
O impacto dos Programas de Reforma da Polícia na estrutura de comando e controlo, e na eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique (1997-2014)

Adérito Arrone Fijamo

Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa

Orientador:

Doutor Luís Machado Barroso, Investigador Integrado
Instituto Universitário Militar

Julho, 2023

Departamento de História

O impacto dos Programas de Reforma da Polícia na estrutura de comando e controlo, e na eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique (1997-2014)

Adérito Arrone Fijamo

Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa

Júri:

Doutor Bruno Cardo Reis, Professor Auxiliar, ISCTE.

Doutor Fernando Jorge Cardoso, Professor Catedrático, UAL.

Doutora Susana Durão, Professora Associada, UNICAMP.

Doutor Herminio Matos, Investigador Associado, ISCPSI.

Doutora Maria João Vaz, Professora Associada, ISCTE.

Doutor Luís Machado Barroso, Investigador Integrado, IUM.

Julho, 2023

*À memória de meus pais, Adolfo Esperança
Luzes permanentes da minha caminhada,*

*Deixo a expressão do meu enorme
agradecimento e da minha profunda saudade!*

*Obrigado por me terem mostrado
o caminho para Matalana!*

Agradecimentos

Começamos por fazer a justa referência ao Coronel Tirocinado (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, que na qualidade de Orientador nos acompanhou nesta caminhada, e ao Coronel José de Jesus Mateus Pedro Mandra, Reitor da Academia de Ciências Policiais da República de Moçambique, por nos conceder a “licença sabática” que tornou possível esta aventura.

Estendemos os nossos agradecimentos aos Oficiais Comissários da PRM, Lurdes Mabunda Espada, Víctor Novela e Ambrósio Abílio, Diretora de Doutrina e Ética Policial, Diretor de Operações e Diretor de Pessoal e Formação, respetivamente, e a Superintendente Principal da PRM Maria Justina Cumbe, Chefe do Departamento de Estudos e Planificação, todos do Comando-Geral da PRM, pelos esclarecimentos prestados e pela documentação fornecida, que muito contribuiu para compor o presente trabalho.

De seguida, agradecemos ao Professor Doutor José Fontes, Professor Catedrático da Academia Militar, ao Professor Doutor Luís Miguel Carolino, Professor Auxiliar do Departamento de História do ISCTE-IUL e ao Major-General Nuno Lemos Pires, antigo - Comandante da Missão de Treino da União Europeia em Moçambique, pelo apoio e incentivo.

Ao Major PM Manuel Luís Fole, ao Major AdMil Misselis Cremildo Zaqueu e ao Inspector Principal da PRM Francisco Marrumbine Novela, reconhecemos a amizade sempre presente e pedimos que Deus, na Sua infinita bondade, os pague por todo o bem que me proporcionaram.

Por fim, e não menos importante, agradeço viva e calorosamente à minha família, aos meus irmãos, à Gizela, minha mulher, e aos nossos filhos, Adérito Arrone Fijamo Júnior e Eddard de Jesus Arrone Fijamo, ciente de que nunca poderei saldar a dívida de gratidão que com eles contraí.

À todos que me ajudaram nesta caminhada,

Obrigado por tudo.

Arrone Fijamo.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Resumo

O Governo de Moçambique, em parceria com PNUD em 1997 e com a União Europeia em 2010, concebeu e implementou dois programas para a Reforma da Polícia, nomeadamente o “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior”, respetivamente. Esta investigação tem o objetivo de compreender o impacto que estes Programas tiveram na estrutura de Comando e Controlo e contribuíram para aumentar a Eficácia e Eficiência da Polícia da República de Moçambique entre os anos de 1997 e 2014, atendendo ao facto de que ambos visavam a reestruturação, a melhoria da qualidade dos recursos humanos e a melhoria da imagem da instituição.

Com foco na História da Polícia do ponto de vista da organização e das perceções dos atores envolvidos, designadamente os Polícias, os Políticos e os Utentes (modelo de análise proposto por Patrick Joyce em 2010), este é um estudo qualitativo sobre o desenvolvimento histórico da Polícia nas dimensões do Comando e Controlo, e Eficácia e Eficiência, que são propostos no *Police Reform Indicators and Measurement Evaluation* de Bajraktari *et al* (2006). O estudo pretendeu dar resposta as seguintes questões: (1) Qual foi o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo da PRM? (2) Como é que os Programas de Reforma da Polícia influenciaram a eficácia e eficiência da PRM, nos domínios da “carreira policial”, “formação policial” e “redução da criminalidade”? e (3) Que relação é que se pode estabelecer entre os Programas de Reforma da Polícia e a melhoria das perceções públicas sobre a PRM?

Concluimos que em ambos Programas foram feitas alterações as Leis Orgânicas da PRM que levaram a excessiva centralização do comando e controlo, administrativo e operacional da PRM no Comandante-Geral, que houve uma forte aposta na componente formação policial, o que levou a redução da criminalidade. No entanto, apesar dos esforços para reforçar a ligação entre a Polícia e a Comunidade, através da criação de programas especiais para o efeito, a imagem da PRM continuou a ser percecionada negativamente por causa do fenómeno da corrupção.

Palavras-chave:

Reforma da Polícia; Polícia de Moçambique; Comando e Controlo; Eficácia e Eficiência

[Página intencionalmente deixada em branco]

Abstract

The Government of Mozambique, in partnership with UNDP in 1997 and with the European Union in 2010, designed and implemented two Programmes for Police Reform, namely the "Police Support Project of the Republic of Mozambique" and the "Institutional Development Support Programme of the Ministry of the Interior", respectively. This research aimed to understand the impact that these Programs had on the Command-and-Control structure and contributed to increase the Effectiveness and Efficiency of the Police of the Republic of Mozambique between 1997 and 2014, given the fact that both aimed at restructuring, improving the quality of human resources and improving the image of the institution.

Focusing on the History of the Police from the point of view of the organization and perceptions of the actors involved, namely the Police, Politicians and Users (analysis model proposed by Patrick Joyce in 2010), this is a qualitative study on the historical development of the Police in the dimensions of Command and Control, and Effectiveness and Efficiency, which are proposed in the *Police Reform Indicators and Measurement Evaluation* by Bajraktari *et al* (2006). To achieve the defined objective, the study aimed to answer the following questions: (1) What was the impact that the Police Reform Programs had in changing the command-and-control structure of the PRM? (2) How have the Police Reform Programmes influenced the effectiveness and efficiency of the PRM in the areas of "police career", "police training" and "crime reduction"? and (3) What relationship can be established between Police Reform Programs and improving public perceptions of PRM?

We conclude that in both Programs changes were made to the Organic Laws of the PRM that led to excessive centralization of command and control, administrative and operational of the PRM in the Commander-General, there was a strong bet on the police training component which led to the crime reduction. However, despite efforts to strengthen the link between the Police and the Community through the creation of special programmes for this purpose, the image of the PRM was perceived negatively because of the phenomenon of corruption.

Keywords:

Police Reform; Mozambique Police; Command and Control; Effectiveness and Efficiency

[Página intencionalmente deixada em branco]

Índice Geral

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	v
Índice de Figuras	xi
Índice de Quadros	xi
Índice de Tabelas	xiii
Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas	xvii

Introdução

Problema	3
Objetivos da Investigação	9
Questões e Hipóteses de Pesquisa	10
Justificação, Delimitação e Relevância do Estudo	11
Metodologia e Procedimentos	12
Técnicas, Procedimentos e Meios	14
Locais de Recolha e Procedimentos de Análise de Dados	14
Limitações da Investigação	15
Síntese dos Capítulos	16

1. A Reforma da Polícia: Enquadramento Teórico e Conceptual

1.1. Prolegómenos	19
1.2. O Sector da Segurança	19
1.2.1. Reforma do Sector da Segurança: Conceitos	19
1.2.2. .. A Reforma do Sector da Segurança: Importância e Objetivos	23
1.3. A Reforma da Polícia	25
1.3.1. Os desafios na implementação de Reformas na Polícia	27

1.3.2.	A Avaliação dos Programas de Reforma da Polícia	
		28
1.3.3. ..	O PRIME e a Avaliação dos Programas de Reforma da Polícia	
		30
1.4.	Caracterização dos Programas de Reforma da Polícia da	
	República de Moçambique	32
1.4.1.	O "Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique"	
		32
1.4.1.1.	A Fase I (Projeto MOZ/95/015)	
		34
1.4.1.2.	A Fase II (Projeto MOZ/00/007)	
		34
1.4.1.3.	A Fase III	
		35
1.4.2.	O Programa de Apoio ao Desenvolvimento institucional do	
	MINT	36
1.4.2.1.	O Programa Indicativo de Cooperação 2004-2006	
		38
1.4.2.2.	O Programa Indicativo de Cooperação 2007-2009	
		39
1.4.2.3.	O Programa Indicativo de Cooperação 2011-2014	
		40
1.5	Discussão	42
2.	A Defesa e Segurança na República Popular de Moçambique (1975-	
1990)		47
2.1.	Prolegómenos	47
2.2.	Os órgãos de defesa e segurança Popular	48
2.2.1.	As Forças Populares de Libertação de Moçambique (FAM/FPLM)	
		48
2.2.2.	O Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP)	
		53
2.2.3.	A Polícia Popular de Moçambique (PPM)	
		57
2.3.	A Guerra Civil, os Acordos de Roma e a questão da Polícia .	63

2.3.1.	A Guerra Civil e o caminho para a paz	63
2.3.2.	O Protocolo IV do AGP e a questão da Polícia	71
2.4.	O Conselho Nacional de Defesa e Segurança e a Política de Defesa Nacional	73
2.5.	Discussão	76
3.	A Estrutura de Comando e Controlo da Polícia de Moçambique	81
3.1.	Prolegómenos	81
3.2.	A Estrutura de Comando da PRM	81
3.3.	O Controlo da atividade Policial	90
3.3.1.	A Responsabilização dos membros da PRM	95
3.4.	Discussão	101
4.	Eficácia e Eficiência: O Polícia, a Formação e o Desempenho Policial	109
4.1.	Prolegómenos	109
4.2.	O Polícia: o recrutamento, progressão e desmobilização ...	109
4.3.	A Formação Policial	120
4.3.1.	A formação na ACIPOL e na Escola Prática de Polícia-Matalana	124
4.3.2.	A Cooperação Técnico Policial na área de formação.	126
4.4.	Os procedimentos policiais e o desempenho do Polícia	132
4.4.1.	A Criminalidade	136
4.5.	Discussão	143
5.	As Percepções Públicas sobre a Polícia	151
5.1.	Prolegómenos	151

5.2. A relação Polícia-Comunidade	151
5.3. Os Direitos Humanos e a atividade policial	160
5.3.1.A PRM e a questão do uso de armas de fogo	162
5.3.2.A PRM e o Direito de Reunião e Manifestação	165
5.3.3.A PRM e a proibição da tortura e da pena de morte.	171
5.4. As perceções sobre a corrupção na Polícia	173
5.5. Discussão	185
Conclusões	193
Propostas	196
Bibliografia	207
Apêndices	A-1
Anexos	B-1

[Página intencionalmente deixada em branco]

Índice de Figuras

FIGURA 1: COMPONENTES DO SETOR DA SEGURANÇA E DA JUSTIÇA.....	20
FIGURA 2: ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO INTERIOR (1993).....	72
FIGURA 3: ORGANOGRAMA DA PRM (1992).....	73
FIGURA 4: ÓRGÃOS DE CONTROLO DA ATIVIDADE DA PRM.....	93
FIGURA 5:EXTRATO DA ORDEM DE SERVIÇO 2/89, DE 7 DE JANEIRO.	111
FIGURA 6: MODELO DE PROGRESSÃO DOS MEMBROS DA PRM (1999)	117
FIGURA 7: DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA POLÍCIA	134
FIGURA 8: PERCEÇÕES PÚBLICAS SOBRE OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO PAÍS -2005	177
FIGURA 9: PERCEÇÕES PÚBLICAS SOBRE A DESONESTIDADE DAS INSTITUIÇÕES-2005	178
FIGURA 10: PERCEÇÕES PÚBLICAS SOBRE A NECESSIDADE DE SE PAGAR SUBORNO NAS INSTITUIÇÕES- 2005	179
FIGURA 11:PERCEÇÕES PÚBLICAS SOBRE OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO PAÍS -2010	181
FIGURA 12: LINHAS DE AÇÃO TRAÇADAS PARA MUDAR A PERCEÇÃO NEGATIVA SOBRE A PRM.....	184

Índice de Quadros

QUADRO 1: ÁREAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA DO PIC 2004-2006	38
QUADRO 2: EIXOS ESTRATÉGICOS DO PIC 2007-2009.....	40
QUADRO 3: ÁREAS DE INTERVENÇÃO, PROGRAMAS E OBJETIVOS DO EIXO 1 DO PIC 2011-2014.....	42
QUADRO 4: ACORDOS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA ENTRE PORTUGAL E MOÇAMBIQUE.....	128

[Página intencionalmente deixada em branco]

Índice de Tabelas

TABELA 1: REQUISITOS DE INGRESSO E PROMOÇÃO DOS MEMBROS DA PPM	113
TABELA 2: RELAÇÃO DOS FORMANDOS POR ORIGEM E GÉNERO.....	124
TABELA 3: OFICIAIS DA PRM FORMADOS PELO ISCPSI ENTRE 1998-2013.....	129
TABELA 4: SÍNTESE DOS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO MINISTRADOS PELA GNR AOS MEMBROS DA PRM.....	131
TABELA 5: SÍNTESE DAS AÇÕES DE ASSESSORIA MINISTRADAS PELA GNR AOS MEMBROS DA PRM	132
TABELA 6: EVOLUÇÃO DA CRIMINALIDADE EM MOÇAMBIQUE (1997-2004)	139
TABELA 7: DADOS SOBRE A CRIMINALIDADE POR TIPO LEGAL DE CRIME (1997-2001).....	140
TABELA 8:EVOLUÇÃO DA CRIMINALIDADE EM MOÇAMBIQUE (2004 -2013)	141
TABELA 9: CRIMES REPORTADOS À PRM (POR PROVÍNCIAS) ENTRE 1997-2003.....	141
TABELA 10: CRIMES REPORTADOS À PRM (POR PROVÍNCIAS) ENTRE 2004-2013.....	142
TABELA 11: DADOS SOBRE A CRIMINALIDADE POR TIPO LEGAL DE CRIME (2005-2013).....	143
TABELA 12: PERCEÇÕES PÚBLICAS SOBRE A DESONESTIDADE DAS INSTITUIÇÕES-2010.....	182

[Página intencionalmente deixada em branco]

Lista de Apêndices e Anexos

Apêndice I: Guiões das Entrevistas Exploratórias	A-1
Apêndice II: Pillars and Indicators of the Prime	A-7
Apêndice III: A Estrutura de Comando e Controlo da PRM (1999)	A-7
Apêndice IV: Competências Disciplinares dos Oficiais da PRM (2013)	A-9
Anexo I: Localização de Mozambique no mapa do Mundo	B-1
Anexo II: Protocolo IV dos Acordos de Roma.....	B-3
Anexo III: Organograma do Comando Geral da PRM (1999)	B-11
Anexo IV: Organograma do Comando Geral da PRM (2014)	B-13

[Página intencionalmente deixada em branco]

Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas

ACIPOL	Academia de Ciências Policiais
AF	Agregados Familiares
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGP	Acordo Geral de Paz
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BOSS	<i>Bureau of State Security</i>
CAVE	Curso de Atendimento à Vítimas Especiais
CCS	Conselhos Comunitários de Segurança
CFO	Curso de Formação de Oficiais
CGF	Curso de Guarda Fronteiras
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIC	Curso de Investigação Criminal
CIO	<i>Central Intelligence Organisation</i>
CIP	Serviço de Contraineligência Policial
COP	Curso de Ordem Pública
CPC	Conselhos de Policiamento Comunitários
CPMLF	Curso da Polícia Marítima Lacustre e Fluvial
CPOS	Curso de Promoção à Oficial Superior
CT	Curso de Trânsito
CTP	Cooperação Técnico-Policial
DFID	<i>Department For International Development</i>
DGI	<i>Dirección General de Inteligencia</i>
DOI	Departamento de Organização do Interior
DSD	Departamento de Segurança e Defesa
EPP-Matalana	Escola Prática da Polícia- Matalana
<i>et. al.</i>	E outros
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FAE	Funcionários e Agentes do Estado
FDS	Forças de Defesa e Segurança
FGM	Formação Geral Militar
FPLM	Forças Populares de Libertação de Moçambique
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FSS	Forças e Serviços de Segurança

GD	Grupo Dinamizador
GE's	Grupos Especiais
GNR	Guarda Nacional Republicana
GVP	Grupo de Vigilância Popular
H	Hipótese
IES	Instituicoes de Ensino Superior
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
KGB	Comité de Segurança do Estado
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MINT	Ministério do Interior
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MNR	<i>Mozambique National Resistance</i>
NIS	<i>National Intelligence Service</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos do Milénio
OLI	Oficial de Ligação
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMOZ	Missão das Nações Unidas para Moçambique
PAC	Programa Anual de Cooperação
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDS	Política de Defesa e Segurança
PEDIMINT	Plano Estratégico para o Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior
PEPRM	Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PIDE	Polícia Internacional de Defesa do Estado
PNGC	Pesquisa Nacional sobre a Governação e Corrupção
PPM	Polícia Popular de Moçambique
PRM	Polícia da República de Moçambique
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PSP	Polícia de Segurança Pública
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana

RSS	Reforma do Setor da Segurança
SANSAP	Serviço Nacional de Salvação Pública
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SENAMI	Serviço Nacional de Migrações
SERNIC	<i>Serviço nacional de Investigação Criminal</i>
SISE	Serviço de Informações e Segurança do Estado
SMO	Serviço Militar Obrigatório
SNASP	Serviço Nacional de Segurança Popular
SNE	Sistema Nacional de Educação
STASI	<i>Ministerium für Staatssicherheit</i>
UK	<i>United Kingdom</i>
UNICRI	<i>United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute</i>
UTIPE	Unidade Técnica para a Implementação do Plano Estratégico
UTRESP	Unidade Técnica para a Reforma do Setor Público
ZANLA	<i>Zimbabwe African National Liberation Army</i>
ZANU-PF	<i>Zimbabwe African National Union – Patriotic Front</i>

[Página intencionalmente deixada em branco]

“Aprendemos dos bons e queremos que os nossos Oficiais e Sargentos sejam brilhantes, estudiosos, hábeis, valentes, corajosos e heróis pelo trabalho e amor à Pátria. Desenvolver o patriotismo é um dever. A Pátria existe, somos nós. Temos que amar a pátria.”

Samora Machel¹

¹ MACHEL, Samora. O Estudo como uma constante dos nossos militares. Discurso por ocasião do encerramento do 1.º Curso de Especialistas da Força Aérea na Cidade da Beira-Sofala. 1981, p. 48.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Introdução

A segurança sempre é uma das aspirações dominantes, quer dos indivíduos, considerados isoladamente, quer integrados em grupos sociais, desde os mais restritos grupos primários às mais organizadas e desenvolvidas comunidades. Não espanta, pois, que todos os fenómenos que aparente ou realmente a coloquem em causa, de modo significativo e mais ou menos iminente, sejam o motivo de preocupação.

As ameaças à segurança nacional, com destaque para as associadas ao crime organizado, são fenómenos que colocam os Estados e as sociedades numa situação de grande vulnerabilidade, devido ao seu impacto em todas as esferas sociais e exigem uma resposta adequada aos novos desafios, por parte dos Estados e da comunidade internacional (Nabais 2011 p.149).

Barry Buzan (1983) define a segurança a partir da sua ausência, isto é, pela definição de insegurança, associando-a aos conceitos de ameaça e de risco. Uma ameaça pode ser entendida como sendo qualquer acontecimento ou ação, em curso ou previsível, que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais (Couto 1998), enquanto que o risco é definido como sendo a probabilidade de uma ameaça se concretizar (Mesjasz 2008). No debate sobre as relações entre a política e a segurança, Keith Krause (1998, pp.318-320) e Karin Fierke (2007, pp.150-152) apontam três ligações fundamentais para a definição do conceito de segurança:

1. A segurança é atividade do Estado;
2. A guerra é a continuação da política por outros meios, relacionando assim, a política e a segurança; e
3. O objeto de segurança não é dissociável do discurso da ameaça, ou seja, o objeto da segurança é o Estado e a segurança nacional.

Para Barry Buzan (idem, p. 45) “a segurança nacional num sentido estrito é um conceito com aplicação limitada ao Estado”. Não pode existir segurança na ausência de autoridade do Estado e de obrigações por parte dos cidadãos. Neste sentido, aqueles que estão fora da sua esfera representam potenciais, assumindo-se assim que o Estado é o principal ator nas questões de segurança, uma vez que exerce a soberania no plano interno e é o principal ator do sistema internacional.

Timothy Edmunds (2002) e Marianne Stone (2009) partilham a mesma ideia de Buzan (1983), e acrescentam que a segurança nacional é alicerçada em cinco grandes áreas: militar, política, económica, social e ambiental e cada setor, perante as ameaças e riscos, define as prioridades de reforma à efetuar que devem envolver mudanças na maneira de pensar e praticar a segurança. As prioridades de reforma podem envolver alteração da legislação, reestruturação orgânica, formação, aquisição de material e equipamento, criação de mecanismos de controle e confiança, que previnam o recrudescimento das ameaças.²

A Reforma do Setor da Segurança é muitas vezes reduzida a simples capacitação funcional das Forças de Defesa e Segurança (FDS). Alex Bellamy (2003) e Steffen Eckard (2016), pelo contrário, são do entendimento que a Reforma do Setor da Segurança (RSS) é um elemento de construção do Estado, que reduz riscos concretos de segurança para a população e contribui para a governação democrática, através da maximização da eficácia do Setor de Segurança na prossecução dos seus objetivos, de forma legítima e democraticamente decididos através de programas destinados a melhoria do profissionalismo e do controlo democrático das FDS e a minimização das ameaças à segurança nacional.

A RSS tem lugar em contextos específicos com o objetivo de prevenir a ocorrência ou a recorrência de conflitos e engloba um conjunto de programas direcionados especificamente para a modernização das Forças e Serviços de Segurança (Brzoska 2016; Aguilar 2016). Heiner Hänggi (2004) aponta três motivos para um Estado conduzir uma RSS: (1) como um instrumento para melhorar a eficiência e a eficácia da assistência ao desenvolvimento; (2) como ferramenta para facilitar a coordenação prática e integração conceitual das reformas do aparato de segurança interna e de defesa em Estados que haviam saído de períodos autoritários; e (3) e no contexto da reconstrução nos Estados depois de conflitos violentos.

² A teoria e a prática da Reforma do Setor da Segurança (RSS) são relativamente novas. As suas origens residem no reconhecimento crescente, no seio da comunidade internacional de que o desenvolvimento e a segurança são interdependentes. Os programas de desenvolvimento e de democratização a longo prazo não podem ser bem-sucedidos, sem a existência de um setor de segurança eficaz, eficiente e com o Estado capaz de impor o seu monopólio sobre o uso da força em todo o seu território. Esta é uma condição prévia para garantir a segurança contra ameaças internas e externas. Cfr. EBO, Adedeji. *The challenges and lessons of security sector reform in post-conflict Sierra Leone*. 2006.

Problema

Moçambique ficou independente em 1975 depois de dez longos anos de luta armada contra o domínio colonial Português. Longe de levar à paz e à estabilidade, a independência desencadeou uma série de conflitos com os vizinhos moçambicanos, nomeadamente a África do Sul e a Rodésia, e a uma guerra civil destrutiva que terminou em 1992. A Guerra Civil (1977-1992) que opôs o Governo e as forças da RENAMO resultou em cerca de um milhão de mortos (dos quais mais de 600 000 civis), 4.5 milhões de deslocados de guerra, para além da destruição de infraestruturas económicas e da desagregação do tecido social moçambicano (Hultman 2009; Mwatwara 2020).³

Esta guerra terminou, formalmente, com o Acordo Geral de Paz (AGP) assinado entre o Governo e a RENAMO, em Roma a 4 de Outubro de 1992. Para garantir o cumprimento deste acordo o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), através da Resolução 797, de 16 de Dezembro de 1992, estabeleceu a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) com o mandato para executar uma série de tarefas: criar condições para a realização das primeiras eleições multipartidárias, monitorar e verificar a implementação do cessar-fogo, Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos antigos combatentes e garantir a retirada das unidades militares estrangeiras nos corredores de transporte da Beira, Limpopo e Nacala, e proteger esses corredores com as suas próprias forças (Synge 1997).

O grande mérito da ONUMOZ foi ter acabado com o conflito militar e garantir a aprovação da Lei Eleitoral de 1993, sob a qual ocorreram as primeiras eleições multipartidárias de 1994. Ainda sob os auspícios da ONUMOZ e em virtude de haver grande desconfiança e relutância das partes em partilhar o poder político (formar Governo e dirigir o país) ficou acordado que o comando das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) seria composto por efetivos do Partido FRELIMO e da RENAMO e que esta última manteria ainda sob o seu controlo um grupo de homens armados fora da estrutura das FADM para garantir a segurança e a segurança da sua liderança, mas o mesmo não aconteceu em relação aos outros setores das forças de defesa e segurança (Cadeado e Tibana 2010, p. 111).

Note-se que o facto de os homens armados da RENAMO não terem sido integrados nas estruturas da Polícia da República de Moçambique (PRM) e do (Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE) durante as negociações do AGP, até hoje, constitui um problema

³ Vide o Anexo I- localização de Moçambique no mapa do mundo

político e uma fonte de instabilidade militar em Moçambique. Para Jaremy McMullin (2007) tal aconteceu pelo facto da RENAMO não ter tido uma componente policial durante a Guerra Civil, e considera que as partes acordaram que a integração de homens não profissionais em organizações profissionais como a Polícia da República de Moçambique (PRM) e o Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE) teria um impacto negativo na sua atividade operacional, tal como aconteceu nas FADM. Todavia, Alex Vines (2021) entende que o aspeto positivo se a integração daqueles homens tivesse ocorrido teria sido a possibilidade de despolitização das forças policiais e dos serviços de segurança do Estado à semelhança do que acontece com as FADM, que têm sido um exemplo de reconciliação nacional e de alguma resistência a interferência política nas operações.⁴

Com o AGP, Moçambique foi considerado pela ONU como um caso de sucesso na construção da paz após a guerra civil, e com ela veio o crescimento económico e os indicadores macroeconómicos apontavam para um futuro brilhante da nação recém-saída de dezasseis anos de guerra civil. Porém, a estabilidade política continuou a ser ameaçada por dois fatores: em primeiro lugar, o surgimento e crescimento do crime organizado, incluindo o terrorismo e o tráfico de drogas e de armas (Francisco 2019); e em segundo lugar, como referimos, o carácter altamente politizado das questões sobre o DDR dos ex-combatentes da RENAMO e da gestão dos órgãos de defesa e segurança (Muchemwa e Harris 2019; Kingma 2000).

A atividade criminosa assumiu várias formas, das quais se destacam os tráficos (de droga, armas e órgãos humanos), branqueamento de capitais e contrabando de viaturas de e para a África do Sul. Cada um destes domínios de atividade criminosa depende da subversão do sistema de justiça criminal do Estado, da corrupção dos funcionários através de suborno e coação, e do uso da violência (Gastrow e Mosse 2002). Com o advento da liberdade de imprensa, fruto das transformações sociais e políticas trazidas pela Constituição de 1990, a um dos focos da imprensa foi a exposição a ineficácia, a corrupção e a falta de capacidade operacional da Polícia.

Em 1994 o Governo de Moçambique estava sob pressão do aumento da taxa de criminalidade e da insegurança, que caracterizaram o período após o fim da ONUMOZ, que

⁴ Contrariamente ao que se sucedeu nas FADM, a Reforma da Polícia não aconteceu durante a vigência da ONUMOZ, embora esta tivesse na sua estrutura uma componente policial, a CIVIPOL, que tinha como principal tarefa supervisionar a neutralidade política e fiscalizar as atividades da PRM durante o processo da transição democrática, não tendo, portanto, nenhuma missão de apoio ao desenvolvimento institucional ou de capacitação das forças policiais (Woods 1998). Anicia Lalá considera que a CIVIPOL era um órgão fraco e com um mandato não muito claro e aponta como exemplo desta fraqueza o facto de esta não ter conseguido contrariar a decisão do Governo de Moçambique de transferir a Força de Guarda Fronteiras do controlo das FPLM/Ministério da Defesa Nacional para o Ministério do Interior assim que ficou claro que com o DDR e a criação das FADM haveria pouco espaço para o controlo político das Forças Armadas. *Cfr. LALÁ, Anicia. Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from post-war Mozambique. 2006, p. 40.*

minavam a confiança dos cidadãos e dos investidores no Estado. Ciente das dificuldades da PRM para prevenir e combater a criminalidade organizada, violenta e grave, o Governo iniciou, em 1995, uma série de contatos com o PNUD para o financiamento de um programa para a Reforma da Polícia. O PNUD, por sua vez, contratou a *Guardia Civil* de Espanha para efetuar um diagnóstico na Polícia que identificou as seguintes áreas problemáticas (Tollenaere 2006):

- a) Demasiada interferência do Ministro do Interior nas operações policiais [estrutura de comando e controlo];
- b) Baixo nível de escolaridade e fraco conhecimento da técnica e da tática policial por parte dos efetivos [formação]; e,
- c) Forte inclinação reativa em detrimento das ações preventivas da criminalidade e grande falta de equipamentos [logística].

Em julho de 1996, Domingos Maíta, então Diretor Polícia de Investigação Criminal na Cidade de Maputo (PIC-Cidade), disse a imprensa que o crime organizado tinha conseguido se infiltrar na Polícia, facto que reforçou a ideia veiculada sobre a imagem negativa da Polícia devido ao aumento da taxa da criminalidade. De facto, entre os meses de Maio e Setembro de 1993, foram registados em todo o país cerca de 167 homicídios, 726 assaltos à mão armada, centenas de casos de agressões físicas, violação e restrições à liberdade de circulação (Seleti 2000, pp. 362-364).

Fernando Francisco (2019) reforça a ideia de Gastrow e Mosse (2002) quanto à fraca capacidade técnica e tática das forças policiais moçambicanas naquele período, e acrescenta que foi a insuficiência de recursos humanos e matérias, que levaram ao aumento exponencial da criminalidade e que o aumento da eficácia e eficiência operacional poderia ser alcançado, também e não só, a partir da reorganização da estrutura e da doutrina policial.

No pós-AGP a Polícia estava com falta de pessoal, com poucos recursos e tinha deixado de existir em grandes áreas do país que estavam sobre o controlo da RENAMO. A corporação enfrentou uma crise da legitimidade popular e a transformação de uma instituição partidária, tida como sendo ineficaz, desprovida de recursos e violenta se mostrou um verdadeiro desafio.

Helene Kyed (2009 p, 356) aponta que a desconfiança na Polícia levou à resistências na tentativa de instalação de unidades da PRM em áreas anteriormente dominadas pela RENAMO, como por exemplo, no Distrito de Sussundenga -Província de Sofala, que só em 2001 e após intensas negociações políticas e da população ter expulso 3 vezes a Polícia daquele distrito é que se abriu a primeira unidade policial e em Nampula as pessoas começaram a chamar os

Polícias pelo nome de *nikawana*, uma palavra na língua e-Mmakua quer dizer “ladrões” (Seleti 2000, p, 364).

Como a instituição do Estado de Direito e o combate e a repressão da atividade criminosa requerem uma força policial forte, a relutância da ONUMOZ em intervir em questões tipicamente consideradas como parte do controlo soberano do Estado, como as FDS, permitiram que os fenómenos da corrupção e da criminalidade pudessem florescer sem desafio significativo (OIM 1996). Para Yonah Seleti (2000, p. 365) foi a contestação pública ao papel da Polícia e o aumento da criminalidade em 1996, que levaram a demissão do Coronel Manuel António José, então Ministro do Interior, e levou que o Presidente Chissano falasse, na Sede da Assembleia da República, não da reforma da Polícia, mas sim da necessidade de criação de uma nova Polícia.

Os debates na Assembleia da República destacam o sentimento de perda do Partido no contexto das negociações de paz e a sua necessidade de encontrar formas de recuperar a sua hegemonia, a inadmissibilidade da exigência da RENAMO de desmantelar o aparelho que garante a soberania, nomeadamente, os Serviços de Segurança e Informação do Estado, a Polícia e o Exército, e que apesar do Presidente Joaquim Chissano ter parado de hostilizar (pelo menos publicamente) a RENAMO, para o Partido eles continuariam e seriam para sempre “Bandidos Armados” (*Idem*).⁵

O Presidente Chissano, em resposta aos Deputados que o acusavam “de negligenciar o Exército, e temiam que a unificação com a RENAMO poderia contribuir para a desagregação das Forças Armadas enquanto os *bandidos* ainda estão organizados”, afirmou que a paz não poderia ser alcançada de outra forma. (Igreja 2015, p. 11). Apesar do conhecimento dos problemas foi só com a aprovação da Política de Defesa e Segurança em 1997, estabeleceu a distinção e separação das áreas de atuação das FADM, PRM e SISE, que a Comunidade Internacional entendeu como um compromisso do Governo em melhorar a transparência e a gestão democrática o setor de segurança é que o PNUD iniciou em 1998 o “Projeto Apoio à Polícia de Moçambique” que visava a reforma da estrutura da Polícia, o desenho dos programas de formação dos recursos humanos e o fornecimento de material e equipamento, tendo sido executado pela *Guardia Civil* de Espanha.

⁵ Victor Igreja (2015 p, 10) aponta que o AGP estava fadado ao insucesso logo a partida, uma vez que havia grande desconfiança entre os membros da FRELIMO quanto aos objetivos e finalidades do acordo. Igreja cita os debates no Parlamento monopartidário que antecederam a assinatura da AGP como exemplo sobre as contradições nos objetivos declarados e não declarados da FRELIMO e o seu discurso e prática de reconciliação, mas se olharmos para o principal objetivo do AGP, nomeadamente, pôr fim à guerra e garantir a segurança através da construção da paz [a construção da paz está a ser definida aqui como atividades e processos que censuram a insegurança e a violência em todas as suas formas e apoiam o Estado de Direito] a fim de evitar uma recaída na violência o AGP foi um sucesso.

O “Projeto Apoio à Polícia de Moçambique” levou dentre outras, à aprovação e entrada em vigor do Decreto 27/99, de 24 de Maio, que aprovava a nova estrutura da PRM, que passou a ser a única Polícia no país, compreendendo um conjunto de Unidades, designadamente o Comando-Geral, os Comandos Provinciais, as Forças Especiais e de Reserva e os Estabelecimentos de Ensino, e subunidades, designadamente os comandos distritais, as Esquadras, os Postos Policiais e os Destacamentos das Forças Especiais e de Reserva (MINT 2003). Outra grande transformação resultante deste Projeto foi aprovação do Estatuto da Polícia, através do Decreto 28/99, de 24 de Maio, que estabelece o marco para a profissionalização da função policial. Foi igualmente e através do Decreto 24/99, de 18 de Maio, criada a Academia de Ciências Policiais–ACIPOL, como instituição de formação superior em ciências policiais, orientada para a formação intensiva e profissionalizante de Oficiais da Polícia, sob a forma de cursos de nível superior, bem como para a capacitação contínua dos Quadros do MINT.

Em junho de 2010, foi assinado entre a Comissão Europeia (CE) e a República de Moçambique um Acordo de Financiamento de cerca de 9 milhões de Euros para o “Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior” cujo objetivo era desenvolver as capacidades do MINT com vista à melhoria da prestação de serviços aos cidadãos nos domínios da prevenção e combate à criminalidade, identificação dos cidadãos, salvação pública e migração (Camões, IP. 2013).

Deste Projeto resultou uma nova reestruturação da PRM com a aprovação da Lei 16/2013, de 12 de agosto, que define a PRM no n.º 1 do art.º 1 como sendo “um serviço público, apartadário de natureza paramilitar, integrado no ministério que superintende a área da ordem e segurança públicas.” Para Carreira, Amorim e Freire (2001) a diferença entre instituições Militarizadas e Paramilitares se resume ao facto de as instituições militarizadas estarem militarmente organizadas, e assumirem uma feição similar à Instituição Militar. Contudo não se identificam com ela nem constituem uma ramificação desta, enquanto que as instituições paramilitares são aquelas que embora sendo civis, em tudo se assemelham a Instituição Militar. António Pelembe (2006) teoriza que o estatuto paramilitar da PRM estabelece uma separação entre duas componentes da PRM: uma Civil e outra Militarizada. A componente militarizada é materializada através das Unidades de Operações Especiais e de Reserva e destina-se a intervir

nas situações em que a componente Civil, nomeadamente os Comandos Provinciais, não conseguem garantir a Ordem e a Segurança Públicas.⁶

Para Muchemwa e Harris (2019, p. 32), estes Programas estavam inseridos no amplo projeto de Reformas no Setor da Segurança e da Justiça se focaram na prevenção do pior cenário, que era evitar o regresso à guerra e a consolidação da paz, e não tiveram grande atenção ao progresso de outras ameaças à segurança tradicionalmente mais baixas (como o tráfico de droga e de pessoas) que estavam cada vez mais a interligarem-se com ameaças de ordem superior (como o terrorismo) que exigiam uma atenção especial ao serviço policial.

É essa metamorfose do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança interna que levaram o Governo de Moçambique a proceder a revisão da Política Nacional de Defesa e Segurança e, conseqüentemente, adotar uma nova governança da segurança que implicava a reformas das instituições do sistema de segurança nacional, onde se inclui a PRM. É o monopólio sobre o uso da força e da sua multiplicidade de áreas de atuação que coloca a Polícia numa posição única e sensível dentro do Estado Democrático que serve de impulso para este estudo que pretende compreender “o impacto que os Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique, nomeadamente, o “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”, tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo e como é que contribuíram para o aumento da eficácia e eficiência da PRM?”

Para além disso, releva o facto de que apesar do seu papel central para o normal funcionamento do Estado os estudos científicos sobre a Polícia serem relativamente recentes. Para Susana Durão (2011, p. 147) o “estudo da Polícia e do policiamento envolve novos problemas sociológicos e macropolíticos, no campo da segurança e da justiça criminal, que estão em rápida transformação.” Nuno Silva (2013 p. 8) partilha da mesma visão e aponta três fatores pelos quais a Polícia e os problemas da segurança pública não tem recebido o devido reconhecimento académico:

1. A Polícia raramente surge como protagonista dos grandes acontecimentos históricos;
2. A atividade policial não envolve prestígio, sendo que forças policíacas são destacados pelos órgãos de comunicação social em eventos de repercussão negativa; e

⁶ A constituição da PRM como “força paramilitar” é bastante discutida em Moçambique pelo que importa fazer uma observação sobre o assunto. A opção do Estado por uma Polícia Militarizada deve-se as condições no nascimento da República que foi alcançada pela via militar. De facto, na Primeira República a Polícia era percebida como mais um braço armado do Estado para defender a revolução. As circunstâncias sociais e políticas que levaram a Guerra Civil, a Paz de Roma e o Terrorismo em Cabo Delgado nunca deram espaço para que houvesse condições para a desmilitarização da PRM.

3. A bibliografia, os dados e as fontes relativos a atividade policial na maioria dos países é escassa e restrita.

Objetivos da Investigação

Para Bellamy e McDonald (2002) um dos contributos que a análise dos Programas de Reforma da Polícia pode proporcionar aos Estudos de Segurança é o de levantar questionamentos sobre a eficácia dos programas de desenvolvimento patrocinados pelos parceiros internacionais, relacionados com o setor da defesa e segurança, nomeadamente, os projetos de assistência à formação, no desenvolvimento da logística de defesa e na democratização das FDS.

A Polícia pode ser entendida como a atividade que tem o objetivo de acabar com as atividades danosas, através da prevenção dos comportamentos ilícitos e restrição das liberdades e das condutas individuais potencialmente perigosas e susceptíveis de gerar danos à vida em sociedade. Para que a Polícia alcance os objetivos para a qual foi criada, nomeadamente, a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, importa que ela tenha uma estrutura de comando e controlo que seja funcional, eficaz e eficiente.

A Polícia pode ser analisada, segundo duas perspetivas diferentes: a primeira perspetiva, material, “pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de atividade administrativa, que concorrem para a satisfação do interesse público”, e a segunda perspetiva, orgânica ou institucional, “enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos, cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de Polícia (Inácio 2010, p. 16).

Para este estudo optamos pela perspetiva orgânica ou institucional, com o objetivo de compreender o impacto que os Programas de Reforma da PRM tiveram na estrutura de comando e controlo e contribuíram para aumentar a sua eficácia e eficiência da instituição entre 1997 e 2014. Com vista a alcançar este objetivo geral, esta investigação procura, especificamente:

1. Descrever o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo da PRM;
2. Perceber o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram no aumento da eficácia e eficiência da PRM, através da análise das variáveis: “carreira policial”, “formação policial” e “redução da criminalidade”; e
3. Relacionar os Programas de Reforma da Polícia e a das perceções públicas sobre a Polícia.

Questões e Hipóteses de Pesquisa

As Questões de uma investigação científica devem ser “um enunciado interrogativo e não equívoco que particularizam os conceitos-chave, especificam a natureza da população que se quer estudar e sugerem uma investigação empírica” (Fortin 2009, p. 51). A Questão Central desta investigação é de saber “qual é que foi o impacto que os Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique, nomeadamente, o “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”, tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo e como é que contribuíram para o aumento da eficácia e eficiência da PRM?’

Uma hipótese em investigação científica é uma proposição provisória, isto é, uma pressuposição que deve ser verificada ao longo da investigação. Neste sentido, a hipótese é uma resposta provisória à questão da investigação e existe para servir de bússola da investigação. (Campenhoudt, Quivy e Marquet 2019). A Hipótese Central desta investigação é que os Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique estavam, por um lado, mais voltados para a formação de Quadros o que levou a redução do índice da criminalidade geral, e por outro lado, menos focados para a questão da organização da estrutura de comando e controlo o que levou a excessiva centralização das operações policiais na figura do Comandante-Geral da PRM. Para alcançar os objetivos propostos, formulamos as seguintes Questões e Hipóteses de Pesquisa:

- P1: Qual foi o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo da PRM?
- H1: *As alterações na Lei Orgânica tornaram a estrutura de comando e controlo da PRM excessivamente centralizada, o que dificulta a interação entre os diferentes órgãos do Comando-Geral;*
- P2: Como é que os Programas de Reforma da Polícia influenciaram a eficácia e eficiência da PRM, nos domínios da “carreira policial”, “formação policial” e “redução da criminalidade”?
- H2: *Os Programas de Reforma da PRM levaram a uma melhor definição da Carreira Policial, incrementaram programas de formação de Quadros, o que consequente reduziu a criminalidade.*
- P3: Que relação é que se pode estabelecer entre os Programas de Reforma da Polícia e a melhoria das perceções públicas sobre a PRM?

H3: *Os Programas de Reforma da PRM ajudaram a melhorar as percepções públicas sobre a Polícia que antes era tida como sendo corrupta e ineficiente na prevenção e no combate a criminalidade.*

Justificação, Delimitação e Relevância do Estudo

A importância de um ambiente estável e seguro para o desenvolvimento socioeconómico pode explicar o envolvimento das organizações internacionais no financiamento de RSS na medida em que os Estados que carecem de instituições de segurança funcionais podem tornar-se em refúgios para organizações de crime organizado transnacional e para organizações terroristas.

O estudo sobre a Polícia é um campo relativamente novo, com raízes nos Estudos de Desenvolvimento, nos Estudos de Segurança e na Ciência Política. A força motriz por detrás da ideia pode ser encontrada na adoção da RSS como um grande objetivo político pelo *Department For International Development* (DFID) em 1999.

Dylan Hendrickson (1999) aponta que o interesse académico nesta área de estudos se funda, em primeiro lugar, no facto de que as forças de segurança não profissionais ou mal organizadas muitas vezes agravam em vez de mitigar problemas de segurança não cumprindo assim com o seu papel constitucional. Em segundo lugar, a Polícia desempenha um papel importante na garantia do Estado de Direito e do exercício das liberdades civis e políticas por parte de todos os cidadãos. A Polícia é, portanto, como afirma Robert Reiner (1992) uma instituição significativa através da qual uma democracia deve ser avaliada e pode ser um critério para se apurar a natureza de um regime político.

Os Programas de Reforma da PRM tiveram início em 1997, através do “Projeto Apoio à Polícia de Moçambique”, que envolveu o PNUD e o Governo de Moçambique. Este primeiro Programa resultou a aprovação do Estatuto Orgânico da PRM e o Estatuto da Polícia e a criação da Academia de Ciências Policiais em 1999. Entre 2010 e 2014 foi implementado o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”. Durante a vigência deste Programa, foram promovidas alterações do Estatuto Orgânico da PRM, que levaram a mudanças na estrutura de comando e controlo e a criação de mecanismos de supervisão da atividade policial, que importa analisar.

A escolha de Moçambique como caso de estudo para se compreender o impacto que os Programas de Reforma da Polícia têm numa sociedade saída de uma guerra civil é importante

para se poder compreender o papel do apoio da comunidade internacional nas transições da guerra para a paz e nos esforços de construção de forças policiais em democracia.

Dos estudos recentes sobre a Moçambique, relacionados com o período e tema em análise, destacamos os que abordam a transição democrática, a gestão da violência pós Acordo de Roma e a reconciliação nacional em Moçambique. Alguns destes estudos abordam a questão da gestão do Setor da Segurança, mas com o foco direcionado nas lutas pelo poder político e na politização das Forças Armadas (exemplos: Gujamo 2019; Bueno 2019, Vinnes 2021);⁷ outros abordam a desmobilização, o desarmamento e a reintegração dos ex-combatentes (exemplo: Hlonguana 2018).⁸

Dos estudos sobre a PRM destacamos os de Seda (2015), Francisco (2019) e Mahavene (2020) que abordam a questão da proteção das fronteiras terrestres e sua relação com a imigração ilegal;⁹ os estudos de Lalá (2006) e Nota (2020), abordam as transformações legislativas concernentes à organização e à estruturação das FDS, mas sem se dedicarem exclusivamente a Polícia.¹⁰

Metodologia e Procedimentos

A Metodologia de pesquisa é, nas palavras de CR Kothari (2004, p. 8), uma forma de resolver sistematicamente o problema em investigação, consistindo, de facto, no agrupamento de passos, regras e procedimentos a serem seguidos pelo investigador no estudo de um determinado problema. Para compreender o impacto dos Programas de Reforma da Polícia, (“Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”) na alteração da estrutura de comando e controlo e como contribuíram para o aumento da eficácia e da eficiência da PRM, demos a primazia ao método de Histórico (Sarmiento 2013, p. 5). Neste método, o investigador analisa os fenómenos ou processos em estudo, atendendo à sua datação, à sua constituição, o seu desenvolvimento, e às suas consequências, através de padrões encontrados nos dados fornecidos pelas fontes. Este tipo de

⁷ GUJAMO, Rufino. *A Transição Democrática e a Manutenção da Paz em Moçambique entre 1992 e 2004*. 2016; BUENO, Natália. *Reconciliation in Mozambique: was it ever achieved?* 2019; VINES Alex. *Violence, Peacebuilding, and Elite Bargains in Mozambique since Independence*. 2021.

⁸ HLONGUANA, James. *Old habits die hard: Resistencia Nacional Moçambicana (RENAMO), propensity for military confrontation against its professed embracement of peaceful conflict resolution, 1976 to 2017*. 2018.

⁹ SEDA, Fulgêncio. *Border Governance in Mozambique: The intersection of International Border Controls, Regional Integration and Cross-Border Regions*. 2015; FRANCISCO, Fernando. *Estudo dos Sistemas de Segurança das Fronteiras Estatais em Moçambique face às Novas Ameaças à Segurança Interna*. 2019; MAHAVENE, Guebuza. *Mudanças Legislativas e Concepções da Imigração: controlo e gestão de fluxos migratórios em Moçambique*. 2020.

¹⁰ LALÁ, Anícia. *Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from post-war Mozambique* 2006; NOTA, David. *Política de defesa e segurança de Moçambique: Capacidade das Forças de Defesa e Segurança para responder às ameaças internas e externas (1975-2019)*. 2020.

investigação tem como foco a compreensão dos problemas, analisando os comportamentos, as atitudes ou os valores, não existindo uma preocupação com a dimensão da amostra nem com a generalização dos resultados.

Como não pretendemos apenas descrever fenómenos num determinado período, mas também, através da análise dessa realidade, pouco ou deficientemente estudada, levantar hipóteses para o entendimento da mesma, a investigação passa a transcender o carácter descritivo e assume o carácter hipotético-dedutivo (Campenhoudt, Quivy e Marquet 2019). As questões desta investigação foram respondidas através do estudo da História da PRM, do ponto de vista da organização policial e das perceções dos atores envolvidos (os Polícias, os políticos e os utentes). Centrados na perspetiva de que as organizações se materializam através da produção e reprodução das relações organizacionais foi essencial para compreender o papel social e o alcance concreto das ações da instituição.

O foco na História da Polícia, do ponto de vista da organização policial e dos atores envolvidos, é um modelo de análise que foi proposto pelo historiador Patrick Joyce (2010, p. 239) com o argumento de que esta seria a melhor forma de estudar o desenvolvimento histórico da Polícia nas múltiplas dimensões como as que são propostas no PRIME de Bajraktari *et al* (2006) e surge no contexto de uma reconsideração mais ampla de algumas críticas à História Social no início dos anos 90, e chama atenção para a necessidade de voltar a concentrar-se na organização em vez do peso habitual nas representações da organização junto das populações.¹¹

Para William H. Sewell (2005, p. 145) é essencial para compreender a produção e reprodução de estruturas sociais maiores. As organizações formais, como as instituições devem, assim, ser vistas em primeiro lugar como um processo de construção e de permanente de adequação. Do postulado de Sewell resulta a nossa preferência pela abordagem qualitativa para conduzir este estudo, pois esta se baseia na análise interpretativa dos fenómenos em estudo (a transformação das instituições vista através do conhecimento das pessoas, onde se inclui o autor), cujo dados não são suscetíveis serem tratados de forma numérica ou estatística por razões de ordem prática ou teórica (Cole 2005), e o estudo envolve uma multiplicidade de variáveis cujas relações serão consideradas não de forma isolada, mas interligadas dentro da mesma dimensão de análise.

¹¹ Cfr. Apendice II: Pillars and indicators of The PRIME System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform.

Técnicas, Procedimentos e Meios

Para Manuela Sarmiento (2013, p. 27) numa investigação científica se pode utilizar “a análise documental, observação direta, entrevistas, inquéritos, procedimentos especiais e particulares” como instrumentos que possibilitam a conquista dos objetivos traçados no âmbito de uma investigação científica. A recolha de dados foi feita através da consulta das seguintes fontes: (i) fontes bibliográficas (ii) Fontes manuscritas; (iii) Fontes impressas (incluindo a legislação e os periódicos); e (iv) Fontes orais.

Os dados qualitativos que suportam e conferem cientificidade a esta pesquisa foram recolhidos através da pesquisa bibliográfica, análise documental e da realização de entrevistas exploratórias semiestruturadas à uma amostra pré-selecionada de individualidades com conhecimentos e experiência profissional na área em estudo. Os dados colhidos através da realização das entrevistas (fontes orais) foram sujeitos a uma análise de conteúdo (Fortin, Côte e Fillion 2009) a fim de se extrair a significação dos símbolos presentes nos discursos dos participantes. Através deste processo foi possível verificar as hipóteses desta investigação

Locais de Recolha e Procedimentos de Análise de Dados

Uma investigação científica engloba um determinado número de elementos designados por “universo” que dificilmente podem ser considerados na sua totalidade, daí que há necessidade de reduzir esses elementos a uma amostra. A amostra pode tomar duas vertentes: amostragem probabilística e não-probabilística (Gil 2002).

Para a recolha dos dados qualitativos foram efetuadas entrevistas semiestruturadas presenciais (quando possível) nas quais o investigador deslocou-se aos locais para as realizar pessoalmente, sendo estas foram manuscritas para uma melhor análise das mesmas. Concluída a realização das entrevistas, verificamos os dados qualitativos fornecidos pelos Entrevistados através de uma análise comparativa do conteúdo das mesmas com a evidências fornecidas pelas outras fontes.

Para seleção da amostra optou-se por uma não probabilística porque “os fundamentos de seleção não dependem de construções estatísticas (...) mas sim do juízo do investigador” (Pardal e Lopes 2011, pp. 64-64) e a escolha da amostra não probabilística foi por amostragem intencional, pois “est não estar particularmente preocupada com a generalização dos resultados, mas sim com a captação e compreensão dos significados em contextos específicos” (Idem).

Atendendo a multiplicidade de atores e locais relevantes que foram tidos em conta para a elaboração desta investigação, a recolha dos dados e a realização de entrevistas decorreram em pelo menos dois países, Portugal e Moçambique, designadamente:

1. Em Portugal: No Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Arquivo Ernesto Melo Antunes, Caixa 49), na Direção Geral da Administração Interna, no Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana, na Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
2. Em Moçambique: No Comando-Geral da PRM (Direção de Operações, Direção de Doutrina e Ética Policial, Direção de Pessoal e Formação, Departamento de Estudos e Planificação), no Instituto Nacional de Estatísticas, no Centro de Documentação de Moçambique, na Biblioteca Nacional de Moçambique e na Escola Central da FRELIMO¹².

A análise dos dados recolhidos nas diversas fontes foi feita com base no PRIME, que é um modelo de Avaliação de Programas de Reforma da Polícia, proposto por Bajraktari *et al.*, em 2006 na Universidade de Princeton. O PRIME é uma ferramenta prática que pode ser usada em qualquer cenário pós-conflito que pesar de ser essencialmente qualitativo, como refere Garth Den Heyer (2010 p. 218), “permite a análises quantitativas e foca-se na apreciação crítica de dados disponíveis para se medir as funções centrais da Polícia, podendo ser modificado para realizar análises de áreas específicas e relevantes para o investigador.”

Limitações da Investigação

Desde a fase inicial da conceção e posterior elaboração do presente estudo o autor deparou-se com algumas limitações que condicionaram a elaboração deste estudo. Em primeiro lugar, as dificuldades relativas à representatividade da amostra das individualidades moçambicanas com vasto conhecimento da matéria em estudo, na perspetiva de que não foi possível entrevistar algumas delas, quer por motivos de incompatibilidade de agendas profissionais, quer por dificuldades inerentes a Pandemia do Covid-19, e o facto do período escolhido para o trabalho de campo ter coincidido com o decurso do “Julgamento do Processo das Dívidas Ocultas” e da intensificação das ações de combate ao terrorismo no Teatro Operacional Norte (Cabo

¹² Para entrevistas exploratórias semiestruturadas foram selecionadas as individualidades constantes no Apêndice I. Foram selecionados Oficiais da PRM que exercem ou exerceram, funções de direção e chefia nas áreas do Comando Geral da PRM considerados essenciais para o esclarecimento da matéria em estudo.

Delegado, Niassa e Nampula) que levou a reestruturação das agendas de diversas pessoas singulares e coletivas que acreditamos que em muito nos seriam uteis.

Outra limitação prende-se com escassez de fontes primárias sobre os temas relacionados com a PRM e com a Cooperação Técnico- Policial nas quais o autor se pudesse apoiar. Esta situação é originada pelo deficiente sistema de arquivos da PRM e levou ao autor a se socorrer da documentação existente na Direção Geral da Administração Interna do MAI, na Guarda Nacional Republicana e na Polícia de Segurança Pública, todos de Portugal.

Síntese dos Capítulos

Após a definição do tema e dos objetivos que se pretendem atingir com a investigação em causa, é importante definir uma estrutura do estudo. Desta forma e para dar resposta às questões da investigação, procurou-se desenvolver um raciocínio lógico ao longo dos 5 Capítulos que a seguir se descrevem:

O Capítulo 1, Enquadramento Teórico e Conceptual, explica os conceitos estruturantes da investigação, nomeadamente, a Reforma da Polícia, os desafios de implantação e os métodos de avaliação dessas Reformas. O Capítulo apresenta, igualmente, o quadro teórico sobre o conceito, a importância e os objetivos da Reforma do Setor da Segurança, para de seguida apresentar os pressupostos e o contexto social que levaram que o Governo de Moçambique considerasse ser necessário implementar os Programas que visavam a Reforma da PRM. designadamente, o “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique”, financiados pelo PNUD, e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”, e financiado pela União Europeia.

O Capítulo 2 é dedicado a resenha histórica dos órgãos de defesa e segurança na República Popular de Moçambique, designadamente, as Forças Populares de Libertação de Moçambique, o Serviço Nacional de Segurança Popular e a Polícia Popular de Moçambique, predecessora da PRM, pondo-se em foco a sua missão, caracterização e o respetivo regime estatutário. No fim fazemos uma breve incursão nos temas da Guerra Civil (1977-1992) e do Acordo Geral de Paz de 1992 e a criação da Polícia da República de Moçambique.

Capítulo 3 é dedicado à análise da estrutura de Comando e Controlo da PRM, através da análise das disposições legais e estatutárias sobre a evolução das estruturas de comando e controlo, de supervisão e de responsabilização da PRM. O Capítulo 4 olha para a questão da Eficácia e Eficiência da PRM através da análise conjugada das seguintes variáveis: carreira policial, formação policial e redução da criminalidade.

O Capítulo 5, dedicado às percepções públicas sobre PRM, começa por fazer a análise da evolução da cooperação entre a Polícia e a Comunidade, para depois fazer uma incursão pela questão dos Direitos Humanos e a Atividade Policial, e por último aborda a questão da corrupção da PRM.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Capítulo 1

A Reforma da Polícia: Enquadramento Teórico e Conceptual

1.1. Prolegómenos

Entre 1997 e 2014 foram conduzidos dois programas para efetuar a reformas na PRM. O primeiro foi o “Projeto MOZ/95/015” assinado em Julho de 1997, com o objetivo de dar assistência internacional à PRM nas áreas de organização, formação, infraestruturas, fornecimento de material e equipamentos. O segundo foi o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional ao MINT” que tinha o objetivo de materializar os Planos Estratégicos do Ministério do Interior de Moçambique (PEMINT) e do Polícia da República de Moçambique (PEPRM) de modo a melhorar a prestação de serviços aos cidadãos nos domínios da prevenção e combate à criminalidade, identificação dos cidadãos, salvação pública e migração.

O presente capítulo apresenta o Estado da Arte sobre a Reforma do Setor da Segurança, onde se inclui a Reforma da Polícia, e caracteriza o quadro político e institucional que orientou a criação, inserção e implementação do “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional ao MINT.

1.2. O Sector da Segurança

1.2.1. Reforma do Sector da Segurança: Conceitos

O conceito de Reforma do Setor da Segurança (RSS) está intimamente ligado ao universo burocrático e institucional das organizações internacionais financiadoras e executoras dessas reformas não existindo, portanto, uma definição universalmente aceite, devido à existência de vários os atores estatais e não estatais, envolvidos na prestação de segurança, assim como às diferentes circunstâncias políticas, culturais e sociais que, de país para país, influenciam e condicionam um complexo conjunto de interações entre as instituições do Estado autorizadas a fazer o uso legítimo da força e as instituições mandatadas para as supervisionar e elaborar as políticas de segurança.

Não obstante as variações conceptuais que existem, atendendo ao facto de que conceito de segurança já se encontra enraizado na doutrina e na prática da comunidade internacional, sendo

ela [a segurança] considerada um bem público e por isso, parte essencial das estratégias de desenvolvimento de qualquer nação, a melhor forma de definir a RSS é através do objeto que se pretende reformar, isto é, pelos elementos que compõem o sector de segurança (Seabra, 2010).

Tradicionalmente, o sector da segurança era entendido como abrangendo o coletivo de agências responsáveis pela segurança interna e externa, nomeadamente, as instituições criadas pelo Estado para em nome dos cidadãos fazer o uso legítimo da força (forças armadas, forças de segurança e serviços de inteligência). A nova definição de setor de segurança apresentada pela OCDE (2005, pp. 20-21) tem uma visão mais ampla o assunto e reconhece a natureza interrelacionada dos sectores da segurança e da justiça e a necessidade de equilibrar a eficácia e a responsabilização das mesmas. A Figura 2 fornece alguns exemplos de algumas instituições que podem compor um setor de segurança.

Conquanto existam diferenças claras entre os prestadores de segurança e a justiça, tais como os seus princípios e procedimentos que regem, e os tipos de competências e experiências que informam a sua gestão e as suas operações há um reconhecimento crescente de que os esforços de reforma da segurança e da justiça devem aplicar-se nesses diferentes tipos de instituições sendo, consequentemente, o sector da segurança, também referido como o sector da segurança e da justiça.

Figura 1: Componentes do Setor da Segurança e da Justiça



Fonte: OCDE 2005

Independentemente da terminologia, existe uma ligação clara entre ambos os sectores, como salientado através da cadeia de justiça penal. A Polícia, por exemplo, não poderá combater eficazmente o crime sem um poder judicial funcional. Da mesma forma, os Tribunais e as Procuradorias não poderão cumprir os seus mandatos sem as investigações criminais conduzidas pela Polícia. Finalmente, os esforços da Polícia e da Magistratura não serão bem-sucedidos se o sistema prisional for disfuncional. Por isso, é crucial ter em conta que as atividades de uma categoria de agentes de segurança e justiça afetam as atividades de outros atores.

A ONU (2008, p.6) identificou cinco características comuns, inerentes a qualquer sector de segurança eficaz e responsável, designadamente:

1. Enquadramento legal e/ou constitucional que proporcione o uso legítimo da força – de acordo com as normas e princípios dos direitos humanos universalmente aceites – assim como mecanismos sancionatórios para o abuso dessa disposição e a definição dos papéis e responsabilidades dos diferentes atores;
2. Sistema institucionalizado de governação e gestão que preveja mecanismos para a condução e supervisão das políticas de segurança, incluindo a gestão financeira e a proteção dos direitos humanos;
3. Capacidades, tais como, estrutura, pessoal, equipamento e recursos que proporcionem uma segurança eficaz;
4. Mecanismos de interação entre os diferentes atores de segurança, que estabeleçam modalidades transparentes de coordenação e cooperação, respeitando as diversas atribuições constitucionais/legais; e
5. Existência de uma cultura de serviço que promova unidade, integridade, disciplina, imparcialidade e respeito pelos direitos humanos entre os atores de segurança, moldando desta forma a sua atuação.

Estabelecido o conceito e identificados os componentes do Sector de Segurança, importa identificar uma definição de RSS, que seja viável e consensualmente aceite, uma vez que diferentes investigadores e organizações internacionais arrastam já por algum tempo este debate, com diferentes interpretações quanto à sua extensão, meios a utilizar e áreas a reformar. Para Seabra (2010) o termo “Reforma do Setor da Segurança” foi enunciado pela primeira em 1998 pelo *Department for International Development (DFID)* do Reino Unido, com o propósito de alertar para a necessidade de se criar uma parceria entre a comunidade internacional e o sector militar, de modo a melhor abordar assuntos inter-relacionados de segurança,

desenvolvimento e prevenção de conflitos. O DFID embora, inicialmente, com foco nas Forças Armadas dos países em desenvolvimento, estabeleceu a primeira definição integral do termo, entendendo a RSS como sendo um conceito amplo que cobre um raio considerável de matérias, atores e atividades ligadas as políticas, legislação e questões estruturais e de supervisão, relacionadas com segurança enquadradas por normas e princípios democráticos reconhecidos (Sedra 2010).

O Reino Unido legitimava assim a segurança como uma função importante e necessária do Estado, advogando a premissa que a mesma deveria ser proporcionada de uma maneira apropriada, abrangente e acessível. Assim sendo, uma reforma nesta área, deveria conduzir a um sector de segurança eficiente, responsável e democraticamente supervisionado, ajudando a reduzir o risco de conflito ao mesmo tempo que aumenta a segurança individual dos cidadãos do país em causa (UK 2003).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE 2005, p. 31), define a RSS como sendo a transformação do sistema de segurança (inclui todos os atores, seus papéis, responsabilidades e ações) para gerenciar e operar o sistema de uma maneira que seja mais consistente com as normas democráticas e princípios sólidos da boa governação e, portanto, possa contribuir para um bom funcionamento da estrutura de segurança. Nesta visão a RSS estende-se para além da conceção redutora da necessidade de transformação dos serviços de defesa, *intelligence* e policiamento, e aponta como sendo necessária uma transformação do sistema de segurança.

A ONU (2008, p. 6) por seu lado, conceptualiza a RSS como sendo o processo de implementação, avaliação, revisão e monitorização levadas a cabo por autoridades nacionais com o objetivo de reforçar e tornar eficazes as estruturas de segurança do Estado e das pessoas, sem discriminação e com respeito integral pelos direitos humanos e o Estado de Direito.

Por seu turno, Nicole Ball (2010) defende que a definições apresentadas sugerem a visão de que a RSS é um processo evolutivo, com objetivos de providenciar uma eficaz e eficiente segurança e justiça à população, e às comunidades e Estados onde habitam, e que tal deve ser conduzido num quadro de boa governação, com prestação de contas e mediante a consideração das normas democráticas e de respeito pelos direitos humanos.

Tomando em conta as anteriores abordagens do conceito, a definição mais completa e perfeitamente alinhada com os objetivos do Governo de Moçambique ao iniciar os programas de Reforma da Polícia é a que foi apresentada por Steffen Eckard (2016). O autor entende a RSS como sendo o conjunto de atividades que visam a reorganização do sector da segurança [e da justiça], em conformidade com a democracia e o Estado de Direito, a fim de garantir a

segurança da população com vista ao estabelecimento de um ambiente seguro e estável, uma condição vital para o desenvolvimento sustentável.

1.2.2. A Reforma do Sector da Segurança: Importância e Objetivos

Apesar da relativa novidade do conceito, a RSS tem gradualmente atraído atenções internacionais, enquanto possível instrumento para abordar e corrigir alguns os desequilíbrios locais e regionais ao nível de sectores de segurança instáveis e ineficazes que contribuem para o aumento da violência e da instabilidade militar regional e mundial. A noção de Segurança Humana, apresentada pelo PNUD (1994) baseava-se em duas ideias centrais, nomeadamente:

1. A proteção do indivíduo passou a ser entendida como essencial para a segurança nacional e internacional; e
2. As condições de segurança indispensáveis para o desenvolvimento humano e das nações deixaram de estar limitadas pelas vertentes tradicionais de defesa nacional e cumprimento da lei, passando a incorporar os fatores políticos, económicos e sociais que garantissem uma vida livre de risco e/ou danos para a segurança do indivíduo.

Nas intervenções da comunidade internacional nos países saídos de conflitos armados, ao abrigo das missões de *Peacekeeping* (com o objetivo de manter a paz entre os beligerantes) e mais tarde nas missões de *Peacebuilding* (visando uma reconstrução da sociedade e do Aparelho do Estado eventualmente destruído pela guerra) da ONU estavam sempre presentes os programas de “Desarmamento, Desmobilização e Reintegração” (DDR) no âmbito da RSS.

A RSS nos países em transição da guerra para a paz e da ditadura para a democracia, como Moçambique por exemplo, significa mais do que simples processos de desmobilização, desarmamento e reintegração de antigos combatentes e fornecer às instituições de segurança melhores equipamentos e formar polícias e soldados para a utilizarem, sendo que mesmo nas democracias mais consolidadas, a RSS ainda hoje é um assunto politicamente delicado (Eckard 2016).

Nicole Ball (2018, p. 18) identificou cinco objetivos da RSS, designadamente, o reforço das instituições civis, a profissionalização do pessoal civil de defesa e segurança, a profissionalização das forças de segurança, institucionalização de mecanismos para desenvolver a política de segurança e identificar as necessidades de segurança, e a prestação de assistência para superar os legados da reforma do sector da segurança. Para Edmunds, Foster e Cottey (2001, p.11) a RSS tem como objetivos construir organizações "que aceitam que o seu

papel é satisfazer as exigências do governo (civil e democrático) do Estado e são capazes de realizar atividades militares de forma eficaz e eficiente e cuja organização e estrutura refletem estes pressupostos”.

Nicole Ball (2002, p. 3) acrescenta que a RSS procura estabelecer uma cadeia de comando e controlo hierárquico que subordine as forças de defesa e segurança as autoridades civis democraticamente eleitas através da implementação de uma cultura de observância do Estado de Direito isto é, criar e incorporar diretivas que estabeleçam o controlo civil e democrático das forças militares e militarizadas através da criação de meios e capacidades no seio do governo e da sociedade civil para escutinar a política de defesa e segurança e garantir que a formação de efetivos militares e policiais profissionais está em conformidade com as exigências das sociedades democráticas.

Para Alex Bellamy (2003) a RSS visa, através de programas de profissionalização, criar instituições de defesa e segurança capazes de desempenhar as suas tarefas de forma eficaz e eficiente, que funcionem de acordo com as regras e normas sociais que constituem uma profissão contribuindo assim para a minimização da corrupção, prevenção e punição de crimes cometidos por membros das forças armadas, prevenção do abuso de direitos humanos e politização dos militares por um regime particular.

Christopher Layne (1994), secundado por Bruce Baker (2010), entende que o objetivo da RSS é de reduzir os dilemas de segurança regional e interna, reorientando as organizações, promovendo a confiança e estabelecendo parcerias para a proteção das fronteiras nacionais, através, por exemplo, da cooperação e a integração da diplomacia da defesa, dos exercícios conjuntos, da formação e da educação, bem como de ações combinadas contra ameaças comuns (como o tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e a pirataria).

Adebayo Adedeji (1999), por sua vez, sustenta que a RSS tem o objetivo de contribuir para a construção da paz, concorrendo para a criação de uma segurança legítima, para a integração dos valores da democracia criando assim um ambiente propício para o desenvolvimento a longo prazo na medida em que a RSS deverá ajudar a alterar as estruturas, as leis, os processos e os comportamentos dos indivíduos no Sector da Segurança, de modo a que as FDS estejam em condições de garantir a segurança interna e externa do Estado, e não possam tornar-se um instrumento de interesses políticos (Bryden e N'Diaye (2011).

Parece haver grande concordância nos autores referidos de que a RSS visa essencialmente a profissionalização das instituições de segurança e que por um lado, só um sector de segurança democraticamente controlado pode garantir a proteção da população a longo prazo contra o abuso de poder e criar um equilíbrio entre os interesses de segurança do Estado e os da

população, e por outro lado, criar forças de defesa e segurança capazes de desempenhar as suas funções de forma eficaz, eficiente e legítima, visando neste sentido, criar sistemas de governação da segurança que disponham de um nível suficiente de competência e capacidade para implementar as políticas de segurança dos governos de forma eficiente e eficaz

1.3. A Reforma da Polícia

As instituições criadas pelo Estado para proteger os direitos das pessoas, estabelecer e manter a ordem, garantir a estabilidade e a segurança, em face às ameaças reais e/ou potenciais, são geralmente referidos como o Sector da Segurança. Uma das principais instituições que compõem o Setor da Segurança de um país é a Polícia, cujas funções abrangem uma variedade de atividades para a manutenção da Lei e da Ordem, podendo para tal recorrer ao uso legítimo da força em nome do Estado.

Para Hendrickson (1999, p. 9) o estudo da Reforma da Polícia releva na medida em que "as forças de segurança não profissionais ou mal regulamentadas muitas vezes agravam, em vez de mitigar problemas de segurança." A reforma desta área visa apoiar o estabelecimento de estruturas de comando e controlo das Forças de Defesa e Segurança, a formação dos seus efetivos nas áreas de Direito Humanitário Internacional e dos Direitos Humanos, o reforço da fiscalização parlamentar sobre aparelho de segurança, apoiar organizações civis que possam atuar como fiscalizadores externos sobre o sector da segurança e, mais importante, apoiar a desmobilização e reintegração de ex-combatentes (Cooper e Pugh 2002, p. 16).

Apesar de a Polícia ter como principal tarefa garantir a Lei e a Ordem, principalmente através da prevenção e combate a criminalidade, os estudos sobre a Reforma da Polícia são relativamente novos, sendo igualmente escassos estudos científicos sobre o seu papel no desenvolvimento e democratização das sociedades. Para Mark Duffield (2002) há uma crescente consciência de que o desenvolvimento e a segurança são interdependentes e que as Forças Policiais podem dar um contributo positivo para processos mais amplos de democratização e desenvolvimento em situações pós-conflito. Edwin Warden (2017, p. 8) entende que a Reforma da Polícia em países saídos de conflitos armados "é um dos fatores condicionadores do desenvolvimento nacional" pois a Polícia é uma das principais instituições públicas, cuja atividade [garantia da Lei e da Ordem] tem um impacto direto na vida dos cidadãos, e por isso o papel que ela exerce na transformação da sociedade não pode ser subestimado.

A Reforma da Polícia ocorre nas situações pós-conflito armado onde muitas vezes há falta de legitimidade das forças policiais junto das populações devido a falta de segurança, aumento galopante da criminalidade e um histórico de repressão e abusos dos direitos humanos que caracterizam os conflitos armados. Neste sentido Thorsten Stodiek (2006) *cit in* Johannes Loh (2010, p.5) considera que a Reforma da Polícia desempenha um papel crucial no restabelecimento da confiança dos cidadãos no Estado, pois, sem ganhar a confiança da população não se pode ter sucesso no combate a criminalidade.

Cooper e Pugh (2002, p. 5) alertam para a necessidade de consciencialização de que a existência de "estruturas de segurança repressivas ou corruptas podem minar a estabilidade crucial para maximizar os benefícios das missões de ajuda ou de construção da paz, mas também, que uma reforma positiva do sector da segurança pode constituir um catalisador para programas mais amplos de boa governação e democratização; Charles Call (2002, p.2) apresenta três perspetivas para se verificar a importância da Reforma da Polícia.

- Na perspetiva dos direitos humanos, que tem como principal preocupação a proteção dos direitos humanos, a reforma da Polícia visa mudar a forma de atuação da Polícia através da renovação da doutrina e a contração de programas de formação que enfatizem os direitos humanos, e o estabelecimento de mecanismos internos e (especialmente) externos de controle da atividade policial;
- Na perspetiva da construção e manutenção da paz nos anos imediatamente a seguir ao fim da guerra, a Reforma da Polícia visa melhorar o desempenho, eficácia e conduta policial, como um meio para prevenir futuros conflitos, integrando na nova organização e nas estruturas de policiamento membros das partes anteriormente em conflito, principalmente para fornecer garantias de segurança aos antigos combatentes que estão a desmobilizar; e
- Na perspetiva da garantia da ordem e da tranquilidade públicas, que salienta a necessidade de reforçar as capacidades locais a fim de controlar imediatamente a criminalidade local e combater a criminalidade transnacional e o terrorismo contribuindo assim para a promoção e proteção dos direitos humanos e do processo de democratização.

Podemos, desta forma, concluir que a Reforma da Polícia contribui para a criação do Estado de Direito Democrático, englobando em certa medida a visão dos direitos humanos, mas ultrapassa-a dando ênfase ao desenvolvimento institucional, atendendo ao facto de que uma

visão mais holística da relação entre a segurança, o desenvolvimento e a democracia, não pode fugir a questão da Polícia e do policiamento.

1.3.1. Os desafios na implementação de Reformas na Polícia

No fim de um conflito armado as forças policiais podem encontrar alguns obstáculos para fazer cumprir a Lei e a Ordem dentro de toda extensão territorial, o que pode minar a sua atuação como garante da soberania. O papel da Polícia não pode ser visto apenas como o de prevenir a retomada do conflito interno, mas enquanto a principal instituição através da qual os cidadãos interagem com o Estado e a sua perceção sobre o Estado de Direito é muitas vezes forjada dessa interação (Poate 2008).

Simon Robbins (2009) aponta que as forças de policiais dos países que viveram períodos de Guerra Civil podem ser percebidas pela população como um instrumento do Estado para a repressão e exploração, por apresentarem dificuldades de garantir rácio polícia-cidadão (que em media é de 1:1000, abaixo de 1:450 recomendado pela ONU), por existir a probabilidade da instituição estar assolada pela corrupção, pelos baixos salários que levam à desmotivação dos efetivos, e dos anos de guerra levarem corroerem a ligação Polícia-Comunidade, que é a condição principal para o sucesso da atividade policial. Johannes Loh (2010) apontou que os desafios para a Reforma da Polícia podem ser estruturados em três dimensões, nomeadamente,

1. A Dimensão dos Recursos Humanos: onde se levantam os seguintes questionamentos: qual é o número global de efetivos policiais? Quantos novos recrutas podem ser treinados e em quanto tempo? A afetação de pessoal pelo país é feita seguindo um critério logico? Qual?
2. A Dimensão Logística: ligada a questão do material e equipamento, onde de entre outros, se procura saber se o défice de material, equipamento e infraestruturas pode ser suprido? Em quanto tempo? Esta previsto a aquisição de material para as diferentes zonas do país (rural e urbana)?
3. A Dimensão da Estrutura Organizacional: o que pode ser aproveitado para a sua transformação em uma polícia democrática e prestadora de contas aos cidadãos? Como estabelecer uma nova cultura organizacional que forneça meios e motivação a nova instituição?

James Dobbins (2007, p. 52) considera que a Reforma da Polícia deve ser da iniciativa do país recém-saído do conflito armado e que para o seu sucesso deve haver garantia de comprometimento ao nível das lideranças políticas e esta é uma atividade que exige abordagens "mais sistemáticas e institucionalizadas" e para que sejam bem-sucedidas deve existir um compromisso sério das lideranças políticas e policiais (Hartz 1999, p.31).

Hans Toch (2008) argumenta que a Reforma só será eficaz se os agentes da Polícia forem integrados na concepção e implementação das reformas, tornando-se assim agentes de mudança e que sem a inclusão e aceitação das lideranças policiais o processo de reformas esta fadado ao fracasso conforme uma vez que os membros da corporação podem perceber a reforma como uma interferência nas suas atividades e embargar o processo como aconteceu em Moçambique onde os Oficiais receosos em perder os seus postos trabalho atrasaram o processo de reforma por cerca de dois anos (Lála e Francisco 2006, p. 196).

1.3.2. A Avaliação dos Programas de Reforma da Polícia

Para determinar o sucesso e o insucesso dos programas de reforma são necessários instrumentos de avaliação adequados. Infelizmente, os doadores internacionais não desenvolveram instrumentos de avaliação que medem os resultados da reconstrução do sector da segurança de uma forma abrangente e informativa (Ziegler 2002). Essa falta de medidas de avaliação institucionais levanta questionamentos sobre os critérios que podem ser utilizados para a avaliação destes programas, atendendo ao esforço financeiro que eles acarretam para os doadores? Ciente desta lacuna, David Law (2006) propôs seis critérios para se avaliar a eficácia de um Programa de Reforma da Polícia:

1. O impacto do esforço de reforma nos níveis de violência;
2. O efeito sobre o Produto Interno Bruto (PIB);
3. O efeito sobre as relações étnicas;
4. A democratização e propriedade local;
5. A integração regional de antigas zonas de conflito ;e
6. A sustentabilidade financeira.

Johannes Loh (2010, p. 16) critica o modelo apresentado por David Law, argumentando que o mesmo apresenta indicadores quantificáveis para apenas três dos sete critérios propostos. Os níveis de violência são medidos, em parte, pelas estatísticas da criminalidade e por avaliações qualitativas dos relatórios institucionais sobre a melhoria da situação de segurança.

A mudança do PIB, por exemplo, é medida antes e depois de se terem realizado esforços de reforma, mas não se apresenta nenhuma justificação para se relacionar a Polícia e PIB. A sustentabilidade financeira dos esforços de Reforma é medida pelo montante do financiamento externo em relação ao orçamento do governo anfitrião, mas não é fornecida qualquer avaliação dos rácios aceitáveis de assistência ao orçamento do Estado. Os outros critérios, tal como o efeito sobre as relações étnicas, são avaliados com indicadores qualitativos difíceis de mensurar.

Para suprimir as deficiências do modelo de Law, Michael Brzoska (2006, p. 9) propôs um modelo diferente para avaliação da Reforma da Polícia que compreendia a medição do grau de redução das ameaças e dos riscos a segurança existentes antes da Reforma. Os indicadores propostos por Brzoska incluem:

1. A proliferação de senhores da guerra (poder, tamanho e áreas sob o seu controlo);
2. A extensão das fronteiras sem controlo legítimo;
3. O número de armas detidas ilegalmente;
4. O grau de militarização (número de homens fardados *per capita*);
5. As etnias ou outras formas de enviesamento clientelístico;
6. A corrupção (medida ao longo do tempo e em comparação com outros países);
e
7. A profissionalismo das instituições de segurança (credibilidade pública e responsabilidade).

Apesar de todos os indicadores de Brzoska serem, em teoria, de alguma forma mensuráveis, na prática são difíceis de fazê-lo, pois muitas vezes os dados necessários não são recolhidos sistematicamente ou o acesso a eles é altamente restrito, o que levanta questionamentos sobre a eficácia deste modelo.

Para colmatar as lacunas apresentadas pelos dos modelos de David Law e Michael Brzoska, Ylber Bajraktari *et al* apresentaram em 2006, na Universidade de Princeton (EUA) um modelo de avaliação dos Programas de Reforma da Polícia designado por PRIME (*Police Reform Indicators and Measurement Evaluation*), à ONU como sendo um modelo de diagnóstico prospetivo que permite analisar os resultados da Reforma da Policial de uma forma holística através da avaliação de 16 indicadores fundamentais inseridos em quatro pilares, nomeadamente: Desempenho e Eficácia, Gestão e Supervisão, Relações Comunitárias e Sustentabilidade (2006, p. 5).

O PRIME foi testado e validado nos Programas de Reforma das Polícias do Kosovo, da Serra Leoa e de Timor-Leste. Estas três países foram escolhidos porque partilham uma linha temporal de intervenção internacional semelhante (1999-2005/2006). Estes casos também foram úteis para estudar porque muitas das condições encontradas nestas áreas, como a fraca governação local, a falta de segurança e estabilidade, e os serviços policiais historicamente não democráticos e repressivos, são suscetíveis de ser encontrados em muitos países que tiveram guerras internas. Ao mesmo tempo, estes três ambientes eram geograficamente e historicamente diversos o suficiente para permitir um teste rigoroso do PRIME e sua aplicabilidade a diferentes tipos de situações (Idem, p. 6).

1.3.3. O PRIME e a Avaliação dos Programas de Reforma da Polícia

O sucesso de um Programa de Reforma da Polícia é a criação de um novo serviço policial capaz de manter a segurança e a estabilidade de forma democrática e responsável. Se as novas forças policiais não forem capazes de manter a paz e a estabilidade, ou se elas mesmas contribuírem para a insegurança e para violência, ou se servirem para promover a segurança através de meios antidemocráticos, esse Programa de Reforma da Polícia não pode ser considerado um sucesso.

Para Garth Den Heyer (2010, p. 218) a natureza sistemática do PRIME representa um grande avanço na avaliação dos Programas de Reforma da Polícia por ser uma ferramenta prática de avaliação que pode ser usada em qualquer cenário pós-conflito, independentemente do mandato específico para a reforma policial, na medida em que pode ser usado para melhorar os esforços de Reforma Policial a todos os níveis. O PRIME fornece aos gestores da Polícia, aos decisores políticos e aos doadores uma forma útil de identificar áreas onde a reforma policial foi menos bem conseguida e oferece possibilidades de se fazerem ajustamentos oportunos baseados em evidências.

O PRIME é projetado para ser flexível o suficiente para ser adaptado a diferentes ambientes e mandatos, mas abrangente o suficiente para produzir resultados claros e verificáveis ao longo do tempo uma vez que dá aos investigadores a possibilidade de poderem analisar isoladamente cada um dos 16 indicadores fundamentais inseridos nos 4 Pilares, (Desempenho e Eficácia, Gestão e Supervisão, Relações Comunitárias e Sustentabilidade) que o sustentam (Bajraktari *et al.* 2006, p. 20).

No primeiro Pilar, o da Eficácia e Desempenho, os investigadores procuram verificar a qualidade dos serviços prestados pela nova Polícia através da sua capacidade para combater eficazmente a criminalidade tendo em conta que tal só é possível se a Polícia tiver quantidade

e qualidade de pessoal, equipamento e formação. É igualmente analisado o modo como a instituição exerce a sua autoridade política/legal para impor a segurança interna, e como utiliza as estatísticas sobre a criminalidade para definir e alcançar os seus objetivos de aplicação da lei e prevenção criminal, bem como a sua capacidade de coordenação com outras instituições do Setor da Justiça, nomeadamente, os Tribunais e o Sistema Penitenciário (Bajraktari et al. 2006).

Por sua vez, no segundo Pilar, da Gestão e Supervisão, os investigadores procuram compreender a profundidade e funcionalidade das estruturas de gestão e dos mecanismos de supervisão do serviço policial. O pressuposto é de que se a instituição não tiver uma missão e procedimentos claros, os agentes da Polícia estarão menos propensos a saber o que devem fazer e por que devem fazê-lo. As organizações policiais bem-sucedidas definem regras, procedimentos, cadeia de comando e missão que orientam as suas ações e focam os seus objetivos de acordo com a Lei. Observe-se que os mecanismos de fiscalização policial são fundamentais para promover a transparência e iniciativas contra o abuso de poder, devendo a Polícia dispor de um mecanismo de supervisão interna para que possa autoavaliar-se e possa tornar possível que a comunidade possa participar no escrutínio da atividade policial.

O terceiro Pilar, que versa sobre as Relações Comunitárias, estabelece critérios para medir a qualidade e a profundidade das relações entre a Polícia e a comunidade local. Partindo da ideia de que a eficácia da Polícia é limitada se ela não tiver relações de boa cooperação e a confiança da comunidade que serve, e que nas situações pós-conflito, é muitas vezes difícil para a Polícia ter a cooperação das comunidades locais que podem ter sido vítimas da brutalidade policial durante o conflito. Bajraktari *et al* (Idem) entendem que a cooperação entre a Polícia e as comunidades locais pode ser a diferença entre o sucesso e o fracasso da Reforma da Polícia uma vez que as comunidades locais desempenham um papel fundamental no fornecimento de informações à Polícia sobre os suspeitos locais, legitimando o papel da Polícia e construindo confiança na sociedade no Estado de direito.

O quarto e último Pilar, da Sustentabilidade, ajuda a aferir a capacidade do serviço policial de se sustentar sem o apoio dos doadores e de ter uma atuação politicamente neutra. O pressuposto de Bajraktari *et al* (idem) é de que um serviço policial que não pode sustentar as suas capacidades sem uma assistência internacional substancial, não funcionar de forma eficaz e independente a longo prazo. A importância deste Pilar resulta do facto de que financiadores das Reformas da Polícia prestarem pouca atenção à sustentabilidade financeira dos serviços policiais locais, que depois se tornam institucionalmente fracas e fortemente dependentes do poder político para financiar as operações policiais ou os programas de formação, por exemplo, cuja duração, a qualidade e o foco da formação que devem ser determinados pelas necessidades

da Polícia, passar a estar dependentes das pressões das agendas políticas sobre a necessidade de redução do desemprego juvenil, por exemplo.

1.4. Caracterização dos Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique

1.4.1. O “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique”

No início dos anos 1990, Moçambique enfrentava desafios de desenvolvimento e a ajuda dos parceiros internacionais foi crucial para o progresso do país em várias frentes. Tomemos como exemplos a manutenção da taxa de crescimento económico que chegou a atingir em média 6%-7% por ano, a ajuda em emergências de cheia e secas, o apoio especializado ao desenvolvimento e aos serviços destinados a satisfazer as necessidades crescimento económico e a redução da pobreza (PNUD 2004).

Dos parceiros internacionais destaca-se o PNUD (2004 pp. 9-10), que investiu no sector público, na reforma do Estado e na capacitação dos recursos humanos com o objetivo de melhorar a eficiência, aumentar a transparência, descentralizar o Estado, melhorar a gestão de recursos financeiros e formar o capital humano para gerir eficazmente os programas nacionais de desenvolvimento que elegeu quatro áreas-chave para ajudar o desenvolvimento de Moçambique naquele período:

1. Resposta de emergência e recuperação pós-conflito;
2. Governação local e descentralização;
3. Apoio ao reforço institucional e de capacidades na desminagem, mitigação de desastres naturais; e
4. Reforma do Sector da Segurança e da Justiça.

Para este estudo nos restringimos à Área 4- Reforma do Setor da Segurança e da Justiça. Esta área estava voltada para suprimir a necessidade de proteção policial, aumentar a capacidade de resolução de litígios e construção de instalações prisionais. Em cada uma das quatro instituições governamentais interligadas (Tribunais, Magistratura, Prisões e Polícia) o PNUD ajudou na elaboração de planos estratégicos de longo prazo e disponibilizou instalações e formação em cada uma destas áreas, como exemplo, financiou a construção do Centro de Formação Jurídica e Judiciária onde são formados os Magistrados Judiciais e os do Ministério. Na componente prisional financiou um estudo para a reforma prisional para o Governo e

apoiou, em particular, a elaboração de uma nova "Política Prisional" e a formação de pessoal em questões sociais.

Foi a Constituição de 1990 que lançou as bases jurídicas para a transição política e em grande parte forneceu os alicerces para a Reforma do Sector da Segurança ao considerar as questões de comando e controlo das FDS ao estabelecendo que elas, doravante, “subordinam-se a PDS e devem fidelidade à Constituição e à Nação.”¹³ Para a PRM foi formulado um programa para o Apoio envolvendo vários doadores. Este programa estava enquadrado na agenda de consolidação democrática que os doadores tinham acordado após as eleições de 1994 e foi financiado, principalmente, pela Espanha e pelos Países Baixos, e estava baseado, numa primeira fase, na avaliação técnica e que mais evoluiu para o apoio técnico da *Guardia Civil* Espanhola (PNUD 2004).¹⁴ Em 1996 a Assembleia da República analisou a Informação Anual da Procuradoria-Geral da República sobre o Estado Geral da Justiça no país e com base nessa Informação foi aprovada a Resolução n° 24/96, de 27 de Dezembro, onde era recomendado que devido¹⁵

“a situação de insegurança e intranquilidade, medo e temor em que a criminalidade mergulha o país, exige da parte de todos e em particular das instituições que lidam diretamente com a criminalidade, uma abordagem marcada pela seriedade, sentido de extrema urgência, responsabilidade e determinação do seu enfrentamento. Considerando que a manutenção da lei e ordem, da paz e segurança dos cidadãos, passa fundamentalmente por uma ação determinada de prevenção e repressão da criminalidade, torna-se imperioso e urgente, em relação à PRM:

- a) Proceder a uma profunda reestruturação, purificação e reforço da disciplina da Polícia da República de Moçambique;*
- b) Garantir a efetiva e correta utilização dos poucos recursos disponíveis no combate à criminalidade;*
- c) Garantir critérios rigorosos de seleção no recrutamento de membros para a Polícia da República de Moçambique; e*

¹³A Constituição de 1975 estabelecia que as FDS se subordinavam ao Partido FRELIMO. Cfr. art.º 60 da Constituição de 1990. Boletim da República n.º 44, I-Série pp. 268-(1) -268-(16).

¹⁴A República de Moçambique e o Reino da Espanha estabeleceram relações diplomáticas em 27 de Maio de 1977 e, três anos depois, a 12 de Dezembro de 1980, assinaram o Acordo Geral de Cooperação Técnico-Científica do qual foram desenvolvidos vários projetos de cooperação bilateral. Após a realização da VI Comissão Mista de Cooperação Moçambique-Espanha foram encetados contactos com a Embaixada da Espanha em Maputo com vista a definição das ações prioritárias de cooperação entre os dois Países no domínio da segurança e ordem pública.

¹⁵Resolução n° 24/96 de 27 de Dezembro [Atinente à Informação da Procuradoria-Geral da República à V Sessão da Assembleia da República]. Boletim da República n.º 52, I-Série, 6.º Suplemento, pp. 270 (72) – 270 (76).

d) Retomar políticas de formação permanente visando a crescente profissionalização do efetivo policial.”

Este processo foi solidificado quando o Ministro dos Assuntos Exteriores e de Cooperação de Espanha visitou Moçambique em Dezembro de 2005. Nesta ocasião foi identificada como ação imediata, a conclusão e assinatura de um Memorando de Cooperação em Matéria de Segurança e Ordem Pública que permitiu estabelecer um mecanismo de comunicação entre os Ministérios do Interior dos dois Países e definiu as áreas de cooperação sobre as quais foram estabelecidos os Planos Anuais de Cooperação.¹⁶ O Projeto Apoio à PRM foi desenvolvido em três fases, a saber:

1.4.1.1. A Fase I (Projeto MOZ/95/015)

A Fase I (Projeto MOZ/95/015) começou em 1997 com o PNUD como a agência de execução e teve dois objetivos, nomeadamente:

1. Reabilitar e apetrechar com mobiliário o Centro de Formação de Quadros da PRM em Michafutene; e
2. Reabilitar algumas Esquadras de Polícia na Cidade de Maputo.

Esta Fase foi uma iniciativa do PNUD e se desenvolveu através de consultas e negociações entre o MINT e os Governos de Espanha e dos Holanda (MINT 2010). Os Governos da Suíça e de Espanha financiaram as atividades para a criação da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), em conjugação de esforços com outros programas bilaterais financiados por Portugal, África do Sul, EUA e Alemanha. (PNUD 2007 p. 9).

1.4.1.2. A Fase II (Projeto MOZ/00/007)

A Fase II (Projeto MOZ/00/007) teve início em outubro de 2000 e foi com financiado pelos Governos de Moçambique, da Espanha e da Holanda no valor global de 12 milhões USD com o objetivo de consolidar os progressos alcançados na fase anterior, nomeadamente:

¹⁶ Memorando de Entendimento para a Cooperação no Domínio da Segurança e Ordem Pública entre os Ministérios do Interior de Moçambique e da Espanha, a 18 de Outubro de 2010. Cfr. Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Avaliação do Memorando Sobre a Cooperação Bilateral Entre a República de Moçambique e o Reino da Espanha*. 2010.

- a) Formação e reciclagem de pessoal policial;¹⁷
- b) Apoiar a criação de uma série de Esquadras-modelo nos Comandos Distritais e Provinciais da PRM através da reabilitação de instalações, fornecimento de equipamento de apoio necessário e assistência técnica;
- c) Incluir nas Esquadras de Polícia e dos Comandos Distritais Gabinetes dedicado à mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e melhorar as condições dos detidos para cumprir as normas internacionais;¹⁸
- d) Apoiar melhorias nas funções de gestão e planeamento da PRM, incluindo o Comando Geral.

Nesta Fase foi desenvolvido e adotado o Plano Estratégico da PRM 2003-2012 (PEPRM), primeiro do género para a Polícia em Moçambique. O PEPRM era um documento importante, pois fazia uma análise da situação criminal e estabelecia os objetivos pretendidos, os projetos correspondentes, indicadores e recursos necessários para o desenvolvimento da PRM.

Embora o PEPRM fosse um documento ambicioso, em termos do custo dos projetos propostos, na medida em que fornecia uma orientação institucional para o futuro, identificava as prioridades, custos e indicadores para monitorizar e medir os resultados (PNUD 2007, p.82), o documento não esclarecia como é que os recursos poderiam ser alcançados, qual é a contribuição do Governo de Moçambique para materialização do mesmo, e qual era a estratégia para a sua sustentabilidade. Possivelmente foi esta falta de especificidade que contribuiu para o baixo interesse internacional para o financiamento ao PEPRM.

1.4.1.3. A Fase III

A Fase III deste Projeto foi concebida para melhorar a estrutura de comando, controlo e de gestão da PRM, continuar com a formação contínua de pessoal e melhorar a imagem pública da PRM, tidas como sendo atividades prioritárias no PEPRM (MINT 2003).

¹⁷ Dentro do Projeto MOZ/00/007 estava inserido Projeto MOZ/98/006 que visava apoiar a PRM na criação e consolidação da Academia de Ciências Policiais

¹⁸ Os Gabinetes de Atendimento a Mulheres e Crianças Vítimas de Violência Doméstica fazem parte integrante da estrutura policial e eram financiados e assistidos pela UNICEF em parceria com outros setores do Estado como o Ministério da Justiça, Ministério da Mulher e da Ação Social. Nessa altura foram criadas mais de 150 destas unidades espalhadas pelo país. No entanto, não existiam normas funcionamento comuns e, na maioria dos casos, a sua eficácia dependia da consciência e do interesse do responsável, bem como de fundos adicionais de outros parceiros, como organizações não governamentais. Cfr. PNUD. *Support to the Police of the Republic of Mozambique: Project outcome evaluation phase I, II and III. Final Report*. 2007, p. 9.

Esta fase, inserida no Programa de Reforma do Setor da Justiça, permitiu à PRM contribuir para um setor de justiça criminal mais coordenado. O "Projeto de Construção de Capacidades para o Controlo das Armas Ligeiras Ilícitas em Moçambique", que tinha o objetivo de alinhar as questões de desenvolvimento à dimensão da segurança pública e da prevenção da criminalidade estava inserida nesta fase. Este Projeto foi desenvolvido a partir do reconhecimento dos doadores do aumento da proliferação ilícita de armas ligeiras e da baixa consciência da PRM sobre a importância do controlo desse fenómeno (PNUD 2007).

Ainda que as pautas anteriores fossem importantes, provavelmente um dos programas mais bem-sucedidos na Fase III foi a criação da Unidade Técnica para a Implementação do Plano Estratégico (UTIFE), criada pelo Ministro do Interior em dezembro de 2004. A UTIFE era dirigida por um Diretor Nacional, responsável pela gestão da unidade, garante a propriedade nacional e contribui para garantir a sustentabilidade da unidade do ponto de vista da capacidade humana. Mas a falta de recursos adequados levou a que as operações da UTIFE fossem financiadas, maioritariamente, pelos fundos do PNUD que considerava importante que o MINT integrasse a UTIFE nos seus cenários económicos intercalares, a fim de integrar progressivamente a UTIFE no orçamento recorrente do MINT, garantindo assim a sustentabilidade desta unidade-chave (PNUD 2009).

1.4.2. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento institucional do MINT

A história recente da cooperação entre Portugal e Moçambique reflete o bom relacionamento político existente entre os dois países. Com efeito, a cooperação institucional entre os dois Estados vem-se desenvolvendo quer no contexto bilateral dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), consubstanciado em projetos/programas propostos e executados anualmente em colaboração com os ministérios, as autarquias e a sociedade civil, em particular as ONG portuguesas, quer no contexto multilateral, em articulação com outros doadores no qual se incluem os programas da União Europeia e das agências especializadas do sistema das Nações Unidas.

A parceria entre Portugal e Moçambique assenta numa matriz cultural, jurídica e institucional comum e de competências técnicas específicas em áreas fundamentais para o desenvolvimento, particularmente no campo da capacitação dos recursos humanos e institucionais das diversas áreas como a educação, a saúde, os recursos naturais, entre outros, bem como nas áreas de boa governação (IPAD 2004, p. 12).

A mais-valia da cooperação portuguesa situa-se essencialmente em 2 áreas: a primeira é a área da educação e da formação, motivada pela comunhão língua portuguesa e de outras similitudes decorrentes de um passado histórico comum, e a segunda é a área da capacitação do apoio institucional em diversas áreas, na qual se inclui a Cooperação Técnico Policial, em resultado de matrizes legais, organizacionais e institucionais semelhantes (*Idem*, p. 4).

A intervenção de Portugal no campo específico da Cooperação Técnico-Policial (CTP) teve início em 1995 quando foram assinados os “Acordos de Cooperação em Matéria de Segurança Interna” entre o MINT de Moçambique e o Ministério da Administração Interna de Portugal (MAI). Este Acordo previa uma cooperação técnica assente em ações de formação (em particular a formação de formadores), fornecimento de material, realização de estudos de organização, fornecimento de material equipamento e prestação de serviços.¹⁹

O impulso para a materialização da CTP foi a colocação do primeiro Oficial de Ligação (OLI) do MAI na Embaixada de Portugal em Maputo em 1999. A consolidação desta cooperação verificou-se a partir de 2005, com a implementação de um conjunto de projetos no setor, e com uma participação mais ativa por parte do então IPAD enquanto parceiro e cofinanciador. Em 2007 decorreu ao abrigo da CTP primeiro ciclo de capacitação e formação de Quadros policiais nas diferentes especialidades e na formação de Oficiais da Polícia na ACIPOL, satisfazendo, desse modo, as necessidades de formação a curto prazo (Camões, IP. 2013, pp. 19-20).

A partir de 2008 iniciou-se o segundo ciclo de capacitação que visou dar sustentabilidade às ações levadas a cabo no primeiro ciclo, sobretudo, através da formação de formadores e do alargamento do apoio a outras áreas como o Serviço de Bombeiros e à Unidade de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência (*Idem*).

Foi o reconhecimento e a credibilidade internacional do trabalho realizado pela CTP portuguesa, através dos seus Programas Indicativos de Cooperação, que certamente levaram que a União Europeia propusesse que Portugal, através do IPAD, conduzisse a implementação de Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT (*Ibidem*).

¹⁹Art.º 2 do Decreto 57/97, de 8 de Outubro [*aprova o Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Moçambique em Matéria de Segurança Interna, assinado em Maputo a 12 de Setembro de 1995*]. Diário da República n.º 233/1997, Série I-A de 1997-10-08.

1.4.2.1. O Programa Indicativo de Cooperação 2004-2006

Depois da adoção da Constituição de 1990, que introduziu o sistema multipartidário, e da assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992, que pôs fim ao conflito armado no país, a consolidação da paz e o aprofundamento da democracia têm constituído prioridades do Governo. A prevalência do espírito de diálogo entre as forças políticas representadas na Assembleia da República tem permitido que instrumentos legais e funcionais inerentes ao sistema democrático tenham vindo a ser adotados e desenvolvidos.

A língua comum possibilitou um fácil enquadramento da intervenção da Cooperação Portuguesa e a concentração da Ajuda Pública Portuguesa ao Desenvolvimento para o triénio 2004-2006, incidiu nas áreas consideradas prioritárias, tais como, Educação, Saúde, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Boa Governação, Apoio Orçamental e Macrofinanceiro, Desenvolvimento Sociocomunitário, Mulher e Cultura (IPAD 2004, p. 11).

Tendo em conta as prioridades do Governo de Moçambique para área da Boa Governação, nomeadamente, a promoção e desenvolvimento da democracia, descentralização da Administração Pública, valorização da sociedade civil, reforço da capacidade e da eficiência do sistema legal e judicial e melhoria da segurança pública com vista à proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos, o apoio da Cooperação Portuguesa à Boa Governação privilegiou uma intervenção centrada no apoio à capacitação institucional, à formação de recursos humanos e à assistência técnica, designadamente, prosseguindo no apoio à reforma da Polícia, incluindo a Polícia de Investigação Criminal. (idem, pp. 16-17).

Quadro 1: Áreas de Intervenção Prioritária do PIC 2004-2006

PIC 2004-2006	Área de Intervenção Prioritária
	Educação
	Saúde
	Agricultura e Desenvolvimento Rural
	Boa Governação
	Apoio Orçamental
	Desenvolvimento Sociocomunitário
	Mulher
	Cultura

Fonte: Adaptado de IPAD, 2004

1.4.2.2. O Programa Indicativo de Cooperação 2007-2009

O PIC 2007-2009 foi um documento assinado entre os governos de Moçambique e Portugal tinha como objetivo definir as bases da cooperação para o desenvolvimento entre os dois países nesse triénio. Estruturada na Declaração das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e a Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda, o este PIC foi elaborado em consonância com o Programa Quinquenal do Governo de Moçambique para 2005-2009 e o respetivo Plano de Ação Para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2005-2009), e com a “Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa” adotada pelo Governo de Portugal.²⁰

O PIC 2007 - 2009 teve um orçamento indicativo de 42 milhões de Euros, distribuídos conforme a Quadro 2. Organizado em três Eixos Estratégicos, nomeadamente, (1) capacitação institucional, visando apoiar os esforços do Governo da República de Moçambique na promoção da boa governação, na capacitação das suas instituições e na consolidação do Estado de Direito; (2) desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza, visando contribuir para o desenvolvimento humano e económico de Moçambique e na melhoria das condições de vida da sua população; e (3) Cluster da ilha de Moçambique, visando apoiar o governo de Moçambique para o desenvolvimento sustentável da Ilha de Moçambique da zona costeira adjacente, valorizando o seu património histórico e cultural.²¹

A CTP, inserida no Eixo Estratégico I- Capacitação Institucional, teve por base o Acordo em Matéria de Segurança Interna, assinado entre os dois países e o PEPRM 2003-2012, que definia as necessidades de cooperação e de reforço institucional da Polícia. Efetivamente, desde 1999 já existia um Oficial de Ligação junto da Embaixada de Portugal em Maputo, com funções estabelecer os mecanismos de cooperação entre as FSS de Portugal e as FDS de Moçambique, com vista a implementar as ações de formação isoladas.

Com o PIC 2007-2009 pretendia-se articular a atuação da Cooperação Portuguesa com a de outros parceiros multilaterais como PNUD e a EU; por outras palavras, o PIC 2007-2009,

²⁰A Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa é um documento que define como princípios orientadores da cooperação portuguesa para o desenvolvimento económico e social na consolidação da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito, os seguintes: (i) Empenho na persecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); (ii) Reforço da segurança humana, em particular nos Estados Frágeis ou em situações pós-conflito; (iii) Apoio à língua portuguesa como instrumento de escolaridade e formação; (iv) Apoio ao desenvolvimento económico, numa ótica de sustentabilidade social e ambiental; (v) Envolvimento mais ativo nos debates internacionais, no âmbito do princípio da convergência internacional em torno de objetivos comuns.

²¹Preâmbulo e o art.º 2 do Memorando de entendimento entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República de Moçambique relativo ao Programa Indicativo de Cooperação para o Triénio 2009-2009. Maputo, 2007.

pretendeu realizar de forma holística, coordenada e centralizada a CTP que antes era executada de forma isolada pela PSP e pela GNR, e visava melhorar a assistência portuguesa através de ações de formação em diversas áreas, em Portugal e em Moçambique. (IPAD 2007).²²

Sendo a segurança interna uma área que se reflete em todos os níveis da vida social, desde o crescimento económico à qualidade de vida dos cidadãos, A CTP visava, deste modo, contribuir para o desenvolvimento de melhores formas de organização policial, melhoria controlo de fronteiras, da gestão de informações, da manutenção da ordem pública e do combate à criminalidade, privilegiando as relações entre FDS ao nível da organização, métodos, formação e treino. Era esperado que com o PIC 2007-2009 fosse reforçada a segurança e a estabilidade interna, fosse maximizada a autonomia das instituições políticas e de segurança com o objetivo de consolidar o primado dos valores essenciais da democracia e do Estado de Direito

Quadro 2: Eixos Estratégicos do PIC 2007-2009

	Eixo Estratégico	Área de Intervenção	Orçamento
PIC 2007-2009	Capacitação Institucional	1.1.Apoio à Administração do Estado	25,2 milhões de Euros
		1.2.Juстиça	
		1.3.Cooperação Técnico Militar	
		1.4.Cooperação Técnico Policial	
		1.5.Apoio ao Orçamento do Estado	
	Desenvolvimento Institucional e Luta Contra a Pobreza	2.1 Educação	12,6 milhões de Euros
		2.2.Cultura	
		2.3.Gestão Sustentável de Recursos Humanos	
		2.4.Desenvolvimento Sociocomunitário	
	Cluster da Ilha de Moçambique	1.1. Plano Estratégico de Intervenção na Ilha de Moçambique	4,2 milhões de Euros
		1.2. Construção da Vila do Milénio	

Fonte: Adaptado de IPAD 2007, pp. 6 e 56.

1.4.2.3. O Programa Indicativo de Cooperação 2011-2014

O PIC 2011-2014 foi o quadro de referência estratégica que visava definir as relações de cooperação entre Portugal e Moçambique para este período. A escolha dos eixos e áreas de intervenção foram definidos através da análise dos objetivos e prioridades dos governos dos dois países constantes nos seguintes documentos:²³

²² IPAD. *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. 2006.

²³O Programa do XIX Governo Constitucional, para a legislatura de 2011-2015, definia como medida fundamental a necessidade de fazer evoluir as Relações Bilaterais e Multilaterais, fundada na afirmação de Portugal no contexto europeu e no relacionamento da Europa com os seus espaços de cooperação natural, assumindo-se Portugal como o pivô de alianças privilegiadas com países e comunidades regionais com forte presença da língua portuguesa. *Cfr.* Cooperação Portugal-Moçambique. *Programa Indicativo de Cooperação 2011-2014*. 2012, p. 2.

- (a) Da Organização das Nações Unidas: Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM), Declaração de Paris e a Agenda de Ação de Acra sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento e a Documento Final de Busan;
- (b) do Governo de Moçambique: os Planos de Ação para a Redução da Pobreza, Plano Quinquenal do Governo (2010-2014), Plano Económico e Social (2010 e 1011) e a Política de Cooperação Internacional;
- (c) do Governo de Portugal: Estratégias Sectoriais do Governo, Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral e as recomendações emanadas do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

Este PIC teve um orçamento de 42 milhões de Euros que foram distribuídos por 3 Eixos Estratégicos de Intervenção, designadamente, Boa Governança, Participação e Democracia (9 milhões), Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a pobreza (30 milhões) e Intervenção Complementar: Cluster Ilha de Moçambique (3 milhões). Estes Eixos foram definidos com base na análise das prioridades e objetivos acordados pelos dois governos considerando os compromissos estabelecidos a nível nacional e internacional.²⁴ O Quadro 3 indica os principais programas inseridos e desenvolvidos no Eixo I que se materializou em duas áreas de intervenção, nomeadamente:

- Área de Intervenção I- Capacitação Institucional, Governo e Sociedade Civil: que preconizava o desenvolvimento e consolidação de uma administração pública eficaz, dotada de recursos humanos qualificados, motivados e com o espírito do bem servir. Esta área estava voltada para o cidadão, assegurando que os serviços fossem criados com qualidade e que o cidadão participasse na monitorização da qualidade dos serviços que eram prestados; e,
- Área de Intervenção II- Segurança e Desenvolvimento: a intervenção portuguesa nesta área esta enquadrada pela Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento que visava, entre outros, promover uma maior coerência e coordenação da intervenção do Estado Português na ação externa global em matéria de segurança e desenvolvimento.

²⁴ Cooperação Portugal-Moçambique. Programa Indicativo de Cooperação 2011-2014.2012.

Quadro 3: Áreas de intervenção, programas e objetivos do Eixo 1 do PIC 2011-2014

Eixo I: Boa Governação, Participação e Democracia	Áreas de Intervenção	Programas	Objetivos
	Capacitação Institucional, Governo e Sociedade Civil	Gestão financeira do setor público-Programa integrado de Cooperação e Assistência técnica na área das finanças públicas (PICATFin).	Prestar apoio à área da governação e promover boas praticas na área das finanças públicas, nomeadamente através do reforço do enquadramento legal existente, aumento da transparência e responsabilização e melhoria da gestão dos recursos públicos
		Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais	Modernizar e qualificar o setor da justiça apoiando nas reformas legais
		Organização e instituições para a igualdade das mulheres	Melhorar a capacidade institucional e as condições de intervenção do ministério da Mulher e da Ação Social, bem como apoiar projetos e luta contra a pobreza
	Segurança e Desenvolvimento	Cooperação Técnico Militar	Apoiar as FADM no sentido de constituírem, de forma crescente e sustentada, um fator de referência de unidade nacional
		Cooperação Técnico Policial-Ministério do Interior: Programa Bandeira	Garantir a Ordem e segurança das pessoas e bens, o clima de paz e tranquilidade públicas, bem como o combate efetivo ao crime

Fonte: Adaptado de Cooperação Portugal-Moçambique, 2012

Para esta investigação e para o cumprimento dos objetivos a que nos propusemos iremos nos focar no Eixo I: Boa Governação, Participação e Democracia que centra-se nas questões do fortalecimento do Estado de Direito, das áreas determinantes para a boa governação, da consolidação dos sistemas de segurança, de programas que contribuam para a paz e que sejam adequados para contexto de conflito, bem como para a promoção da apropriação através de modalidades de ajuda que contribuam para o desenvolvimento das capacidades do Estado.

1.5 Discussão

Das organizações internacionais que desenvolveram modelos de intervenção no âmbito da RSS apenas a OCDE e a ONU é que apresentaram definições sobre o assunto. A OCDE (2005, p. 31), define a RSS como sendo a transformação do sistema de segurança (inclui todos os atores, seus papéis, responsabilidades e ações) para gerenciar e operar o sistema de uma maneira mais consistente com as normas democráticas e princípios sólidos da boa governação e, portanto, possa contribuir para um bom funcionamento da estrutura de segurança. Por sua vez a ONU (2008, p. 6) define a RSS como sendo o processo de implementação, avaliação, revisão e monitorização levadas a cabo por autoridades nacionais com o objetivo de reforçar e tornar

eficazes as estruturas de segurança do Estado e das pessoas, sem discriminação e com respeito integral pelos direitos humanos e o Estado de Direito.

A definição da OCDE é a mais usada e a mais consensual, talvez por ser a mais antiga e a mais sustentada em termos conceptuais por considerar área a reformar como sendo um “sistema de segurança”, que engloba um conjunto de instituições civis, militares e de segurança. Pereira (2014 p.73) considera que concorre para este amplo consenso o facto de a definição da OCDE apresentar a RSS como sendo “um processo de transformação que é obrigatoriamente evolutivo, dando a ideia de algo gerível e adaptável e de continuidade, com possível revisão”. Nesta visão a RSS estende-se para além da conceção redutora da necessidade de transformação dos serviços de defesa, *intelligence* e policiamento, e aborda a necessidade uma transformação do sistema de segurança. Apesar desta discordância conceptual, a OCDE e a ONU convergem na delimitação e definição dos componentes do Setor da Segurança. De uma forma geral, ambas organizações dividem o Setor da Segurança em duas grandes áreas: os órgãos provedores da segurança e justiça, e os órgãos de administração, gestão e fiscalização. Ambas áreas são constituídas por atores estatais (onde se inclui a Polícia) e atores não estatais.

O Governo de Moçambique, em parceria com o PNUD e a UE, conduziu dois Programas com o objetivo de dar assistência internacional à PRM nas áreas de organização, formação, infraestruturas, fornecimento de material e equipamentos e materializar os Planos Estratégicos do Ministério do Interior de Moçambique (PEMINT) e da Polícia da República de Moçambique (PEPRM) de modo a melhorar a prestação de serviços aos cidadãos nos domínios da prevenção e combate à criminalidade, identificação dos cidadãos, salvação pública e migração. Atendendo aos objetivos traçados, aos autores estatais e não estatais envolvidos nestes Programas tomamos a definição de RSS apresentada por Steffen Eckard (2016) como sendo a que mais se ajusta a este estudo. O autor entende a RSS como sendo o conjunto de atividades que visam a reorganização do sector da segurança e da justiça, em conformidade com a democracia e o Estado de Direito, a fim de garantir a segurança da população com vista ao estabelecimento de um ambiente seguro e estável, uma condição vital para o desenvolvimento sustentável.

Como este estudo tem o objetivo de “compreender o impacto que os Programas de Reforma da PRM tiveram na estrutura de comando e controlo, e contribuíram para aumentar a sua eficácia e eficiência da instituição entre 1997 e 2014” uma discussão que se levanta é sobre saber que ferramentas podem ser utilizadas para o efeito? Como determinar o sucesso e o insucesso dos programas de reforma, atendendo ao facto dos doadores não terem desenvolvido instrumentos de avaliação que medem os resultados da reconstrução do sector da segurança de uma forma abrangente e informativa (Ziegler 2002)?

Hans Toch (2008) argumenta que a Reforma só será eficaz se os agentes da Polícia forem integrados na concepção e implementação das reformas, tornando-se assim agentes de mudança e que sem a inclusão e aceitação das lideranças policiais o processo de reformas esta fadado ao fracasso, conforme exemplificam Lála e Francisco (2006, p. 196) ao afirmar que os membros da Polícia podem perceber a reforma como uma interferência nas suas atividades e embargar o processo como aconteceu em Moçambique onde os Oficiais receosos em perder os seus postos trabalho atrasaram o processo de reforma por cerca de dois anos.

Para alcançar o objetivo deste estudo elegemos modelo de avaliação dos Programas de Reforma da Polícia designado por PRIME (*Police Reform Indicators and Measurement Evaluation*), que foi criado por Ylber Bajraktari *et al* em 2006, na Universidade de Princeton (EUA) e apresentado à ONU como sendo um modelo de diagnóstico prospetivo que permite analisar os resultados da Reforma da Policial de uma forma holística através da avaliação de 16 indicadores fundamentais inseridos em quatro pilares, nomeadamente, Desempenho e Eficácia, Gestão e Supervisão, Relações Comunitárias e Sustentabilidade.

O primeiro Pilar do PRIME, Eficácia e Desempenho, tem o objetivo de verificar a qualidade dos serviços prestados pela nova Polícia através da sua capacidade para combater eficazmente a criminalidade tendo em conta que tal só é possível se a Polícia tiver quantidade e qualidade de pessoal, equipamento e formação. Este Pilar serve como linha orientadora para o cumprimento do segundo objetivo deste estudo que de “perceber o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram no aumento da eficácia e eficiência da PRM, através da análise dos indicadores “carreira policial”, “formação policial” e “redução da criminalidade.”

O segundo Pilar, da Gestão e Supervisão, ajuda a compreender a profundidade e funcionalidade das estruturas de gestão e dos mecanismos de supervisão do serviço policial. As Organizações policiais bem-sucedidas definem as regras, procedimentos, cadeia de comando e missão que orientam as suas ações e focam os seus objetivos de acordo com a Lei. Observe-se que os mecanismos de fiscalização policial são fundamentais para promover a transparência e iniciativas contra o abuso de poder, devendo a Polícia dispor de um mecanismo de supervisão interna para que possa autoavaliar-se e possa tornar possível que a comunidade possa participar no escrutínio da atividade policial. Este Pilar serve como linha orientadora para o cumprimento do primeiro objetivo deste estudo que é de “descrever o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo da PRM.”

O terceiro Pilar, que versa sobre as Relações Comunitárias, estabelece critérios para medir a qualidade e a profundidade das relações entre a Polícia e a comunidade local. Partindo da

ideia de que a eficácia da Polícia é limitada se ela não tiver relações de boa cooperação e a confiança da comunidade que serve, e que nas situações pós-conflito, é muitas vezes difícil para a Polícia ter a cooperação das comunidades locais que podem ter sido vítimas da brutalidade policial durante o conflito.

Tomamos como sendo nossa a posição de Bajraktari *et al que* entendem que a cooperação entre a Polícia e as comunidades locais pode ser a diferença entre o sucesso e o fracasso da Reforma da Polícia uma vez que as comunidades locais desempenham um papel fundamental no fornecimento de informações à polícia sobre os suspeitos locais, legitimando o papel da Polícia e construindo confiança na sociedade no Estado de Direito. Este Pilar serve como linha orientadora para o cumprimento do terceiro objetivo deste estudo que é de “relacionar os Programas de Reforma da Polícia e a melhoria das percepções públicas sobre a Polícia.”

[Página intencionalmente deixada em branco]

Capítulo 2

A Defesa e Segurança na República Popular de Moçambique (1975-1990)

2.1. Prolegómenos

Quando foi proclamada a Independência Nacional, no dia 25 de junho de 1975, a FRELIMO definiu o carácter e a natureza do Estado e das forças de defesa e segurança. O conceito de defesa nacional que se impunha na altura estava alicerçado no pressuposto de que país e estava sob um cerco imperialista que o desestabilizava através da agressão militar, através dos bandidos armados, da sabotagem económica e da desordem social, através do inimigo infiltrado, uma vez que as funções de segurança interna e externa não podiam ser distinguidas umas das outras, a estratégia de segurança nacional foi concebida para defender a independência e a Revolução contra inimigos de nacionais e internacionais.

É na estrutura da FRELIMO que se encontra a origem de vários órgãos do Estado moçambicano, e o estudo da evolução das FDS de Moçambique é indissociável do estudo das dinâmicas sociais e políticas do Partido FRELIMO. Fundamos esta convicção nas palavras do Professor Doutor Eduardo Mondlane (1920-1969), fundador da FRELIMO, que no seu icónico “Lutar por Moçambique” referia que o objetivo da Luta Armada de Libertação Nacional era “construir um novo Moçambique e não apenas destruir o regime colonial” (Mondlane 1968 *cit in* Macie 2019 p.103), pelo que todos deveriam pensar na forma como seria organizada a futura nação, tendo como base a política do Partido.²⁵ O Presidente Samora Machel (1933-1986), sucessor de Mondlane na liderança do Partido, entendia que a defesa das conquistas da Revolução e da Independência passava por “reforçar a vigilância popular, reforçar os Grupos de Vigilância, reforçar as Milícias Populares, reforçar os órgãos estatais de segurança, [e] reforçar as Forças Armadas” (Machel 1980), o que resultou na criação de estruturas de defesa e segurança militarizadas e altamente politizadas.

Com efeito, o presente capítulo analisa a génese e a estrutura organizacional, funções, características e as diretrizes legais da evolução dos órgãos de defesa e segurança criadas em Moçambique logo após a proclamação da Independência Nacional em 1975. O capítulo inicia com o estudo das FPLM/FAM, criadas para defender a República da agressão militar externa;

²⁵ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, 1968, p. 168, *cit. in* MACIE, Albano. *Forças Armadas na segurança interna: o caso de Moçambique*, 2019, p. 103.

do SNASP, responsável pelo combate à subversão e aos desvios da linha ideológica do Partido; e no fim centra-se na Polícia Popular, responsável pela manutenção da ordem e tranquilidades públicas, desde a sua criação em 1975 até a sua transformação em Polícia da República em 1992.

2.2. Os órgãos de defesa e segurança Popular

2.2.1. As Forças Populares de Libertação de Moçambique (FAM/FPLM)

A origem das FPLM pode ser encontrada na luta armada de libertação contra a ocupação colonial portuguesa conduzida pela FRELIMO. O 1.º Congresso da FRELIMO, realizado em junho de 1962, face a recusa de Portugal em aceitar as negociações pacíficas pela independência, decidiu entre outros, criar o Departamento de Organização do Interior (DOI), que mobilizaria politicamente a população e criaria as condições logísticas para o apoio a luta armada, e o Departamento de Segurança e Defesa (DSD), que coordenaria a atividade militar, que conduziu à independência do país em 1975 (Coelho e Macarringue 2002).

Depois de 10 anos de luta armada de libertação nacional foram assinados na Zâmbia os Acordos de Lusaka,²⁶ onde as partes já manifestavam preocupações em relação aos assuntos ligados a defesa e segurança das pessoas e bens no país acabado de nascer. Ao abrigo desse Acordo, foi criada a Comissão Militar Conjunta²⁷ para garantir a integridade territorial de Moçambique, iniciando assim o processo de criação do novo Exército nacional à partir das forças de guerrilha. Neste processo, do lado da FRELIMO, esteve sempre presente que “era necessário escangalhar as estruturas, os métodos de trabalho e mentalidade do colonial-capitalismo (...) para edificar um novo Aparelho do Estado que pela sua natureza, conteúdos e métodos de trabalho sirvam aos interesses [da FRELIMO]” (Machel 1980 p.6).

²⁶ Os Acordos de Lusaka foram assinados no dia 7 de setembro de 1974, em Lusaka-Zâmbia, entre o Estado Português e a FRELIMO. Nestes acordos, o Estado Português reconheceu formalmente o direito do povo de Moçambique à independência e, em consequência, acordou com a FRELIMO o princípio da transferência de poderes, ou seja, transferência da soberania que detinha sobre o território de Moçambique (Cláusula 1). No âmbito dos mesmos acordos, foi igualmente estabelecido que a independência completa de Moçambique seria solenemente proclamada no dia 25 de junho de 1975, data que coincidiria, propositadamente, com o aniversário da fundação da FRELIMO (Cláusula 2). Além dos princípios já enunciados (o da independência e o da transferência de poderes), os Acordos de Lusaka estabeleceram, relativamente ao território de Moçambique, o regime jurídico que vigoraria durante o período de transição para a independência (período a iniciar com a assinatura dos acordos e a terminar com a proclamação da independência de Moçambique, Cláusula 3). Tal regime consistiu, essencialmente, numa bipartição de poderes sobre o território, tendo-se confiado a soberania ao Estado português, representado por um Alto-Comissário (Cláusula 4) e o governo ou administração à FRELIMO, a quem foi reconhecida a prerrogativa de designar não só o primeiro-ministro como também dois terços dos ministros do Governo de Transição (cláusulas 6 e 7). *Cfr.* Boletim Informativo do Arquivo Histórico de Moçambique, Ano 2009, Edição 3, Julho - Setembro 2009.

²⁷ Alínea c) do art.º 5 e o art.º 8 do Acordo de Lusaka.

O General Paulino Macaringue (1998 p. 40-41), antigo Chefe do Estado-Maior das FADM, refere que durante as negociações dos Acordos de Lusaka, a Delegação Portuguesa propôs que todos os moçambicanos no Exército Colonial fossem integrados no novo exército pós-independência. A FRELIMO rejeitou a proposta com o argumento de que aqueles faziam parte da “maquinaria colonial que tinha de ser desmantelada”, o que resultou na desmobilização de cerca de 30.000 moçambicanos que haviam servido no exército colonial por não terem sido incorporados nas FPLM.

Esta recusa teve graves implicações pois significava que na nova República havia um grande número de cidadãos treinados que não conseguiam retomar uma vida civil normal, e muitos destes que tinham participado em operações conjuntas luso-rodésianas, temendo ser apanhados, ou motivados por vingança, atravessaram a fronteira e ofereceram os seus serviços à Rodésia que através da CIO criou a RENAMO (Coelho e Macarrigue 2002).

Duas normas da Constituição da República Popular de Moçambique podem ajudar a compreender o carácter e a natureza da defesa nacional e das Forças Armadas naquele período. O artigo 1.º afirma que a independência foi fruto da “resistência secular e da luta heroica do Povo Moçambicano, sob direção da FRELIMO” e o artigo 2.º define Moçambique como um “Estado de Democracia Popular.” Assim, o poder era definido como sendo pertença do operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, que era força dirigente do Estado e da sociedade, e traçava a orientação política do Estado, bem como, dirigia os seus órgãos.²⁸

O Ministério da Defesa Nacional foi criado pelo Decreto 1/75, de 27 de julho de 1975, que definiu as suas funções e sublinhou a componente militar da Política de Defesa Nacional, atribuindo as FPLM a responsabilidade da defesa e consolidação da independência e da soberania nacionais e defesa da integridade territorial de Moçambique.²⁹

Para a alcançar o objetivo de transformar as forças de guerrilha da FRELIMO em FPLM, num “Exército moderno, forte e bem equipado (...) sob a direção do Partido FRELIMO e acompanhado pela estruturação do Partido ao nível de cada unidade combatente, em uma estrutura das Forças Armadas” (Samora 1979, p.13-14), o Presidente Samora Machel defendia que a “estratégia é, e será sempre, unir o povo, organizar o povo em torno da bandeira do Partido, para defender a pátria e os interesses populares (...) e para isto devemos reforçar o papel

²⁸Constituição da República Popular de Moçambique [1975]. Boletim da República n.º 1, I-Série, pp. 1-8.

²⁹Decreto 1/75, de 27 de julho de 1975 [Define as tarefas que, no âmbito da accao governamental, competem a cada Ministério para que o Governo possa realizar de forma eficaz a sua tarefa fundamental de dirigir o aparelho do Estado]. Boletim da República n.º 15, I-Série, pp. 52-63.

dirigente do Partido no seio do Estado e da sociedade, (...) e engrossar as fileiras do Partido com os combatentes da luta armada de libertação nacional.” (Samora 1982, p.38-39).³⁰

A IV Conferência do Departamento de Defesa da FRELIMO, realizada entre 25 de Julho e 4 de Agosto de 1975, esboçou a primeira tentativa de traçar a linha ideológica da FPLM ao definir que o “exercito seria formado através da força da guerrilha, composto por 10 mil homens que tivessem participado na luta de libertação nacional” (Coelho e Macarringue 2002, p.49); para suprir a falta de quadros no Exército que se pretendia criar, foi aprovada a Lei 4/78, de 23 de Março de 1978, que instituía o Serviço Militar Obrigatório (SMO) para todos os cidadãos, homens e mulheres dos 18 aos 35 anos.³¹

Importa referenciar que o SMO pretendia, para além dos objetivos enunciados no parágrafo anterior, ser um exercício de construção da unidade nacional, uma vez que pessoas de diferentes regiões, com diferentes línguas, crenças e perspetivas, poderiam começar a partilhar experiências uma vez que “sob a direção da FRELIMO (...) todos os moçambicanos [deveriam participar] na defesa das conquistas da Revolução, na consolidação das bases materiais e ideológicas da democracia popular, no desenvolvimento da produção e na defesa da pátria contra o imperialismo.”³²

Por estas razões concordamos com Albano Macie (2019, p. 103) quando afirma que “nesta fase de construção do Estado [e do socialismo], não era importante garantir a imparcialidade, o apartidarismo e, muito menos, a isenção política das FPLM, pelo contrário, elas eram tidas como braço fundamental da FRELIMO, dirigente do Estado para materializar os objetivos fundamentais do Estado.

As FPLM estavam, sem dúvidas, política e ideologicamente ligadas à direção e orientação da FRELIMO, que era a força dirigente do Estado e da Sociedade, tomando a vanguarda em todos os aspetos da sociedade. Esta ideia, para além de ser um imperativo constitucional, pode ser encontrada nos discursos oficiais dos dirigentes das FPLM. Tomemos como exemplo, o discurso de Armando Guebuza, Tenente-General e Comissário Político Nacional das FDS (FPLM, Polícia Popular e o SNASP), que em mensagem dirigida ao Presidente Samora, por ocasião do 25 de Setembro de 1978, reforça o juramento de fidelidade, nos seguintes termos:

³⁰Discurso do Presidente Samora Machel na Praça da Independência em Maputo, no dia 22 de junho de 1982, em resposta a intensificação dos ataques da África do Sul à Moçambique. Cfr. Machel, Samora. Rompamos definitivamente com a Burguesia para consolidar o poder popular. Coleção Palavras de Ordem n.º 23, Edição do Partido FRELIMO, 1982, pp. 38-39

³¹ Lei n.º 4/78, de 23 de Março [institui o Serviço Militar Obrigatório para ambos sexos]. Boletim da República n.º 35, I-Série, pp. 152-154.

³² Preâmbulo da Lei n.º 4/78, de 23 de Março.

*“ao nosso Partido, ao nosso Presidente, e Comandante em Chefe, juramos que tal como durante a luta armada de libertação nacional seremos sempre, sobre a sua sábia direção, o braço armado do povo (...), nós dirigentes e Quadros da FPLM queremos reafirmar-lhe (...) a nossa inteira fidelidade à linha política do nosso Partido, a FRELIMO.”*³³

Face ao acima exposto, não surpreende que quando o Comité Político Permanente do Comité Central do Partido FRELIMO, por ocasião do 16.º aniversário do início da Luta Armada de Libertação Nacional em 1980, decidiu introduzir as patentes militares nas FPLM, como parte das iniciativas governamentais para “o processo de transformação das FPLM em um Exército regular moderno, garante das conquistas populares e do carácter socialista da nossa revolução” (Machel 1980), tenha decidido que só seriam elegíveis para a promoção os militares que tivessem tido “a participação ativa e dedicada e honrosa na Luta Armada de Libertação Nacional e fidelidade ao Partido FRELIMO.”³⁴ O Presidente Samora (1980 p.45) reforça a ideia da existência de uma forte ligação entre o Partido e as FPLM dizendo que:

*“o nosso Exército é fiel servidor do Povo. As Forças Armadas de Moçambique são forças da FRELIMO, o nosso Partido Marxista-Leninista (...) vocês [Oficiais] serão difusores na prática e pela ação na correção da linha política da FRELIMO”*³⁵

Contudo, a visão dada pelo discurso oficial de um Exército com tradições revolucionárias sólidas desenvolvidas ao longo da Luta Armada, de um Exército perfeitamente integrado no projeto socialista, o processo de reestruturação do espaço político moçambicano não se fez sem choques, entre os militares e os intelectuais revolucionários que durante o período da Luta Armada, tinham construído a sua hegemonia na base de uma concepção político-militar da luta e da consequente aliança com os militares que, nessa época, formavam a força principal da FRELIMO. (Brito 2019).

³³GUEBUZA, Armando. Mensagem dos Quadros Superiores das FPLM proferida por ocasião do 25 de Setembro, dia das Forças Armadas. Esta mensagem foi dirigida ao Presidente Samora Machel e lida pelo Tenente-General Armando Guebuza, Comissário Político Nacional das FPLM e Vice-Ministro da Defesa Nacional. Cfr. Jornal Noticias de 26 de Setembro de 1978, disponível no CEDIMO, Série A (1)1979-01-02.

³⁴N.º 1 e 2 do art.º 5 da Lei 5/80, de 25 de Setembro [cria o sistema de patentes nas Forças Armadas de Moçambique (FPLM)] Publicado no Boletim da República n.º 38, i-Série, pp. 140(1) -140(2).

³⁵MACHEL, Samora. *Queremos um Exército incorruptível e combativo* (discurso na cerimónia de atribuição de patentes e imposição de divisas).1980, pp.45. disponível no CEDIMO Série A (8) 1981-05-25.

Contrariamente ao que tinha acontecido nas “zonas libertadas”,³⁶ no Moçambique independente, os militares deixavam de ter como uma das suas tarefas o cumprimento de funções de administração que são próprias de outros sectores do Aparelho do Estado e o antigo Exército de guerrilha devia transformar-se num Exército regular, mas, essa transformação não se deu sem crispações [entre as FPLM e o poder político] (Brito 2019 p. 96).

Em 1982, por ocasião de uma reunião na Cidade da Beira, os “Antigos Combatentes” exprimiram com muita insistência o seu descontentamento que resultava das suas condições materiais de vida, da sua marginalização em relação aos Quadros que não tinham participado na luta de libertação, associada com a presença julgada demasiado importante de “Branços e Mestiços no governo”. A direção do Partido decidiu nomear um Secretário de Estado para os Antigos Combatentes e preconizou a formação de uma Associação dos Antigos Combatentes, certamente para tentar canalizar e controlar um movimento de contestação que começava a assumir proporções significativas (*Idem* p. 108).

Em 1984, num comício popular na Cidade de Nampula, o Presidente Samora (1984, p.40) tentando reduzir as crispações existentes [entre os políticos e os militares], deixou clara a hierarquia no exercício do poder tendo afirmado que “no distrito, em primeiro lugar está o Administrador. Ele é a primeira pessoa no exercício do poder. Todas as estruturas militares e não militares dependem do Administrador. (...) não importa se é um General que se encontra no distrito, se é um Major ou um Capitão, o chefe do distrito é o Administrador.”

Após a morte do Presidente Samora Machel em 1986, circulou um documento dirigido aos membros do Bureau Político da FRELIMO, nomeadamente, Major-General Joaquim Chissano, General do Exército Alberto Chipande, Ministro da Defesa, Tenente-General Armando Guebuza, Ministro do Interior e Comissário Político de todas as FDS, e ao Major-General Mariano Matsinha, Ministro da Segurança, cuja autoria foi reivindicada por “Antigos Combatentes”, em que a principal reivindicação era o afastamento dos “Moçambicanos não-originários” de todas as posições de poder político.

A “Carta dos Antigos Combatentes” para além das questões sobre a problemática da nomeação de moçambicanos brancos e mestiços para cargos políticos e do excesso de cidadãos originários do sul do país, no governo e nas estruturas centrais do Partido e do Estado, aborda questões sobre o rumo da guerra com a RENAMO e a necessidade de se criar condições para a

³⁶ Durante a luta armada de Libertação Nacional, as zonas controladas pela FRELIMO eram denominadas de zonas libertadas. Ali as FPLM assumiram a tarefa de organizar a vida social, económica e administrativa. Na prática elas aprendiam a exercer o poder. Cfr. MACHEL, Samora. O Partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular-Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso. 1979, p.44

reconciliação nacional que passaria pela criação de um governo de unidade nacional para a partilha do poder político, económico e militar entre “moçambicanos originais (...) competentes e de patriotismo indiscutível” oriundos de ambos lados.³⁷

Para Brito (2019 p.108) a “Carta dos Antigos Combatentes” marca uma viragem na vida política moçambicana; os debates e conflitos sobre as questões do marxismo e do desenvolvimento cedem o lugar à expressão de outros conflitos relativos à questão do poder: discute-se sobretudo o papel dos *brancos e mestiços*, mas também começa a exprimir-se uma contestação em relação à predominância de pessoas nascidas no sul do país, no governo e nas estruturas centrais do Partido e do Estado.

Com o avanço da Guerra Civil e a aprovação da Constituição de 1990 e o AGP marcaram o início do processo da reforma do Estado, no geral, e da reorganização e reestruturação das Forças Armadas, em particular. No dia 28 de maio de 1990 quando a FRELIMO e a RENAMO reconheceram que “o Termo do Conflito Armado (TCA) é um processo irreversível, curto, dinâmico e de duração predeterminada, que se deve aplicar a todo o território nacional de Moçambique.”³⁸ foram lançadas as bases para a assinatura do Protocolo IV do AGP que estabeleceu a visão sobre o futuro defesa nacional e das Forças Armadas ao estabelecer um conjunto de regras e princípios jurídicos aplicáveis a missão das Forças Armadas e condição de militar.

Nesse mesmo Protocolo foi estabelecida a composição dos efetivos das Forças Armadas em 30 000 homens distribuídos em: a) Exército 24.000; b) Força Aérea 4000; c) Marinha 2000 oriundos das FPLM e da RENAMO, na razão de 50% para cada lado. Foi igualmente fixada a estrutura orgânica em três ramos, nomeadamente o Exército, a Força Aérea e a Marinha e o Comando Superior das Forças Armadas, que passou a ser exercido dois Oficiais Generais com a mesma categoria, designados respetivamente pelo Governo e pela RENAMO, sendo que as decisões deste órgão seriam assinadas pelos dois Generais³⁹

2.2.2. O Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP)

Ao se tornar independente em 1975 Moçambique olhou para o ‘*Comité para a Segurança do Estado*’ (KGB) da União Soviética, para o *Ministerium für Staatssicherheit* (STASI) da

³⁷Cfr. Mozambique History Net. *Carta dos Antigos Combatentes*, p. 6. [Dossier MZ-0043-Veterans of Liberation War]

³⁸ Lei 13/92, de 14 de Outubro [aprova o *Acordo Geral de Paz*]. Protocolo VI - Do Cessar-Fogo. Boletim da República n.º 42, I-Série, pp. 202 (1) - 202 (24).

³⁹ *Idem*. Protocolo IV – Das questões militares. Cfr. o Anexo II.

República Democrática Alemã e a *Dirección General de Inteligencia* (DGI) da República de Cuba, como parceiros para a construção das novas estruturas inteligência e segurança popular (Sirs 2021). Em outubro de 1975, o Departamento de Defesa/Serviços de Informação fundiu-se com o Departamento de Segurança da FRELIMO para formar o novo serviço de segurança nacional, e Alemanha Oriental foi o principal parceiro de cooperação do Governo para os assuntos ligados à segurança do Estado (Jouanneau 1995 p. 132-133).

O papel central na luta contra os inimigos internos, externos, ideológicos, da Revolução e da FRELIMO foi atribuído ao Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), criado pelo Decreto-Lei 21/75, de 11 de outubro de 1975, como um serviço autónomo do aparelho do Estado respondendo apenas e diretamente ao presidente da FRELIMO. O texto da Lei que cria o SNASP deixa claro os objetivos que nortearam a criação daqueles serviços:

“(..).com o fim de assegurar a continuação do processo popular revolucionário dirigido pela FRELIMO e de consolidar a independência e unidades nacionais e as vitórias do povo moçambicano conquistados através de duros treze anos de luta político-militar (...) torna-se indispensável a criação de um organismo que em íntima ligação as estruturas da FRELIMO e das FPLM promova o trabalho específico de mobilizar, organizar e elevar o nível de consciência nacional e de classe, política e ideológica, de cada cidadão no campo da vigilância revolucionária [...] com a função de combater todas as formas de subversão contra os órgãos do poder popular e seus representantes, contra a economia nacional ou contra os objetivos da República Popular de Moçambique.”⁴⁰

O Major-General Jacinto Veloso, primeiro diretor do SNASP e antigo Ministro da Segurança comenta que foram os conselheiros da STASI alemã que propuseram estabelecimento de um único serviço de segurança e inteligência, à semelhança do Ministério da Segurança do Estado existente na Alemanha Oriental. Para Veloso, o resultado desta opção, foi a criação de uma superestrutura, com militares bem armados, investigadores e muito pessoal logístico e de apoio que por vezes entrava em conflito com as Forças Armadas e as Forças Policiais” (Veloso 2014, pp. 99-104).

A STASI assumiu um papel de relevo no aconselhamento e formação dos Quadros do SNASP (Fisher 2009, p. 113). Segundo Markus Wolf, antigo Chefe da Divisão de Contrainteligência da STASI, *cit. in* Fisher (2009) a SATSI treinou mais de 1.000 oficiais de

⁴⁰Preâmbulo e os art.º 1 e 2 do Decreto-Lei 21/75 de 11 de Outubro [*cria o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP) e define as suas atribuições*].

segurança moçambicanos nas áreas de organização e gestão, contrainteligência, controlos de fronteiras, proteção dirigentes, deteção de contrabando e de falsificações de moeda, inteligência e comunicações.

Em 1977 o DGI de Cuba assumiu algumas responsabilidades de formação dos quadros do SNASP. A língua, as semelhanças étnicas entre os dois países, e o facto de o modelo cubano ser mais adequado aos países do Terceiro Mundo, prevaleceram na decisão do Governo de Moçambique em transitar da STSAI para o DGI. O impacto mais visível da relação SNASP-DGI foi o estabelecimento do programa de contrainsurgência que resultou na criação do “Departamento de Luta Contra Bandidos” no SNASP, que se centrava na criação de milícias populares para travar o avanço da RENAMO durante a Guerra Civil (1977-1992) (Idem, pp. 116-124).⁴¹

O SNASP tinha poderes ilimitados e supra estatais para “ordenar e realizar inquéritos, realizar buscas e detenções que considerasse convenientes; proceder às requisições necessárias, instruir processos e deter pessoas, determinando o seu destino, nomeadamente, enviá-las às autoridades policiais competentes, aos tribunais ou aos campos de reeducação” (Trindade 2003, p. 106) em cumprimento da norma constitucional que definia que “o Estado pune severamente todos os atos de traição, subversão, sabotagem e, em geral, os atos praticados contra os objetivos da FRELIMO e contra à ordem popular revolucionária.”⁴²

Os seus Quadros eram recrutados no Partido e nas FPLM que para a prossecução das suas atribuições, contavam com um grande número de informadores organizados nos Grupos de Vigilância Popular (GVP) estabelecidos nos locais de trabalho e nas áreas residenciais, num processo iniciado durante a transição para a independência e formalizado em abril de 1978. O objetivo dos GVP era “neutralizar as ações inimigas, defender pontos vitais do sector produtivo económico, e detetar os infiltrados, os destruidores, os escandalistas, os preguiçosos e todos aqueles que pretendem minar a economia e o aparelho de Estado”,⁴³ não atuando, conforme se denota, somente no âmbito da prevenção das ações criminosas, mas também, como uma ‘polícia do pensamento’⁴⁴, na medida em que estava acometida ao SNASP, também, a tarefa de desencadear o combate “aos agentes morais, combate a propaganda do inimigo, combate a

⁴¹ O Departamento de Luta Contra Bandidos em estreita colaboração com o Departamento da Contrainteligência (D-13) tinha como uma das principais tarefas recolher e processar as informações sobre as atividades da RENAMO. O D-13 era dirigido por Fernando Honwana, Assessor Especial do Presidente, com quem perdeu a vida no Acidente de Mbuzini em 1986. Crf. O Boletim informativo *Africa Confidential* de 14 de janeiro de 1987, p.10. https://www.mozambiquehistory.net/governance/snasp/19870100_machel_wanted_vieira_out.pdf

⁴² Artigo 27 da Constituição da República Popular de Moçambique [1975].

⁴³ *Vigilância Popular Detecta Roubos e Subornos*. Revista Tempo de 23 Julho de 1978, pp. 23–32.

⁴⁴ No romance distópico “1984” de George Orwell (1949), o governo tenta controlar não apenas as palavras e ações, mas também os pensamentos de seus cidadãos, rotulando os pensamentos desaprovados pelo termo crime de pensamento ou, em novilíngua, “pensarcrime”, também traduzido como ‘crimideia’ ou ‘crimepensar’.

exaltação dos valores decadentes da burguesia, os boatos, as calúnias lançadas contra a nossa Revolução e infiltração ideológica do inimigo.” (Machel 1981, p.41).

Em 1983 e com base no Decreto 1 /75, de 27 de Julho, ao abrigo da alínea b) do artigo 54 da Constituição da República Popular de Moçambique, o Presidente da República [e do Partido FRELIMO] procedeu a primeira reestruturação do SNASP que passou a definido como “um órgão central do aparelho de Estado, de carácter paramilitar, subordinado ao Presidente do Partido FRELIMO e Comandante-Chefe das Forças Armadas de Moçambique (FPLM)⁴⁵ (...) e dirigido pelo Ministro da Segurança.⁴⁶ O IV Congresso da FRELIMO, realizado nesse mesmo ano, determinou que a defesa do país passava a ser tarefa “patriótica” de todo o povo cabendo as Forças Armadas o papel principal e que os Grupos de Vigilância (GVP) e as Milícias Populares deveriam fundir-se numa única organização obedecendo ao mesmo comando, integrados numa mesma estrutura [do SNASP].⁴⁷

Um outro instrumento da FRELIMO para a “extensão do poder popular” e controlo da população eram os Grupos Dinamizadores (GD). Ao nível dos bairros os GD desempenharam um papel fundamental na organização e enquadramento dos habitantes nas tarefas políticas, organizativas, económicas e sociais⁴⁸ que em colaboração com os Conselhos Executivos das Cidades tinham a tarefa de “apoiar a defesa do país, a manutenção da ordem pública e dinamizar a vigilância popular (...) através da mobilização dos cidadãos em idade de cumprimento do serviço militar obrigatório para a integração nas FPLM e a mobilização dos cidadãos para a participação nas demais forças de defesa e segurança e realização de tarefas em conjunto com os Grupos Dinamizadores, Milícias Populares e Grupos de Vigilância Popular.⁴⁹

Em 1979 a Comissão Permanente da Assembleia Popular aprovou a Lei dos Crimes Contra a Segurança do Povo e do Estado Popular,⁵⁰ tida como um instrumento legal de repressão dos inimigos do Povo e da Revolução. Eram tidos como sendo crimes contra a Segurança do Povo e do Estado Popular, todos aqueles que “ofendam, ponham em perigo, contrariem, prejudiquem ou perturbem: a) A independência, integridade e soberania da Pátria; b) A organização da FRELIMO e do Estado e o normal Funcionamento dos seus órgãos; c) normal desenvolvimento

⁴⁵ Art.º 1 do Decreto Presidencial 67/83 de 29 de dezembro [*procede a revisão da Lei que cria o SNASP*].

⁴⁶ Art.º 2, *idem*.

⁴⁷ FRELIMO *Defender a Pátria, Eliminar a Fome: Tarefa de todos os Moçambicanos*, 1983, pp. 33-34.

⁴⁸ Relatório da 1.ª Reunião Nacional sobre Cidades e Bairros Comuns: Resolução sobre a Organização Estatal das Cidades. 1979, p. 9.

⁴⁹ *Idem*, p.16.

⁵⁰ Lei 2/79, de 1 de Março [*Lei dos Crimes Contra a Segurança do Povo e do Estado Popular*]

da economia nacional; d) A estabilidade política, económica e social da Nação ou os programas políticos, económicos e sociais traçados pela FRELIMO ou pelo Estado.”⁵¹

Esta Lei funcionava como um Código Penal paralelo e cabia ao SNASP efetuar a instrução preparatória dos crimes contra a Segurança do Povo e do Estado Popular.⁵² O texto da lei mostra que legislador ordinário estava consciente da íntima ligação entre o Partido e o Estado ao dispor que:

*“quando um crime visa atentar contra os alicerces da soberania nacional, como sejam: a independência nacional, a integridade da pátria, a organização da FRELIMO e do Estado (...) a vida de dirigentes do Partido e do Estado (...) esse crime assume um carácter particularmente odioso. Torna-se um crime contra a Segurança do Povo trabalhador, um crime contra a Segurança do Estado Popular. Deve, por isso, ser severamente punido (...) e com o intuito de reprimir e desencorajar a prática de tais crimes dolosos e bárbaros, cuja reparação se torna dificilmente possível, são esses crimes punidos com a pena de morte.”*⁵³

A eficácia da ligação entre o povo e os serviços de segurança, através do sistema de vigilância e controlo de todas as esferas da sociedade moçambicana conduzida pelos GD, GVP's e uma enorme rede de informantes, levou o SNASP a conduzir a sua maior operação de contrainteligência ao denunciar e desmantelar uma rede da *Central Intelligence Agency* (CIA) que funcionava na Embaixada dos Estados Unidos da América em Maputo. Esta operação culminou com a expulsão dos diplomatas Frederick Boyce Ludahl (2.º Secretário e suposto Chefe da Estação da CIA em Maputo), Lois Leon Junior (2.º Secretário), Arthur Russel (Oficial de Comunicações) e Patricia Russel (Secretária da Secção Política) que eram acusados de “em colaboração com os serviços de espionagem do Apartheid ‘BOSS/NIS, recolher informações militares sobre a localização de Unidades e armamento das FPLM e sobre a vida privada do Presidente Samora.”⁵⁴

2.2.3. A Polícia Popular de Moçambique (PPM)

Os Acordos de Lusaka possibilitaram não só a regulamentação do processo de transferência de poderes do colonizador para o colonizado, mas também permitiram a criação de instituições

⁵¹ *Idem.* Art.º 1.

⁵² *Idem.* Art.º 48.

⁵³ *Idem.* Preambulo.

⁵⁴ Comunicado do Ministério da Segurança anunciando o desmantelamento de uma rede da CIA, publicado no Jornal Notícias [Moçambique] de 5 de Março de 1981 e no The Washington Post [EUA] de 6 de Março de 1981.

nacionais, que serviriam para administrar o território. O ponto 11 dos Acordos de Lusaka preconizava que “O Governo de Transição criaria um Corpo de Polícia, que se encarregaria da manutenção da ordem e da segurança de pessoas.”

No dia 20 de Setembro de 1974 tomou posse o Governo de Transição, dirigido pela FRELIMO que entendia que para a construção democracia popular, em que todo o povo deveria se engajar, uma das tarefas prioritárias era o combate a criminalidade. Nas palavras do Presidente Samora, “Os criminosos, os bandidos, sejam eles ladrões, assassinos, violadores de mulheres ou outros, são inimigos do povo, são inimigos da revolução. São elementos reacionários, são elementos contrarrevolucionários” (Machel 1979, p. 3); através do Decreto-Lei 54/75, de 17 de Maio, o Governo criou o Corpo de Polícia de Moçambique (CPM), um órgão diretamente dependente do Ministério da Administração Interna, cuja missão era assegurar a manutenção da ordem e segurança das pessoas, a prevenção e repressão da criminalidade, a proteção e defesa dos cidadãos e dos seus bens e a defesa dos interesses do Estado e do Povo Moçambicano.

Embora os Acordos de Lusaka tenham previsto um Corpo de Polícia, a sua criação atendeu a um processo de substituição gradual das estruturas coloniais pelas instituições do Estado moçambicano pós-colonial. Uma vez que no período da Luta Armada de Libertação Nacional a FRELIMO não tinha na sua estrutura uma força que pudesse substituir a Pcolonial (o policiamento das zonas libertadas era feito pelas Milícias Populares (Machel 1981, p. 21e 41), a Polícia de Segurança Pública não fora dissolvida de imediato como forma de atender aos processos de conversão e integração de militantes e guerrilheiros das FPLM na função policial, bem como a necessidade de reestruturação orgânica e funcional para adequa-la a nova realidade e visão politico-ideológica (Tsucana 2014, p. 32).

No período de transição para a independência as forças policiais tinham uma composição híbrida, sendo constituídas por elementos das FPLM, das Forças Armadas Portuguesas e da Polícia de Segurança Pública Colonial.⁵⁵ Tendo em atenção que toda sociedade politicamente organizada passa por um estágio de evolução histórica que constitui, de certo modo, um alicerce para o seu desenvolvimento, o papel da Polícia é fundamental para manter a ordem pública. Para alcançar este desiderato é importante adequar a Polícia à evolução das sociedades, assim como fazer dela um espelho da sociedade na qual esta inserida (Chunguane 2017, p. 94).

⁵⁵ Com a saída para Portugal dos agentes que constituíam o Corpo da Polícia de Segurança Pública houve necessidade de suprir as faltas com elementos das FPLM. *Cfr.* Ministério das Finanças. Portaria n.º 57/75, de 20 de Setembro [Abre e inscreve, em artigos adicionais, na tabela orçamental de despesa ordinária para o ano económico de 1975, dois créditos especiais] publicado no Boletim da República n.º 38, I-Série, pp. 165-167. Maputo, Imprensa nacional.

Para suprir esta necessidade de adequar o funcionamento dos órgãos do ao ordenamento jurídico em vigor foi aprovada a Lei 5/79 de 26 de Maio, que cria a Polícia Popular de Moçambique (PPM), órgão subordinado ao Ministério do Interior. No preambulo desta Lei, é possível notar o sentido e alcance que se pretendia ao se qualificar de “popular” dado a nova instituição:⁵⁶

“Os órgãos policiais constituem, em qualquer sociedade, um dos instrumentos fundamentais para o exercício do poder das classes. [...] Com o derrube do colonialismo, foi destruído o poder da burguesia colonial. Criaram-se assim as condições para que a classe operária e o campesinato [...] possam exercer o poder [...]. As forças policiais criadas após a independência nacional, desempenharam papel ativo e decisivo [...], e com a realização do III Congresso da FRELIMO, que criou o partido de vanguarda e de aliança operário-camponesa e com a realização das eleições das Assembleias do Povo a todos os níveis, torna-se necessário passar a uma nova fase de reestruturação das forças policiais de tipo novo que, na sua forma, conteúdo e métodos de ação, reflitam a natureza de classe do novo poder, e sejam efetivamente instrumento da ditadura do proletariado.”

Para Fernando Tsucana (2014, p. 33) a criação da PPM resulta da necessidade de adequar a Polícia à Constituição de 1977, na qual o Estado se assume socialista e de linha Marxista-Leninista. Egor Borges (2017, p. 182) partilha do mesmo entendimento e afirma que a criação da “Polícia Popular” é apenas uma questão de alteração terminológica que visava unicamente qualificar de “popular” uma instituição cujas missões e funções se mantiveram semelhantes as iniciadas pelo CPM.

Todavia, somos de opinião contrária às de Tsucana (2014) e Borges (2017), dado que a adequação jurídica formal não foi o único catalisador da transição do CPM para a PPM, uma vez que a incorporação da orientação Marxista-Leninista na Constituição de Moçambique foi em 1977 e a criação da Polícia Popular de Moçambique é de 1979. Se tal mudança fosse apenas um mero ajuste jurídico para adequar a legislação policial à nova Constituição teria ocorrido imediatamente após a aprovação do novo texto constitucional. Fundamos a nossa convicção, de que a incorporação do ‘popular’ na Polícia não resulta apenas de um mero ajuste jurídico, mas também da incorporação de uma nova ordem social e política e mais importante da redefinição do inimigo e das prioridades do Partido (que deixaram de ser a luta contra o colonialismo e

⁵⁶ Lei 5/79 de 26 de Maio [Cria a Polícia Popular de Moçambique]. Op. Cit.

passaram a ser a construção do socialismo); no artigo 4 da Lei 11/78, de 15 de Agosto, dispõe que a “República Popular de Moçambique tem como um dos objetivos fundamentais a edificação da democracia popular e a construção das bases, material e ideológica, da sociedade socialista.”⁵⁷ Outra evidência que suporta nosso ponto de vista pode ser encontrada nos extratos do discurso proferido pelo Presidente Samora por ocasião do encerramento do 1.º Curso de Unidades Policiais realizado em Moçambique:⁵⁸

A Polícia tem uma tarefa particularmente difícil [...]. Em Maputo temos as tarefas essenciais da nossa polícia. [...] Os primeiros elementos que devem ser destruídos [são] o tribalismo, o regionalismo, o racismo. O poder que as forças populares defendem é poder popular, é o poder dos operários, é o poder dos camponeses. As tarefas que devem assumir as forças policiais em primeiro lugar, repetimos: é a destruição do tribalismo, regionalismo e racismo. A fase atual é uma fase difícil. [...] Sobretudo para definirmos o nosso inimigo. (Machel 1976, p.50)

Com a independência a FRELIMO buscou “desmantelar, destruir todo o sistema social, político e ideológico, económico, administrativo e cultural do colonial-capitalismo e implantar as bases do novo sistema, da nova sociedade [por que] manter o sistema que encontramos nas zonas que o inimigo controlava (...) seria uma traição a luta” (Machel 1979, p.19) e era necessária a criação de uma nova ordem social e política. Foi com esse propósito a Comissão Permanente da Assembleia Popular aprovou a Lei 5/79 de 26 de Maio, que extingue o CPM e cria a Polícia Popular de Moçambique, sob a “direção do Partido FRELIMO e tendo como Comandante-em-Chefe, nos termos da Constituição, o Presidente do Partido FRELIMO, um órgão do poder unitário do Estado, ao serviço da aliança operário-camponesa,”⁵⁹ com o objetivo de “garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, o respeito da Constituição, a proteção das conquistas revolucionárias, da paz e da Revolução, prevenindo, investigando e reprimindo as violações da Lei e ordenando a prisão dos agentes do crime.”⁶⁰

⁵⁷Lei n.º 11/78 de 15 de Agosto [procede a revisão pontual da Constituição da República Popular de Moçambique]. Boletim da República n.º 97, I-Série.

⁵⁸ O Centro de Matalana gradou a 5 de Novembro de 1976 cerca de 413 policiais em cerimónia presidida pelo Presidente Samora Machel que na qualidade de Presidente da FRELIMO e Comandante-em-Chefe das Forças de Defesa e Segurança explicou os princípios e tarefas que deveriam nortear a atuação do Corpo de Polícia de Moçambique. Cfr. Plano Estratégico da PRM – Volume I (2003 -2012), p. 27.

⁵⁹ Artigo 5 e alínea h) do artigo 48 da Constituição da República Popular de Moçambique [1975]. Boletim da República n.º 1, I-Série, pp. 1-8.

⁶⁰ Artigo 1 da Lei 5/79 de 26 de Maio [Cria a Polícia Popular de Moçambique] Boletim da República, I-Série, n.º 60, pp.181-182

Do ponto de vista funcional, a PPM estava subordinada ao Ministro do Interior⁶¹ (Sistema policial monista)⁶² e estruturada ao nível nacional, provincial, distrital e de localidade. A PPM era um corpo unitário que em função das suas especialidades e fins específicos desdobrando-se em Ramos (Polícia de Proteção; Polícia de Investigação Criminal; Polícia de Transportes e Comunicações, e Polícia de Transito),⁶³ dirigida por um comandante, competindo-lhe especialmente:⁶⁴

- a) apoiar as FPLM na defesa da soberania nacional e integridade do território;
- b) apoiar o SNASP na prevenção e combate as ações contrarrevolucionárias;
- c) participar na reconstrução nacional e apoiar no desenvolvimento socioeconómico do país;
- d) apoiar a reeducação e recuperação dos marginais e criminosos; e
- e) Colaborar com as estruturas populares, nomeadamente, deputados das assembleias do povo e membros das Organizações Democráticas das Massas.

Uma vez que para a FRELIMO, a luta dos reacionários e dos contrarrevolucionários passava por corromper os elementos da Polícia, e estes para se defenderem das ‘manobras do inimigo’ deveriam ter um estudo constante da política da FRELIMO, para elevar constantemente o seu nível de consciência política. Em 1980, na Cidade da Beira, o Presidente Samora denunciava, publicamente, a existência de ‘infiltrados na PPM’, dizendo que “o crime feito por um Inspetor da Polícia nunca é descoberto porque ele é que nomeia aqueles que vão investigar. Ele manda arquivar o processo e assim continuam os crimes, os abusos e as violações e as agressões ideológicas” (Machel 1980, p. 12), “bandidos são avisados de que vão ser detidos, para poderem fugir”, “elementos infiltrados nas forças de defesa e segurança, particularmente na Polícia e na Guarda Prisional deixam-se subornar” (*Idem*, p. 70 e 120).

Nota-se aqui a exigência ou necessidade do membro da PPM aprofundar o seu conhecimento sobre as políticas e linhas orientadoras do Partido para o correto desempenho das suas funções. Se a Polícia se subordinava ao chefe máximo do Partido, ela deveria refletir essa

⁶¹O Ministério do Interior (MINT) estava, inicialmente, organizado em 3 áreas: Polícia, Identificação Civil e Serviços de Reeducação, cabendo ao Ministro do Interior superintender e organizar cada uma dessas áreas. Entre 1979 foram incorporados outros serviços na direta dependência do MINT, nomeadamente, Migração, Investigação Criminal e Bombeiros. Cfr. O Diploma Ministerial 81/87 de 8 de Julho [*Aprova o Estatuto Orgânico no Ministério do Interior*]. Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. 141-144.

⁶²Segundo Monet o grau de centralização atinge a intensidade máxima quando a instância de ligação da polícia a nível central é constituída por um Ministério do interior. Cfr. MONET, Jean-Claude. *Policias e sociedades na Europa*. 2006, p.90.

⁶³Decreto 6/79 de 26 de Maio [*Regulamenta a orgânica da PPM, cria os seus ramos diferenciados e define os seus mecanismos de funcionamento e demais competências.*]. Boletim da República, I-Série, n.º 60, pp.181-182

⁶⁴N.º 4 do artigo 1 da Lei 5/79 de 26 de Maio [*Cria a Polícia Popular de Moçambique*]. Boletim da República, I-Série, n.º 60, pp.181-182.

unidade e conformidade em termos de um ideal político-partidário, na medida que “o elemento da Polícia deveria ser um elemento incorruptível. Politicamente incorruptível, ideologicamente incorruptível, materialmente incorruptível” (Machel 1981, p. 40).

A infiltração do inimigo na PPM é explicada como sendo originária dos erros no processo de recrutamento. O Presidente Samora explica que “quando criamos a Polícia cometemos um erro: recrutamos jovens com 18, 19 ou 20 anos, com a 4.^a, 5.^a ou 6.^a Classes. Recrutámo-los sem qualquer critério de seleção e abrimos um campo para os treinar. Estes jovens não passaram por uma disciplina forte, que é a disciplina militar. (...) por isso devemos seleccionar que tipo de gente queremos (...), considerar as suas qualidades e capacidades, o seu grau de inteligência, o seu comportamento, o seu grau de organização e eficiência” (Machel 1984 p. 29-30).

Para alterar esta situação foi necessário “corrigir rapidamente o processo de recrutamento [para a PPM] estabelecendo-se uma colaboração estreita com as Forças Armadas de Moçambique para a seleção de elementos com as condições requeridas” (Machel 1981 p. 41),”. Neste sentido, foi estabelecido que os candidatos para a Polícia deveriam ser seleccionados de entre os “melhores soldados, entre os jovens que tenham ingressado nas fileiras das Forças Armadas (FLPM)” (Machel idem, pp. 22-29; 37-41); os novos critérios de recrutamento foram estabelecidos em 1988 através do Regulamento Básico do Polícia que determinou que o candidato deveria reunir uma série de condições, das quais se destacavam a obrigatoriedade do cumprimento do Serviço Militar Obrigatório, passando os membros da PPM “a guiarem-se pela disciplina militar (...) que tem por base a tradição do comportamento exemplar das FAM/FPLM, a elevada consciência política e o dever patriótico de servir lealmente o povo, a Pátria, o Partido FRELIMO e o Estado.”⁶⁵

Sobre a questão da disciplina e com vista a “elevar da ética e disciplina necessárias numa força paramilitar” foi pela Lei 5/88, de 27 de Agosto, nos termos da alínea a) do art.º 44 da Constituição, introduzido o Sistema de Patentes e Postos, que agrupava os membros da PPM em 3 escalões da hierarquia: Escalão de Oficiais (Generais, Superiores e Subalternos), Escalão de Sargentos e Escalão de Guardas.

A atribuição das patentes, a promoção, despromoção, expulsão e passagem a reserva dos Oficiais Generais eram da competência do “Bureau Politico do Partido FRELIMO”, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança; para os oficiais superiores a competência recaia no Comandante-Chefe das FDS, sob proposta do Ministro do Interior, para os Oficiais Subalternos

⁶⁵ Alínea d) do art.º 4 e o art.º 37 da Ordem de Serviço n.º 1/88 de 5 de Novembro [*Aprova o Regulamento Básico do Polícia*]. Boletim da República n.º 44, I-Série, pp-359(2) -359(25).

era competente o Ministro do Interior, sob proposta do Comandante Geral e para os Sargentos e Guardas, aqueles atos administrativos eram da competência do Comandante-Geral, sob proposta do Chefe do Estado-Maior Central da PPM.⁶⁶

Os critérios para a atribuição de patentes e postos e as promoções constavam do Regulamento de Carreiras Profissionais do Ministério do Interior, tendo sempre em conta os seguintes critérios: patriotismo, fidelidade ao Partido FRELIMO, competência, dedicação e disciplina e tempo de serviço.⁶⁷

2.3. A Guerra Civil, os Acordos de Roma e a questão da Polícia

2.3.1. A Guerra Civil e o caminho para a paz

Uma Guerra Civil é definida por Sthathis Kalyvas (2006 p. 17) como “o combate armado dentro dos limites de uma entidade soberana, reconhecida entre as partes que antes estavam sujeitas mesma autoridade comum antes do início das hostilidades.” Minter (1994) aponta que durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética ajudaram uma variedade de grupos rebeldes anticomunistas e pró-comunistas em guerras civis, nas chamadas “guerras por procuração”, mas os mecenas mais frequentes eram países mais fracos, como a África do Sul que ajudou os rebeldes em Angola e Moçambique.

Durante o século XX os grupos rebeldes tornaram-se, progressivamente, mais sofisticados em termos de organização interna, meios e técnicas de combate sendo que um dos fatores preditores da probabilidade do sucesso ou não da sua empreitada pode ser a análise da ajuda externa recebida. Muchemwa e Harris (2019) consideram que a Guerra em Moçambique não foi apenas uma Guerra Civil, mas tomou dimensões regionais e internacionais através da participação de outros contendores como a África do Sul, Rodésia e EUA (em apoio à RENAMO) e da Alemanha Oriental, URSS, Zimbabwe e Tanzânia (em apoio à FRELIMO).⁶⁸

A oposição pública e organizada à FRELIMO como o único e legítimo representante dos anseios e desígnios do povo moçambicano só começa, abertamente, em 1976 quando em Março daquele ano, Moçambique impôs sanções contra a Rodésia em consequência de um ataque

⁶⁶ art.º 7 -10 da Lei 5/88, de 27 de Agosto. Cfr. O Apêndice 1: Modelo de carreira na Polícia Popular de Moçambique.

⁶⁷ N.º 1 do art.º 6 da Lei 5/88, de 27 de Agosto [*Aprova o Sistema de Patentes e Postos na PPM*], Boletim da República n.º 34, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 305(17) -305(22).

⁶⁸ Este conflito pode ser dividido em diferentes 4 fases nomeadamente; apoio da Rodésia (1977-1980); apoio claro sul-africano (1980-1984); apoio secreto sul-africano (1984-1988); e a fase independente até 1992. Para um relato detalhado dos fatores externos e internos que levaram à insurgência da RENAMO e à guerra civil moçambicana. Cfr. TAVUYANAGO. Baxter. *RENAMO: from military confrontation to peaceful democratic engagement*, 1976-2009. 2011.

ocorrido no Distrito de Pafúri-Inhambane (sul de Moçambique) por tropas Rodesianas em perseguição de guerrilheiros da ZANU-PF, que conduziam uma guerrilha contra o regime de Ian Smith, o que marcou o início das relações hostis entre os dois países (Quentin 1976).

Em 1977 o Gabinete Central de Inteligência da Rodésia (CIO) começou, secretamente, a armar e treinar um grupo rebelde, que nessa altura era chamada de *Mozambique National Resistance* (MNR)- que mais tarde se tornaria a RENAMO, em retaliação ao apoio de Moçambique aos guerrilheiros nacionalistas da ZANU-PF.⁶⁹ A RENAMO era composta por soldados que tinham estado no Exército Português durante a Luta Armada de Libertação Nacional e por dissidentes da FRELIMO e inicialmente “não estavam interessados em fazer política, mas sim em erradicar o comunismo de Moçambique” (Weinstein e Francisco 1990, p. 603). Mas o facto do movimento rebelde ter reformulado a sua agenda política e introduzir “a reivindicações pela instauração do sistema democrático, abertura do mercado e a igualdade perante a lei” como causas da sua luta demonstra que nos seus campos de formação havia alguma forma de educação política (Hall 1990, p. 65).

Alex Vines (2017) considera que mesmo que a RENAMO não tivesse uma agenda política clara, ela tinha uma forte estrutura militar e com claros objetivos militares. Se em 1978 a RENAMO tinha aproximadamente 900 guerrilheiros, no fim de 1983 tinha as suas forças cresceram para cerca de 15.000, com uma rígida cadeia de comando em pelo menos 9 das 11 Províncias de Moçambique, e todas as decisões estratégicas eram tomadas ao mais alto nível, e depois implementadas verticalmente na organização (*Idem*, 2017). Os próprios comunicados da RENAMO raramente falavam em derrubar a FRELIMO e em vez disso, afirmavam que estavam a lutar pela paz e contra o comunismo (RENAMO 1998) o que nos leva a concordar com a ideia de que a luta da RENAMO tinha como base o desejo de mudança do sistema político para que a sua liderança e bases de apoio pudessem ser incluídas na gestão e controle dos recursos do Estado.

Em 1980 a ZANU-PF assumiu o poder na Rodésia [Zimbabué] o que deixou a RENAMO sem a sua base de apoio. A Direção de Inteligência Militar da África do Sul (MID) ao “cair o regime racista e minoritário de Ian Smith, chamaram a si a organização do banditismo armado, transformando-o no principal instrumento para agredir e desestabilizar o nosso país”⁷⁰ em

⁶⁹ O Presidente Samora Machel declarou o apoio incondicional de Moçambique ao Exército de Libertação Nacional do Zimbabué (ZANLA), e aplicou as sanções decretadas pelas Nações Unidas contra a Rodésia.

⁷⁰ CONSELHO DE MINISTROS. *Exortação ao povo moçambicano ao reforço da unidade nacional, à agudização da vigilância, a participação activa na defesa da Pátria, perante as ameaças de agressão militar sul -africana*. 11 de Outubro de 1986. Boletim da República n.º 41, I-Série, 2º. Suplemento, pp. 140 (3) – 140 (4).

retaliação ao apoio que Moçambique prestava aos guerrilheiros do ANC. Sob a tutela da África do Sul a RENAMO aumentou e o grupo distinguiu-se em termos de violência e brutalidade.

Em 1982 estando ativa na maior parte de Moçambique, especialmente no Norte e no centro do país, a RENAMO tornou-se uma séria ameaça militar ao governo. Após uma série de contactos, à 16 de março de 1984, a África do Sul e Moçambique assinaram o Acordo de Nkomati, onde a África do Sul se comprometeu em cessar o seu apoio à RENAMO em troca de Moçambique deixar de apoiar o ANC (Machel 1984).

Durante muitos anos, a ideia de que a Guerra Civil em Moçambique era conduzida por um exército mercenário ao serviço de interesses externos foi considerada inquestionável, sendo ignoradas as hipóteses de que a RENAMO possuía uma forte base social de apoio rural, e de que a produção agrícola constituía uma das fontes de financiamento da guerra (Temudo 2005). De facto, a interferência de poderes externos pode explicar as origens e o poderio militar da RENAMO em termos de sofisticação do armamento e dos sistemas de comunicação via rádio, mas não é suficiente para compreender como foi possível manter todo o país, por tanto tempo, em estado de guerra.

Uma possível resposta pode estar na caracterização dos Grupos Rebeldes; os grupos rebeldes são atores não estatais que se envolvem em conflitos político-militares com o propósito de derrubar Governos ou buscar concessões políticas por parte destes. Lyall e Wilson (2011) entendem que enquanto a maioria das guerras do século XIX foram decididas a favor dos Governos essa tendência mudou no fim da I Guerra Mundial com os Governos a perderem mais guerras civis ou a fazerem concessões aos grupos rebeldes como resultado, não só do desempenho destes em combate, mas grandemente do apoio de forças externas.

Grauer (2018) reforça o argumento Lyall e Wilson (2011) e acrescenta que entre 1808 e 1945 as probabilidades de um grupo insurgente receber ajuda externa eram de aproximadamente um em cada quatro, e o conjunto de potenciais mecenas limitava-se em grande parte as grandes potências. Desde o fim da Guerra Fria, as grandes e médias potências, e cada vez mais, atores não estatais têm fornecido diverso tipo de apoio aos grupos rebeldes que combatem em guerras intraestados, como se pode verificar nos conflitos contemporâneos na Ucrânia, Síria e Afeganistão. O apoio militar (inclui o fornecimento de tropas, armas, logística, formação e dinheiro) aumenta a eficácia operacional dos rebeldes e impulsiona a sua estatura e legitimidade sendo que os conflitos em que os rebeldes recebem ajuda de terceiros tendem a ser mais mortíferos, menos propensos a serem resolvidos através de acordos de paz, e duram mais tempo do que aqueles em que o apoio externo é limitado. (Beckett 2005 e Regan 2002).

Para Mkandire (2002) e Kalyvas (2006), os movimentos rebeldes em África tendo uma agenda urbana e não sendo, portanto capazes de atrair e agregar apoio dos camponeses das zonas rurais, muitas vezes hostis à essa agenda, tornam-se erráticos e envolvem-se em atos de destruição e violência generalizada contra essas populações com o objetivo fundamental de controlar o território e chamar atenção das entidades governamentais. A variação geográfica da violência na guerra civil moçambicana pode ser entendida usando o modelo de Mkandire e Kalyvas, uma vez que a RENAMO foi mais violenta na zona sul, onde não tinha apoio da população, do que na zona centro e norte, onde teve fácil aceitação (Tavuyanago 2011, p. 44).

No final da década de 1980 Moçambique estava a caminhar para o colapso total com o Governo confrontado com um Exército desmoralizado que não conseguia manter o controlo território.⁷¹ Em resultado de mudanças significativas no panorama político nacional (ex: morte do Presidente Samora Machel [em circunstâncias até hoje não esclarecidas]), regional (ex: desagregação do Apartheid na África do Sul), e internacional (ex: colapso da União Soviética) levaram o Governo a concluir que não havia uma solução militar para a guerra.

Em fevereiro de 1989, uma delegação de bispos católicos e anglicanos moçambicanos deslocou-se a Nairobi -Quénia, para se encontrar com líderes da RENAMO o acreditando que a esta também estava cansada da guerra e que as negociações de paz eram possíveis.⁷² Antes do início das negociações de Paz em Nairobi-Quénia, em agosto de 1989 o Presidente Chissano leu uma Mensagem à Nação informando que:

“(...) em 1989, após profunda reflexão o governo moçambicano decidiu-se pelas conversações de paz com a RENAMO, grupo armado que pratica violência contra o povo e a destruição do país (...)”⁷³ e “(...) iniciamos em 1989 um novo processo de tentar convencer os cabecilhas dos bandidos armados a ouvirem a voz da razão (...) e os princípios estabelecidos para um eventual diálogo (...) foram aceites por toda a comunidade internacional como sendo justos. Recorremos as entidades religiosas para procurarem trazer à razão os cabecilhas dos bandidos. Recebemos o auxílio dos Presidentes do Zimbabwe e do Quénia para contactarem os bandidos armados e levá-los a aceitar o estabelecimento de uma plataforma nacional para com eles dialogarmos.”⁷⁴

⁷¹ LIMA, Teresa. Julgamento de [General] Mabote em Tribunal: Golpe de teatro no Tribunal. Em: *Jornal Público* [Portugal] de 1 de Agosto de 1992,

⁷² Africa Watch. *Conspicuous Destruction: War Famine & The Reform Process in Mozambique*. 1992, p. 36.

⁷³ Relatório do Comité Central da FRELIMO apresentado ao VI Congresso publicado no Jornal “o Seculo de Joanesburgo” do dia 13 de Agosto de 1991, p. 13.

⁷⁴ Mensagem à nação proferida pelo Presidente Joaquim Chissano por ocasião do fim-do-ano de 1989 publicado na *Revista Tempo* [Moçambique] de 7 de janeiro de 1990, pp. 1-5

O Governo de Moçambique tomou a iniciativa política para o estabelecimento da paz, eliminando algumas das principais reivindicações que a RENAMO tinha como sendo as causas da guerra: em 1989 o V Congresso da FRELIMO estimulou um vasto leque de reformas, como por exemplo o fim do Estado Socialista de Partido Único, a abertura do mercado, a aprovação do *draft* da Constituição de 1990 que previa a transformação de Moçambique numa democracia multipartidária e elaborou um documento com doze pontos onde apelava à RENAMO para travar os seus ataques e oferecia "um diálogo sobre as formas de acabar com a violência, estabelecer a paz e normalizar a vida de todos no país."⁷⁵

Em janeiro de 1990 o Presidente Chissano apresentou na Assembleia Popular o Projeto da nova Constituição, baseado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e em Julho iniciou em Roma a primeira ronda de negociações diretas entre a Governo e a RENAMO que conduziram a aprovação e entrada em vigor da nova Constituição no dia 30 de Novembro de 1990 e a mudança de República Popular de Moçambique para República de Moçambique. Segue abaixo resumo cronológico dos principais assuntos discutidos pelas delegações rumo a assinatura dos Acordos de Roma de 1994.⁷⁶

- **Janeiro, 1988:** de visita a Nova Iorque, o Cardeal D. Alexandre Maria dos Santos encontra-se com Artur Vilankulos, ex-militante da FRELIMO, radicado nos EUA, com quem vai coordenar contactos com o governo do Quênia que culminassem com um encontro com representantes da RENAMO para” consultas exploratórias “então autorizadas pelo Presidente Joaquim Chissano aos dirigentes religiosos moçambicanos;
- **Fevereiro, 1989:** Após sucessivos falhanços durante todo o ano anterior os dirigentes religiosos moçambicanos têm, finalmente, o primeiro encontro com um representante da RENAMO levado até eles por Betwell Kiplagalt, figura-chave do processo RENAMO-Quênia, nas suas funções de Secretário-Permanente do Ministério dos Negócios Estrangeiros e tido como ‘Homem de mão’ do Presidente Daniel Arap Moi;
- **Março, 1989:** O Governo moçambicano faz circular, junto das Embaixadas acreditadas em Maputo, um documento de 12 pontos que deveria seguir de base para o diálogo direto com a RENAMO;
- **Julho, 1989:** Em conferência de imprensa, na Sede da OJM em Maputo, o Presidente Joaquim Chissano anuncia pela primeira vez, oficialmente, a ocorrência de contatos com a RENAMO e

⁷⁵Este anúncio foi feito numa altura em que a RENAMO aumentava a intensidade dos ataques nos arredores da capital, sabotava repetidamente as linhas de energia da África do Sul e deixando Maputo recorrentemente sem energia elétrica. *Cfr. Africa Watch. Conspicuous Destruction: War Famine & The Reform Process in Mozambique*. 1992, p. 36.

⁷⁶ Este resumo cronológico consta no *Jornal Domingo* [Moçambique] de 2 de Agosto de 1991.

comunica que uma pequena delegação do Governo se encontrava no Quénia, pronta para responder a questões que surgissem no diálogo entre os a RENAMO e os religiosos moçambicanos;

- **Agosto, 1989:** A delegação encabeçada por D. Alexandre dos Santos encontra-se pessoalmente com o Presidente da RENAMO, Afonso Dlhakama, em Nairobi;
- **Abril, 1990:** O Governo de Moçambique anuncia que os Presidentes do Quénia e do Zimbabwe, Daniel Arap Moi e Robert Mugabe, respetivamente, cessam o papel de mediadores, e faz viajar de Maputo para o Malawi, uma delegação sua, para o início de negociações diretas. O encontro entre esta delegação e a RENAMO falha
- **Julho, 1990:** É o primeiro encontro direto entre o Governo de Moçambique e a RENAMO, que para a surpresa de todos tem lugar em Roma, na sede de uma organização religiosa até aí pouco conhecida pela maioria dos moçambicanos – a Comunidade Católica de Santo Egídio. As partes emitem o seu primeiro comunicado conjunto, onde se reconhecem como compatriotas e membros da grande família moçambicana que tendo em conta os superiores interesses da Nação concordaram com a necessidade de pôr de lado o que os divide e se concentrarem, prioritariamente, no que os une;
- **Julho, 1990:** a RENAMO condiciona o início das discussões sobre a agenda das negociações a um acordo estabelecendo o papel das Tropas do Zimbabwe estacionadas em Moçambique desde 1982 e governo afirma que a RENAMO mostrava relutância em discutir a Paz. O Governo e a RENAMO assinam o acordo estabelecendo a retirada das Tropas do Zimbabwe do campo de batalha, devendo concentrar-se ao longo dos corredores da Beira e do Limpopo, faixas que passam a beneficiar de um acordo parcial de cessar-fogo. Toma posse a Comissão Mista de Verificação (COMIVE) do Acordo de Roma, integrando elementos de 8 países e elementos do Governo e da RENAMO. o Governo e a RENAMO definem o primeiro *draft* da agenda das negociações onde se incluíam assuntos políticos e militares. De regresso a Maputo, a delegação do Governo viajou no mesmo avião com 3 membros da RENAMO que integravam a COMIVE.
- **Janeiro, 1991:** Graves divergências, que colocam de um lado o Governo e a COMIVE, e do outro a RENAMO. Um mês depois de ter entrado em funções a COMIVE apresentou o seu primeiro relatório onde informa ter recebido “18 notificações de violação dos Acordos de Roma”. Informa ter concluído que a RENAMO seria provavelmente responsável por 6 delas não tendo evidências que apontassem para o responsável das outras 12. A COMIVE submeteu as partes a proposta de redefinição dos dois corredores onde vigorara o acordo parcial de cessar-fogo que passariam a conter as zonas de Maputo, Chokwé e Chicualacuala (Corredor do Limpopo) e Beira e Chimoio (Corredor da Beira). A RENAMO rejeitou essa proposta;
- **6 de Maio-5 a Julho, 19 de 1991:** Adiada sucessivas vezes em consequência do estado precário do “Acordo de Roma”, em que a partir de 23 de Fevereiro a RENAMO anuncia e cumpre a

promessa de atacar o “Limpopo”, acusando o Governo de continuar a manter as tropas do Zimbabwe fora dos dois “corredores”, a ronda vai terminar com a aprovação de uma agenda temática e analítica que viria a orientar as negociações

- **Agosto, 1991:** Na abertura da Sessão, a mediação apresenta formalmente um documento de princípios, estabelecendo “garantias políticas recíprocas.” Na base deste documento, a RENAMO reconheceria o Estado moçambicano, o Governo, as instituições e as leis fundamentais do país. Por seu lado, o Governo iria atribuir um estatuto especial à RENAMO, em relação aos demais partidos da oposição, na base de que iria poder iniciar, livremente, campanhas políticas no país, logo após o cessar-fogo, sem necessidade de, primeiro, registar-se no Ministério da Justiça. O Governo aceitou prontamente a proposta e a RENAMO pediu um tempo para refletir. No Dia 6 de Agosto em Lisboa, a RENAMO emitiu um comunicado, onde considera o documento “inoportuno e destituído de interesse”. Basicamente a neste documento a RENAMO defendia o estabelecimento de uma administração de transição, através de um órgão neutro designado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- **7 de Setembro a 15 de Novembro, 1991:** o Governo e a RENAMO assinaram o Protocolo 1 (Princípios Fundamentais) e o Protocolo 2 (Critérios de formação e reconhecimento do Partidos Políticos). No culminar das discussões, que se prolongavam desde a ronda anterior, a assinatura destes protocolos significaram que a RENAMO reconhecia juridicamente o Estado, o Governo e as Leis fundamentais do país, assumindo o compromisso de que com a entrada em vigor do cessar-fogo “(...) conduzir a sua luta política em observância das leis em vigor no âmbito das instituições do Estado existentes”⁷⁷. Nos termos, ainda, do Protocolo 1, que estabelece, na prática, o estatuto que caberá a cada parte no período de transição entre o cessar-fogo e as eleições gerais, o Governo compromete-se a abster-se “adotar leis ou medidas” que tratem das mesmas matérias agendadas para as conversações de Santo Egídio.
- **10 de Junho de 1992** Conversações sobre questões militares e desmobilização, destinada a produzir o Protocolo 4. No dia 19 de Junho foi assinado um acordo sobre as questões militares, garantias, modalidades de cessar-fogo e uma conferência de doadores;
- **4 de Outubro 1992:** Assinatura dos Acordo Geral de Paz em Roma por Joaquim Chissano, Presidente da FRELIMO e da República de Moçambique, e Afonso Dhlakama, Presidente da RENAMO.

⁷⁷ Sobre o Protocolo 2 (Critérios de formação e reconhecimento do Partidos Políticos) ao abrigo do qual o Governo deveria apoiar a RENAMO, Armando Guebuza, negociador chefe do Governo em Roma, interrogado se esta questão não criava discriminação em relação as outras formações políticas emergentes em moçambiques, respondeu que era “uma questão delicada” acrescentando que “ser do interesse de todas as formações políticas que a RENAMO se transforme num partido político e cesse a violência no país. *Cfr.* Armando Guebuza. *A RENAMO pretende alcançar o poder pela via militar*” - conferência de imprensa publicada no Jornal Noticias [Moçambique] de 19 de março de 1992, p.8.

A descentralização foi introduzida no contexto das reformas institucionais que antecederam o AGP, em resposta à necessidade de criar um espaço político para a RENAMO.⁷⁸ Em Maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que tinha como objetivo reformar o sistema de administração local do Estado e a sua transformação em órgãos dotados de uma personalidade jurídica própria distinta do Estado, dotados de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Deste primeiro trabalho resultou a aprovação da Lei 3/94, de 13 de Setembro.⁷⁹ Contudo, apesar dos numerosos aspetos inovadores este diploma legislativo não entrou em vigor devido à sua inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição de 1990 não previa a criação de autarquias locais e o legislador não podia as criar *ex nihilo* (Cistac 2012, p. 4).

Para ultrapassar este obstáculo o Parlamento aprovou uma reforma parcial da Constituição em 1996, introduzindo um novo título (TÍTULO IV) consagrado ao poder local o que criou um sistema paralelo de governação local com dois níveis de administração: as Províncias e os Distritos responsáveis perante o Governo central, e os municípios com poderes, competências e recursos autónomos descentralizados.⁸⁰ Este sistema contribuiu para a consolidação da FRELIMO como a força política dominante do país, reforçando o controlo do Partido sobre o Estado à todos os níveis, abrindo assim caminho para a permanência do espectro de regresso do conflito militar entre o Governo e a RENAMO ao longo dos 20 anos de vigência dos Acordos de Roma.

A cessação do conflito armado, ao abrigo do AGP baseou-se num processo DDR para 90.000 combatentes da RENAMO e das Forças Armadas moçambicanas, supervisionado pela Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). Coelho e Vinnes (1994 p.16) destacam que o estabelecimento de um sistema democrático multipartidário, o compromisso de que a FRELIMO se separaria do Estado e que seria criado um Exército, neutro e apartidário, que incluísse tanto os veteranos da RENAMO como os da FRELIMO, como a principal vitória da RENAMO em Roma. Mas apesar do relativo sucesso e o consequente fim das hostilidades militares, o AGP durou até à insurgência das forças da RENAMO em 2013, invocando o cumprimento integral do Acordo nos aspetos relacionadas com o DDR e a partilha do poder político.

⁷⁸O Governo via a descentralização como uma forma de melhorar as relações com a população rural, mas as eleições presidenciais de 1994 mostraram a potencial ameaça que a descentralização representava para a FRELIMO, uma vez que os resultados revelaram um apoio generalizado à RENAMO em muitas zonas rurais. Cfr. GUJAMO, Rufino. *A Transição Democrática e a Manutenção da Paz em Moçambique entre 1992 e 2004*. 2016.

⁷⁹ Lei n.º 3/94 de 13 de Setembro [*Aprova o quadro institucional dos distritos municipais*]. Boletim da República n.º 37, I-Série, 2.º Suplemento, pp. 424(3) – 424(17).

⁸⁰ Lei 9/96 de 22 de Novembro [*Introduz princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental*]. Boletim da República n.º 47, I-Série, Suplemento, pp. (236)-(1) – (236)-(3).

2.3.2. O Protocolo IV do AGP e a questão da Polícia

As questões sobre a organização e funcionamento das forças policiais foram discutidas nos Acordos de Roma. No Capítulo V-Despartidarização e reestruturação das Forças Policiais ficou acordado entre o Governo e a RENAMO que durante o período entre a entrada em vigor do cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo (saído das Eleições Gerais marcadas para 1994), a Polícia continuaria a exercer as suas funções sob a responsabilidade do Governo, devendo não obstante, “(...) desempenhar as suas funções norteando-se pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica (...) e agir sempre com imparcialidade e isenção em relação a todos os partidos políticos.”⁸¹

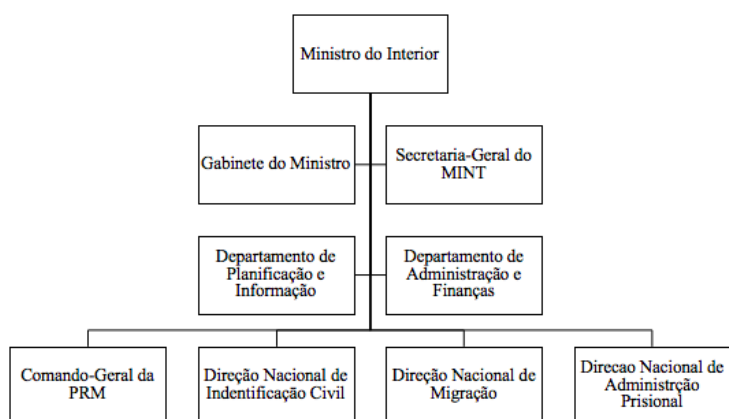
A fim de verificar que as atuações da PRM não violassem ou direitos políticos dos cidadãos, foi criada, à luz do Protocolo IV dos Acordo Geral de Paz, a Comissão Nacional de Assuntos Policiais (COMPOL),⁸² composta por 21 membros, oriundos da FRELIMO (6) e da RENAMO (6) e da Sociedade Civil (9), que pelas suas características profissionais e pessoais e pela sua atuação no passado, dessem garantias de equilíbrio, efetividade e independência em relação a todos os partidos políticos com plenos poderes para investigar qualquer assunto relacionado com a atuação da Polícia, que fosse contrária à legalidade e aos princípios contidos no AGP.

O Art.º 60 da Constituição de 1990 estabeleceu que as FDS se subordinavam à Política Nacional de Defesa e Segurança e deviam fidelidade à Constituição e à Nação. Neste contexto foi necessária uma nova concepção e organização institucional da Polícia, sobretudo a redefinição das suas atribuições e áreas de ação. Foi na sequência deste comando constitucional que a Assembleia da República aprovou a Lei 19/92, de 31, de Dezembro, que cria a Polícia da República de Moçambique (PRM), como organismo público e força paramilitar integrado no Ministério do Interior.⁸³

⁸¹Lei 13/92 de 14 de Outubro [*aprova o Acordo Geral de Paz*] Protocolo IV-Título V: Despartidarização das Forças Policiais]. Boletim da República n.º 42, I-Série, pp. 202 (1) - 202 (24).

⁸²Decreto Presidencial n.º 3/93, de 18 de Junho [*Constitui a Comissão Nacional de Assuntos Policiais (COMPOL)*] e indica os elementos que a constituem]. Boletim da República n.º 24, I-Série, pp-120(1) -120(2).

⁸³Art.º 2 da Lei n.º 19/92, de 31 de Dezembro [*cria a Polícia da República de Moçambique (PRM)*]. Boletim da República n.º 53, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 248(5) - 248(7).

Figura 2: Organograma do Ministério do Interior (1993)

Fonte: Adaptado do Diploma Ministerial 86/93, de 22 de Setembro⁸⁴

A PRM era dirigida por um Comandante-Geral, coadjuvado por um Vice-Comandante-Geral, ambos nomeados pelo Presidente da República⁸⁵ e tinha como funções : a) garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas; b) prevenir e reprimir a criminalidade; c) promover as medidas de polícia; d) garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos centrais do Estado; e) garantir a segurança pessoal de altas entidades nacionais ou estrangeiras e de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante; f) organizar, fiscalizar e controlar o trânsito de veículos e pessoas nas vias públicas; g) organizar o cadastro e proceder à fiscalização de armas, munições e explosivos, com exceção das que estiverem afetas às Forças Armadas de Defesa de Moçambique; h) exercer as demais competências fixadas na lei ou regulamentos ou em diretivas do Comandante Chefe das Forças de Defesa e Segurança e do Ministro do Interior.⁸⁶

Para a realização dos seus objetivos e funções específicas, a PRM estava organizada em Comando-Geral da Polícia que se estruturava em três direções, nomeadamente; Direção Nacional de Proteção, Direção Nacional de investigação Criminal, e Direção Nacional de Administração. Esta mesma estrutura estava replicada nos Comandos Provinciais e Distritais.⁸⁷

⁸⁴Diploma Ministerial n.º 86/93 de 22 de Setembro [Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério do Interior]. Boletim da República n.º 38, I-Série, pp. 170 - 174.

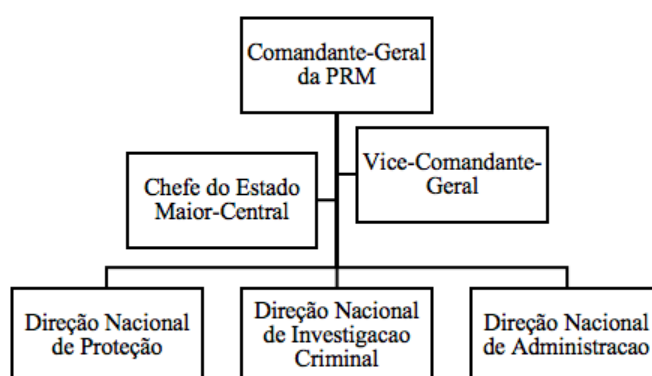
⁸⁵A figura de Vice-Comandante Geral surge na sequência dos Acordos de Roma de 1992 onde ficou acordado que as FDS teriam o comando partilhado por oficiais oriundos das forças governamentais e da RENAMO. Até 2001 não houve nomeação de um Vice-Comandante Geral sendo que essas funções eram exercidas de facto pelo Chefe do Estado-Maior Central. Art.º 4 e 5 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro [cria a Polícia da República de Moçambique (PRM)]. Boletim da República n.º 53, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 248(5) - 248(7).

⁸⁶Art.º 3 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro [cria a Polícia da República de Moçambique (PRM)]. Boletim da República n.º 53, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 248(5) - 248(7).

⁸⁷Decreto n.º 22//93, de 16 de Setembro [Aprova o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique e revoga o Decreto n.º 6/79, de 26 de Março]. Boletim da República n.º 37, I-Série, pp.168(3) -168(6).

Apesar de não estar incluída na estrutura orgânica da PRM, o Serviço de Contraineligência Policial (CIP), criado no início dos anos 1990, não foi extinto com a revogação da Lei que criou a PPM. Em relação a este serviço que tinha como funções “garantir a ética e disciplina policial, contribuindo, desta forma, para o combate mais eficiente as ações que atentem contra a segurança do povo e do Estado popular no seio da PPM (...)” com poderes para “deter em flagrante qualquer membro da PRM ou trabalhador [civil da PRM] para os respetivos procedimentos” foi transformado em Departamento autónomo do Comando-Geral, mantendo as funções.⁸⁸

Figura 3: Organograma da PRM (1992)



Fonte: Adaptado do Decreto 22//93, de 16 de Setembro

2.4. O Conselho Nacional de Defesa e Segurança e a Política de Defesa Nacional

Desde a proclamação da Independência de Moçambique a questão da segurança nacional sempre foi o principal desafio na construção do Estado, sendo o crime considerado como um problema social, originado pelas desigualdades resultantes da profunda opressão, da humilhação e da exploração do homem, gerados pela colonização.

O ordenamento jurídico nacional evoluiu tendo como objetivo a conservação da unidade nacional, a proteção da população e a defesa e a segurança do Estado. Neste sentido, não estranha que a Constituição de 1975 estabelecesse que as FDS estavam subordinadas ao

⁸⁸Art.º 3 da Ordem de Serviço n.º 3/90 de 7 de Maio [*Cria os Serviços de Contraineligência na Polícia Popular de Moçambique*], Boletim da República n.º 10, I-Série, pp. 70(1) - 70(4). Em 1995 quando foi nomeado o primeiro oficial para exercer o cargo de Comandante-Geral da PRM foi também nomeado um outro para exercer a função de Chefe de Estado-Maior Central, que, entretanto, já havia sido extinto por força do art.º 4 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro, que criou a figura de Vice-Comandante Geral. Estas duas entidades coexistiram até a aprovação do Estatuto Orgânico de 1999 que deixou de fazer referência a figura de Chefe do Estado Maior Central.

Presidente da FRELIMO, pois na época, era entendimento quase generalizado que somente a FRELIMO representava a vontade e os anseios do povo moçambicano.

Na sequência das negociações do AGP foi aprovada a Constituição de 1990, que estabeleceu que as FDS passariam a dever fidelidade a Constituição e a Lei, deviam especial obediência ao Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe, e atribuiu a Assembleia da República o poder de fiscalização das suas atividades. Outra inovação trazida pela Constituição de 1990 foi o Conselho Nacional de Defesa e Segurança (CNDS) que passou ter na sua composição personalidades provenientes do Partido FRELIMO, do Partido Renamo, da Assembleia da República e da sociedade civil.⁸⁹

Criado pela Lei 8/96, de 5 de Julho, como um “órgão consultivo do Presidente da República, na sua qualidade de Comandante-Chefe das FDS para assuntos relativos à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente instituído e à segurança da nação Moçambicana”⁹⁰ o CNDS é convocado e presidido pelo Presidente da República, sendo composto pelas seguintes entidades: a) Primeiro-Ministro; b) Ministro da Defesa Nacional; c) Ministro do Interior; d) Ministro na Presidência para os Assuntos de Defesa e Segurança; e) Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação; f) Ministro do Plano e Finanças; g) Ministro dos Transportes e Comunicações; h) Ministro da Justiça; i) Diretor-Geral do SISE; j) Chefe do Estado-Maior General das FADM; k) Comandante Geral da Polícia.⁹¹

Outra Lei estruturante sobre o funcionamento dos órgãos de defesa é a Política de Defesa e Segurança (PDS). A PDS foi aprovada pela Lei 17/97, de 01 de Outubro, como sendo o conjunto de princípios, objetivos e diretrizes, que visa defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições⁹² assentando nos seguintes princípios:⁹³

- a) responsabilidade do cidadão na defesa da pátria e na promoção da segurança do Estado e da ordem pública;

⁸⁹ As Leis que regulamentam o funcionamento das instituições de defesa e segurança não foram estabelecidas no quadro das negociações de Roma uma vez que a comunidade internacional estava focada no processo de democratização através da realização das primeiras eleições multipartidárias de 1994. GUJAMO, Rufino. *A Transição Democrática e a Manutenção da Paz em Moçambique entre 1992 e 2004*. 2016.

⁹⁰ Art.º 1 da Lei 8/96, de 5 de Julho [*Cria o Conselho Nacional de Defesa e Segurança*], Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. (138(1) -138(8)).

⁹¹ Com a aprovação da Lei 12/2019, de 23 de Setembro, para além das personalidades acima descritas passaram a integrar o CNDS o Ministro do Mar, Águas Interiores e Pescas, duas personalidades designadas pelo Presidente da República, no período do seu mandato e cinco personalidades eleitas pela Assembleia da República no período da legislatura, de harmonia com a representatividade parlamentar. *Cfr.* Lei 12/2019 de 23 de Setembro [*fixa a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Defesa e Segurança*]. Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. (138(1) -138(8)).

⁹² Art.º 1 da Lei 17/97, de 1 de outubro [*aprova a Política de Defesa e Segurança*] Boletim da República n.º 40, I-Série, I Suplemento, pp. 200 (6) – 200 (8).

⁹³ Art.º 2, *idem*.

- b) envolvimento de todos os sectores do Estado e da sociedade na defesa e segurança nacional;
- c) unidade da Nação e na defesa dos seus interesses;
- d) reforço da unidade nacional;
- e) apartidarismo das instituições de defesa e segurança e obrigação de abstenção de tomar posições ou participar em ações que possam pôr em causa a sua coesão interna e a unidade nacional;
- f) fidelidade exclusiva à Constituição, à lei, à Nação e dever especial de obediência ao Presidente da República, na sua qualidade de Comandante-Chefe;
- g) prossecução de uma política de paz, só recorrendo à força em caso de legítima defesa; e
- h) primazia da prevenção e solução negociada dos conflitos.

Com a aprovação da PDS foram definidas e separadas as áreas de atuação de cada um dos componentes do sistema de defesa e segurança em Moçambique. Ficou estabelecido que a Defesa Nacional é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos, que visa assegurar a independência e a unidade nacional, preservar a soberania, a integridade e a inviolabilidade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer ameaça ou agressão armada e é assegurada pelas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e a não militar pelos demais órgãos do Estado.⁹⁴

Também foi clarificado que Segurança Interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e bens, prevenir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade. A ordem, segurança e tranquilidade públicas passaram a ser atividades asseguradas pela PRM e demais instituições criadas por lei, com o apoio da sociedade em geral.⁹⁵

Por fim, ficou instituído que a Segurança do Estado, atividade desenvolvida tendente a assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional, à garantia da segurança nacional, ao funcionamento dos órgãos de soberania e demais instituições no quadro da normalidade constitucional e à

⁹⁴ Art.º 7 e 8. *Ibidem*.

⁹⁵ Art.º 11, 12 e 13 da Lei 17/97, de 1 de outubro [aprova a Política de Defesa e Segurança] Boletim da República n.º 40, I-Série, I Suplemento, pp. 200 (6) – 200 (8).

proteção dos interesses vitais da sociedade, passava a ser atividade exclusiva do Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE).⁹⁶

2.5. Discussão

O legado histórico, o pensamento e a ação da FRELIMO na condução da Luta Armada de Libertação Nacional, levaram que as instituições do Estado moçambicano fossem moldadas à sua imagem e semelhança. Na realidade, é nos Departamentos de Defesa, de Segurança e no de Organização do Interior da FRELIMO que encontramos a origem histórica das FDS, nomeadamente, as FPLM, o SNASP e a PPM.

A Polícia foi a primeira instituição pública a ser criada em Moçambique. A 17 de Maio de 1975, e na sequência dos Acordos de Lusaka, o Governo de Transição, liderado pela FRELIMO, criou o Corpo de Polícia de Moçambique (CPM), constituído por guerrilheiros da FRELIMO, elementos da PSP e do Exército Português, com as funções de garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas no país acabado de nascer.

Parece-nos que o CPM foi sempre visto como uma instituição fátua e transitória, cujo propósito era garantir a transição para a Independência, e que a ideia de existir um órgão de defesa e segurança composto por elementos de fora da estrutura do Partido, e que tinham pertencido às forças coloniais, era inaceitável. Esta tese encontra sustento nas afirmações do Presidente Samora (1979, p. 19) que afirma que com a independência a FRELIMO buscou “desmantelar, destruir todo o sistema social, político e ideológico, económico, administrativo e cultural do colonial-capitalismo e implantar as bases do novo sistema, da nova sociedade, e que manter o sistema que encontramos nas zonas que o inimigo controlava (...) seria uma traição a luta”, sendo, por isso, necessário a criação de uma nova ordem social e política.

Para cumprir com aquele desiderato a Comissão Permanente da Assembleia Popular aprovou a Lei 5/79 de 26 de Maio, que extingue o CPM e cria a Polícia Popular de Moçambique (PPM). A PPM foi criada para ser um órgão do poder unitário do Estado, ao serviço da aliança operário-camponesa,⁹⁷ com o objetivo de “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, o respeito da Constituição, a proteção das conquistas revolucionárias, da paz e da

⁹⁶ O SISE exerce as suas atividades em regime de exclusividade sendo proibido que outros serviços prossigam os objetivos e as atividades a ele reservados. Somente as FADM e a PRM é que estavam autorizadas a desenvolver atividades de pesquisa, produção e processamento de informações estratégicas de carácter militar ou policial de natureza operacional, necessárias ao desempenho das missões que lhes estão atribuídas. Art.º 14, 15, 16 e 17 da Lei 17/97, de 1 de outubro [aprova a Política de Defesa e Segurança] Boletim da República n.º 40, I-Série, I Suplemento, pp. 200 (6) – 200 (8).

⁹⁷ Artigo 5 e alínea h) do artigo 48 da Constituição da República Popular de Moçambique [1975]. Boletim da República n.º 1, I-Série, pp. 1-8.

Revolução, prevenindo, investigando e reprimindo as violações da Lei e ordenando a prisão dos agentes do crime.”⁹⁸

Fernando Tsucana (2014, p. 33) defende a tese de que a criação da PPM resulta da necessidade de adequar a Polícia à Constituição de 1977, na qual o Estado se assumiu socialista e de linha Marxista-Leninista. Egor Borges (2017, p. 182) partilha do mesmo entendimento, e afirma que a criação da “Polícia Popular” foi apenas uma questão de alteração terminológica que visava unicamente qualificar de “popular” uma instituição cujas missões e funções se mantiveram semelhantes as iniciadas pelo CPM. Apresentamos discordância desta tese, com o fundamento de que após a proclamação da Independência Nacional, foi aprovada a Constituição de 1975, onde Moçambique se assume como uma República Popular. O Partido FRELIMO, força dirigente do Estado e da Sociedade, assumiu a orientação Marxista-Leninista em 1977, e a PPM foi criada em 1979.

O CPM era o único órgão das FDS que não foi criado pela FRELIMO, mas sim pelo Governo de Transição. O Serviço de Segurança era um serviço “Popular” e as FPLM (Forças Populares de Libertação de Moçambique) eram, segundo os Arquivos da PIDE no ANTT, “uma nova forma de designar a FRELIMO (...) para mostrar ao mundo e, bem assim às populações de Moçambique, que aquela organização nada mais é, do que a vontade de um povo, que unido, constitui a sua força, o seu Exército, para se tornar independente...”⁹⁹ Consideramos que o CPM foi uma instituição transitória, cujo propósito era garantir a passagem para a Independência Nacional, enquanto o Partido se organizava para constituir uma Polícia Popular, com o mesmo sentido e significado atribuído às FPLM.¹⁰⁰ Assim, a incorporação do ‘popular’ na designação da Polícia não resulta apenas de um mero ajuste jurídico, mas também da incorporação de uma nova ordem social e política, e mais importante da redefinição do inimigo e das prioridades do Partido, que deixavam de ser a luta contra o colonialismo e passavam a ser a construção do socialismo e do Homem Novo.

Quanto ao modelo de organização interna da PPM, o n.º 2 do art.º 3 da Lei 5/79 de 26 de Maio, estabelece que o Comando-Geral era dirigido por um Comandante-Geral, nomeado pelo

⁹⁸ O n.º 7 do artigo 5 do Decreto 54/75, de 17 de Maio, estabelece que o Corpo de Polícia de Moçambique tem a função de participar ativamente nas tarefas de reconstrução nacional, designadamente no combate a prostituição, banditismo, alcoolismo, vadiagem e, bem assim, na concretização de obras de interesse social coletivo, tais como escolas, hospitais, estradas, apoio às cooperativas, e todas as demais tarefas que for chamado a desempenhar; [...] repressão de todas as manifestações contrárias a unidade do povo Moçambicano tais como o tribalismo, o regionalismo e o racismo.

⁹⁹ Cfr. IANTT. Arquivos da PIDE. código de Referência: PT/TT/PIDE/D-C/001/9169. COTA ATUAL: PIDE/DGS, 2ª Divisão de Informação, CI (2) 9169

¹⁰⁰ A criação da PPM teve, igualmente, o objetivo de unificar e colocar sob a Direção do Ministério do Interior as diferentes “Polícias” existentes no país, nomeadamente, a Polícia Judiciária que se encontrava no Ministério da Justiça, a Guarda Fiscal/Polícia Aduaneira do Ministério das Finanças, Polícia de Migração do SNASP e a Polícia de Transportes e Comunicações dos Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique.

Comandante Chefe das FDS, subordinando-se diretamente ao Ministro do Interior. Notamos que a relação de subordinação do Comandante-Geral ao MINT não se encontra claramente definida nas leis orgânicas da PRM de 1992, 1999 e 2013.

Embora o cargo de Comandante-Geral estivesse previsto por Lei, entre 1977 e 1992 a PPM foi dirigida pelo Ministro do Interior, que era coadjuvado pelo Chefe do Estado-Maior Central da PPM. Uma possível explicação para que não tivesse sido nomeado um Comandante-Geral da PPM, pode se dever ao facto de que tanto o Ministro do Interior entre 1977 e 1996, o Chefe do Estado-Maior Central entre 1977 e 1995, o Coronel Manuel António e o General Cipriano Salégua, respetivamente, terem sido combatentes da Luta Armada de Libertação Nacional.

Não encontramos evidências que suportam esta explicação uma vez que nas FPLM, embora o Ministro da Defesa Nacional (General Alberto Chipande) fosse um combatente da Luta Armada de Libertação Nacional, existia um Chefe do Estado-Maior General das FPLM, (Coronel-General Sebastião Marcos Mabote, 1975-1987 e Tenente-General António Hama Thai, 1987-1994) que eram, por inerência de funções, o Vice-Ministro da Defesa Nacional.

Ao nível provincial, à semelhança do que ocorria nas FPLM e no SNASP, a estrutura de comando da PPM estava estreitamente ligada a estrutura da FRELIMO, como era próprio da época e de todas outras instituições do Estado. Como exemplo, destaca-se a existência, em todas Unidades e Subunidades Policiais, de um Comissário Político, que era o número dois na hierarquia de comando e tinha as funções de ensinar e preservar a doutrina do Partido no seio dos efetivos policiais.

Em 1988 foi introduzido na PPM o Sistema de Patentes e Postos que visava instituir uma cadeia hierárquica entre os membros da PPM e identificar os critérios para a sua. Destes critérios destacava-se a fidelidade ao Partido FRELIMO como o principal para a promoção à Oficial General. A existência de um Comissário Político nas Unidades da PPM e a indicação da “fidelidade ao Partido FRELIMO” como principal condição para a promoção dos membros da PPM, leva-nos a concordar com Tese de Albano Macie (2019, p. 103) que defende que naquela “fase de construção do Estado, e do socialismo, não era importante garantir a imparcialidade, o apartidarismo e, muito menos, a isenção política das FDS, mas pelo contrário, elas eram tidas como braço fundamental da FRELIMO, dirigente do Estado, para materializar os objetivos fundamentais do Estado.

A Guerra Civil, que iniciou formalmente em 1977, marcou profundamente a vida social, económica e política de Moçambique. Pese embora a sua importância nas discussões sobre a arquitetura das FDS nas negociações para a Paz em Roma, existe em Moçambique uma forte discussão sobre a definição do conflito. A FRELIMO e o Governo defendem que o conflito foi

“uma guerra de desestabilização promovida por potências estrangeiras (a Rodésia e a África do Sul) e executada pelos Bandidos Armados”, neste caso, a RENAMO (Macie 2019; Mahavene 2020). A RENAMO, por sua vez, defende que o conflito foi uma “guerra pela democracia”, que visava eliminar o Marxismo-Leninismo de Moçambique (RENAMO 1998). Como ambos pontos de vista contém uma forte carga política e ideológica, optamos pela definição apresentada por Stathis Kalyvas (2006 p, 17) que defende a Guerra Civil como um conflito que se caracteriza por ser “um combate armado dentro dos limites de uma entidade soberana [Moçambique], reconhecida entre as partes que estavam sujeitas mesma autoridade comum antes do início das hostilidades [a FRELIMO] visando alcançar objetivos políticos”.

Apesar da importância social e política da Guerra Civil em Moçambique, a informação sobre o papel desempenhado pela Polícia no conflito é bastante escassa. Tirando a legislação, publicada em Boletim da República, portanto, de domínio público, as informações sobre a organização interna, os procedimentos operacionais da PPM, só pode ser acedida mediante a consulta dos arquivos da PRM. Esta consulta se mostra um exercício difícil, em primeiro lugar pelo deficiente sistema de arquivos, e em segundo lugar, por aquelas matérias serem consideradas ‘Segredo de Estado’. Uma possível solução para superar esta dificuldade seriam os livros de memórias e/ou as biografias dos fundadores da Polícia. Resulta, porém, que nestas obras a questão da participação da Polícia na Guerra Civil é vaga e inconclusiva.¹⁰¹

Questionado pelo jornalista Hélio Filimone, sobre o papel da Polícia durante a Guerra Civil, o General Jorge Khalau respondeu que “A Polícia participou na manutenção da ordem e tranquilidade e combateu nalgumas frentes os bandidos armados da RENAMO. Um dos trabalhos visíveis realizado foi o combate aos bandidos armados na Matola, mais concretamente no Bairro da Liberdade. Aqui, a Força de Intervenção Rápida, por mim dirigida, desempenhou um papel extraordinário na garantia da ordem e tranquilidade, combatendo a RENAMO. Estavam a criar confusão e tivemos de nos empenhar para acabar com os ataques...”¹⁰²

Nas negociações da Paz de Roma, a organização e funcionamento da Polícia foram discutidas no Protocolo IV- Das questões militares, Ponto V-despartidarização e reestruturação das forças policiais. Com a aprovação da Constituição de 1990 foi criada a Polícia da República de Moçambique (PRM). Um dos objetivos do Protocolo V do AGP era criação de novas estruturas de defesa e segurança, republicanas e apartidárias, mas a PRM, criada em 1992,

¹⁰¹ Fazemos referência às biografias dos Comandantes-Gerais da PRM Jorge Khalau (2005- 2015) e Bernardino Rafael (2017-presente) *cfr.* FILIMONE, Hélio. *Comandante Jorge Khálu: Quatro Décadas de Vivência Policial*. Maputo. 2016. RAFAEL, Bernardino. *As Marcas de um crime que nunca se apagam das memórias*. Maputo: Minerva Print, 2017.

¹⁰² JORGE KHÁLAU E OS 40 ANOS DA POLÍCIA: Orgulhosos por servir o povo Segunda, 2015. <https://www.facebook.com/search/posts/?q=Jorge%20Kh%C3%A1lau%3A%204%20d%C3%A9cadas%20de%20viv%C3%Aancia%20na%20corpora%C3%A7%C3%A3o>

continuou a funcionar com a mesma estrutura hierárquica e operacional da PPM, tendo somente sido feita a substituição da palavra “Popular” pela palavra “da Republica” na designação das forças policiais.

Com o AGP houve uma ampliação das áreas de atuação da Polícia. Como resultado do Acordo de Roma e ciente da inevitabilidade do processo do DDR e da criação das FADM, unificadas e com efetivos da RENAMO na sua estrutura de comando, o Governo de Moçambique decidiu transferir os meios matérias e humanos das Tropas de Guarda Fronteiras do controlo das FPLM/Ministério da Defesa Nacional, e da Divisão de Segurança de Responsáveis (DSR-SNASP), para o Comando-Geral da Polícia, assim que ficou claro que haveria pouco espaço para o controlo político das Forças Armadas (Lalá 2006).

Foi a aprovação da PDS em 1997 que separou, formalmente, as atividades de segurança interna (PRM), de defesa nacional (FADM) e de segurança do Estado (SISE), que conduziu a uma ampla reflexão sobre o papel das FDS na sociedade e da necessidade de uma RSS em Moçambique, inicialmente limitada ao setor da defesa, com o objetivo de modernizar e profissionalizar as FDS.

Podemos afirmar que o quadro legal das FDS em Moçambique evoluiu em dois contextos diferentes. O primeiro, logo depois da Independência Nacional, onde todas as instituições do Estado, especialmente as FDS, estavam ligadas ao Partido FRELIMO, devido ao seu papel na Luta Armada de Libertação Nacional e na fundação do Estado, sendo que as estruturas de defesa e segurança do Estado tiveram origem nas estruturas de defesa e segurança do Partido, sendo que foi esta conjuntura que levou a criação, entre 1975 e 1990, do Partido-Estado onde não existiam fronteiras entre as atividades do Partido e as atividades do Estado.

O segundo contexto, inicia com o AGP, tendo como principal objetivo se evitar o regresso ao conflito armado, e construir uma paz duradoura. Na resolução do conflito em Roma ficou acordado que democratização era a solução para a paz, e que para se alcançar tal desiderato seria necessário, em primeiro lugar, a redução dos efetivos militares e do orçamento do setor castrense. Mas a construção da paz em Moçambique continua a ser ensobrada por dois fenómenos: o primeiro são as acusações de não cumprimento do AGP que levaram a RENAMO a voltar a insurgência em 2016, exigindo a integração dos seus efetivos nas estruturas da PRM e do SISE, e o Governo a condicionar essa integração à conclusão do DDR. O segundo fenómeno é a eclosão do fenómeno do terrorismo na Província de Cabo Delgado desde 2017.

Capítulo 3

A Estrutura de Comando e Controlo da Polícia de Moçambique

3.1. Prolegómenos

Neste Capítulo analisamos a evolução da Estrutura de Comando e Controlo da PRM no contexto da implementação dos Programas de Reforma da PRM. Começamos por olhar para a Estrutura de Comando estabelecida por força do Decreto-Lei 54/75, de 17 de Maio (na Primeira República), no Decreto 27/99, de 24 de Maio (aprovado no âmbito do “Projeto Apoio à PRM”) e na Lei 16/2013, de 12 de Agosto (aprovada no âmbito do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”). Seguidamente, fazemos uma incursão na temática do Controlo da Atividade Policial e dos Mecanismos de Responsabilização dos membros da PRM por má conduta.

Um dos pontos centrais desta pesquisa é a premissa de que a ausência de estruturas eficientes de comando e controlo cria condições para o deficiente desempenho operacional, e proporciona um risco para que se manifestarem os fenómenos má conduta policial, nomeadamente, da violência e corrupção.

3.2. A Estrutura de Comando da PRM

A segurança interna constitui um dos pilares fundamentais do Estado de Direito. Observe-se que a falha num sistema de segurança interna pode levar ao aumento das ocorrências criminais, pelo que os Estados têm tido a permanente preocupação de reduzir os riscos à sua segurança através da criação de estruturas de prevenção e combate da criminalidade, das catástrofes naturais, dos distúrbios civis e de quaisquer outros acontecimentos que podem ocasionar perdas de vítimas humanas, danos patrimoniais e criar, assim, enorme prejuízo para os cidadãos e para o Estado (Baptista 2016, pp. 14-15).

O atual ordenamento jurídico define o Ministério do Interior como “o órgão central do aparelho de Estado que, de acordo com os princípios, objetivos e tarefas definidas pelo Governo, planifica, coordena, dirige e desenvolve atividades nas áreas da ordem, segurança e tranquilidade públicas (...),”¹⁰³ mas não atribui ao titular desta Pasta nenhum papel na

¹⁰³ Art.º 1 da Resolução n.º 8/2018 de 21 de Março [Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério do Interior] Boletim da República n.º 57, I-Série, pp. 375-381.

indigitação, nomeação e promoção do Oficial da PRM escolhido para exercer a função de Comandante-Geral da PRM.

Na estrutura orgânica do MINT existem dois serviços públicos de natureza paramilitar, nomeadamente, a PRM e o Serviço Nacional de Migração (SENAMI), na direta dependência hierárquica do Ministro do Interior, que também exerce a tutela do Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), e tem como instituição subordinada o Serviço Nacional de Salvação Pública.¹⁰⁴ Dos dirigentes máximos destas instituições, os únicos que são nomeados sem a consulta prévia do MINT, enquanto responsável político pela garantia da ordem, segurança e tranquilidade publicas, são o Comandante e o Vice-Comandante-Geral da PRM.¹⁰⁵

A Constituição de 1975 referia-se à Polícia apenas na alínea h) do artigo 48, que conferia ao Presidente da República a competência para nomear e demitir o Comandante e o Vice-Comandante-Geral do Corpo da Polícia de Moçambique (CPM). Refira-se que o CPM foi criado antes da aprovação da Constituição de 1975 através do Decreto-Lei 54/75, de 17 de Maio, do Governo de Transição, ao abrigo do nº 11 dos Acordos de Lusaka.

Com a revisão constitucional efetuada através da Lei 11/78, de 15 de Agosto, o legislador ordinário deixou de fazer referência especial a Polícia, nem a forma de nomeação do Comandante-Geral. Na verdade, a única referência a Polícia na Constituição de 1978 é encontrada no n.º 5 do artigo 5, que estabelece que “O Comandante-Chefe nomeia e demite os responsáveis e quadros militares, paramilitares, policiais e de segurança ao nível superior.”¹⁰⁶

Com o fim da Guerra Civil, e aprovação da Constituição de 1990, foi criado o CNDS, como primeiro órgão de gestão superior e coordenada das FDS em Moçambique, enquanto “órgão de consulta do Presidente da República na sua qualidade de Comandante-Chefe das FDS para assuntos relativos à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente instituído e à segurança da nação Moçambicana.”¹⁰⁷

Para analisar, avaliar e delinear estratégias com vista a fazer face a diversas situações emergentes na garantia da segurança nacional, foi criado em 2004 o Comando Conjunto das Forças de Defesa e Segurança (CCFDS), como um órgão coletivo de coordenação operativa institucional das FDS,¹⁰⁸ que tinha as funções de:¹⁰⁹

¹⁰⁴ Cfr. Alíneas b) e d) do n.º 5, alínea a) do art.º 6 e alínea b) do art.º 7. *Idem*.

¹⁰⁵ Cfr. Lei n.º 8/2022: [Atinente ao Serviço Nacional de Migração e revoga a Lei n.º 4/2014, de 5 de Fevereiro]; Decreto n.º 15/2022 [Aprova o Estatuto Orgânico do SENSAP] e Lei 2/2017, de 9 de Janeiro. [cria o SERNIC].

¹⁰⁶ Lei n.º 11/78 [*altera a Constituição da República Popular de Moçambique*]. Boletim da República n.º 97, I-Série.

¹⁰⁷ Art.º 1 da Lei 8/96, de 5 de Julho [*Cria o Conselho Nacional de Defesa e Segurança*], Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. (138(1) -138(8).

¹⁰⁸ Art.º 1 do Despacho Presidencial 45/2004 d e 2 de Fevereiro [*Cria o Comando Conjunto das Forças de Defesa e Segurança de Moçambique*]. Boletim da República n.º 5, I-Série, pp. 29-32.

¹⁰⁹ Art.º 3 da Lei 8/96, de 5 de Julho [*Cria o Conselho Nacional de Defesa e Segurança*].

- a) estabelecer a troca de informações estratégicas que reportam a situação operativa nacional, entre as Forças de Defesa e Segurança;
- b) delinear o conjunto das ações para debelar atos de violência e de distúrbios, bem como outros atos que atentem a integridade física dos dirigentes e dos cidadãos em geral;
- c) traçar medidas que possibilitem uma ação conjunta sempre que necessário;
- d) Coordenar ações, visando o reforço de medidas de controlo migratório e fronteiriço, de controlo ao crime organizado e, de situações que possam contribuir para o aumento do clima de tensão das zonas turísticas e coutadas, entre outros;
- e) desenvolver ações com vista a colaborar, na execução da Política de Defesa e Segurança.

O “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o foco internacional na Polícia ajudou a chamar à atenção do Governo para a necessidade da organização PRM; uma das maiores preocupações prendia-se com o fato de que as operações das forças policiais estarem demasiado centralizadas no Comandante-Geral. O PNUD (2007, p. 3) destacou que talvez fosse “importante assegurar que os termos de uma nova Lei Orgânica e dos regulamentos futuros, que fossem atribuídas competências adicionais ao nível provincial e distrital e identificar os estrangulamentos e ativar os principais sistemas operacionais e administrativos que ligam a Polícia e a Justiça.

Foi no decurso daquele “Projeto” e de forma a resolver alguns dos problemas identificados pelo PNUD, que é aprovado o Decreto 27/99, de 24 de Maio, que estabeleceu uma nova organização interna da PRM. A Polícia que antes tinha somente 3 Direções Nacionais (Direção Nacional de Proteção, Direção Nacional de Investigação Criminal e Direção Nacional de Administração), passou a estar estruturada em Unidades (Comando-Geral, Comandos Provinciais, Forças Especiais e de Reserva e Estabelecimentos de Ensino) e Subunidades (os Comandos Distritais, as Esquadras, Postos Policiais e os Destacamentos das Forças Especiais e de Reserva).¹¹⁰ O Comando-Geral passou a ser composto pelos seguintes órgãos:¹¹¹

- a) O Comando;

¹¹⁰ Art.º 1 do Decreto 27/99, de 24 de Maio [*aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM*]. Cfr. o Apêndice II e o Anexo III.

¹¹¹ Foram criadas Direções em resultado da desconcentração de funções que estavam aglutinadas nas 3 Direções existentes à luz do Decreto 22/93, de 16 de Setembro; foi extinto o cargo de Chefe de Estado-Maior Central, o “Vice-Comandante-Geral” passou a ser de fato o número 2 na hierarquia policial e o Serviço de Contra-Inteligência Policial foi transformado em Departamento de Informação Interna. Cfr. Art.º 3 do Decreto 27/99, de 24 de Maio [*aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM*] e Despachos Presidenciais n.º 25-28/2001 de 17 de Dezembro [*Exonera e nomeia Oficiais da PRM*].

- b) O Conselho da PRM;
- c) Conselho de Ética e Disciplina;
- d) Direção da Ordem e Segurança Pública;
- e) Direção de Investigação Criminal;
- f) Comando das Forças Especiais e de Reserva (Força de Intervenção Rápida, Força de Proteção de Altas Individualidades e Força de Proteção Marítima, Fluvial e Lacustre);
- g) Direção de Pessoal e Formação;
- h) Direção de Logística e Finanças;
- i) Departamento de Estudos Informação e Plano;
- j) Departamento de Informação Interna,
- k) Departamento de Relações Públicas;
- l) Gabinete do Comandante; e
- m) Secretária-Geral.

Com a aprovação do Decreto 27/99, de 24 de Maio [aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM] foi formalmente extinto o cargo de Chefe do Estado-Maior Central da PRM e criado o cargo de Vice-Comandante Geral da PRM, definido como “Comissário, nomeado pelo Presidente da República, por um período de 4 anos prorrogável por uma única vez, sem prejuízo da faculdade de exoneração a todo o tempo e de passagem a reserva por limite de idade, [que] coadjuva o Comandante-Geral no exercício das suas funções.”¹¹² Daqui podemos inferir que ao Vice-Comandante Geral da PRM, ao contrário do que acontecia com o Chefe do Estado-Maior Central da PRM, não foram atribuídas competências próprias, exercendo somente aquelas que lhe fossem delegadas pelo Comandante-Geral, nos termos do art.º 6 do Decreto 27/99, de 24 de Maio.¹¹³

Ressalve-se que a “despromoção” da figura do ‘Vice’ não ocorreu somente PRM, mas também nas FADM e em todas outras FDS. Esta iniciativa surgiu no conjunto de reformas iniciadas no AGP com a *ratio legis* e razão de fundo levar a uma integração dos Quadros da RENAMO nas FDS e nos órgãos centrais do Estado, mas sem que lhes fosse atribuído nenhum

¹¹² Art.º 8 do Decreto 27/99, de 24 de Maio [aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM]. Op. Cit.

¹¹³ Aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM].

poder efetivo. Foi com este objetivo que legislador constituinte de 2004 retirou os Vice-Ministros da composição do Conselho de Ministros.¹¹⁴ Na verdade, guiou-se o legislador constituinte de 2004, com essa “despromoção dos vices”, por um objetivo maior: a promoção efetiva da inclusão governativa e da unidade nacional através do desejo legítimo de uma integração dos homens da RENAMO no Governo e na estrutura de comando e controlo das FDS.¹¹⁵

Dos órgãos que passaram a compor o Comando-Geral da PRM importa olhar de perto para a Direção da Ordem e Segurança Pública, enquanto herdeira das tarefas e atribuições do Estado-Maior Central. Com a tarefa de planear e executar a estratégia da PRM para fazer face aos fenómenos criminais em Moçambique esta Direção estava articulada em 6 Departamentos operacionais (Operações, Proteção, Trânsito, Comunicações e Informática, Administração Prisional e Florestas, Fauna Bravia e Meio Ambiente; cabendo-lhe especificamente:¹¹⁶

- a) A prevenção da prática de crimes, contravenções e outros atos contrários à lei e o desenvolvimento de ações com vista à garantia da Ordem, Segurança e Tranquilidade Públicas;
- b) A proteção de instituições públicas, de pessoas e bens, garantindo a ordem, segurança e tranquilidade públicas;
- c) A proteção das representações diplomáticas, consulados e outros locais similares ao abrigo do disposto em Convenções Internacionais;
- d) A organização do cadastro e controlo do cumprimento das disposições legais referentes ao uso, porte, transporte e armazenamento de armas de fogo, munições, explosivos, substâncias químicas, tóxicas e outras que representem perigo público;
- e) A garantia da observância e do cumprimento das disposições legais que regem a realização de reuniões, manifestações políticas e espetáculos públicos;
- f) O apoio às autoridades judiciais, do Ministério Público e de Investigação Criminal na realização de diligências processuais;
- g) A garantia da proteção aos comboios de mercadorias e de passageiros, embarcações e aeronaves;

¹¹⁴ Art.º 201 da Constituição de 2004.

¹¹⁵ A integração de elementos da RENAMO na PRM nunca chegou a acontecer, sendo esta uma das reivindicações que a levaram a regressar as matas e a insurgência em 2013.

¹¹⁶ No entanto, dada a existência de multiplicidade de valências operacionais, essenciais ao cumprimento da missão da PRM, para as quais os Polícias necessitavam de adquirir competências técnico-profissionais específicas, existiam especialidades na PRM que desenvolviam a sua missão no terreno, mas que não tinham nenhum enquadramento legal, como são os casos da Polícia de Transportes e Comunicações e o Centro de Instrução de Cães-Polícias. Art.º 13 do Decreto 27/99, de 24 de Maio [aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM].

- h) O zelo pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos ao trânsito de veículos e pessoas bem como a garantia da regulação do trânsito e a prevenção dos acidentes de trânsito rodoviário;
- i) A organização do cadastro das Empresas de Segurança Privada e controlo do seu funcionamento;
- j) Garantir a segurança dos estabelecimentos de prisão preventiva e zelar pelo cumprimento das normas relativas à matéria prisional;
- k) A inspeção, do ponto de vista operacional e de controlo, dos órgãos que estão na sua direta dependência.

Uma outra mudança de vulto trazida pelo Decreto 27/99, de 24 de Maio [aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM] foi o ter estabelecido que cada Direção do Comando-Geral era dirigida por um Comissário que era substituído nas suas ausências e impedimentos por um Chefe de Departamento, com a patente de 1.º Adjunto de Comissário, nos seguintes termos: o Diretor da Ordem e Segurança Públicas, Diretor de Pessoal e Formação e o Diretor de Logística e Finanças eram substituído pelo Chefe do Departamento de Operações, Chefe do Departamento de Administração e Gestão de Pessoal e Chefe do Departamento de Logística, respetivamente.

Com a revisão constitucional de 2004, o n.º 2 do art.º 255 da passou a dispor que “A lei estabelece a organização geral da Polícia, fixa os respetivos ramos, determina a sua função, estrutura e as normas que regem o ingresso.”¹¹⁷ Mas como o Estatuto Orgânico da PRM, [aprovado pelo Decreto 27/99, de 24 de Maio] e o Estatuto da Polícia [Decreto 28/99, de 24 de Maio], não faziam referências à existência de “Ramos” na PRM, houve a necessidade de se proceder com revisão o Estatuto Orgânico, para que a instituição estivesse em conformidade com a Constituição.¹¹⁸

Ao abrigo do comando constitucional acima citado, a Assembleia da República aprovou a Lei 16/2013, de 12 de Agosto [Lei da PRM],¹¹⁹ que define a PRM como um serviço público, apolítico, de natureza paramilitar, integrado no ministério que superintende a área da ordem e segurança pública e que cuja existência não exclui a criação de outros organismos

¹¹⁷ Constituição de 2004. Boletim da República n.º 51, I-Série, pp. 543-573.

¹¹⁸ Uma outra referência a existência de “Ramos” na Polícia pode ser encontrada nos artigos 36 e 38 do Regulamento Disciplinar da PPM que atribui competências disciplinares ao “Comandante de Ramo.” Cfr. Diploma Ministerial 41/87, de 17 de Maio [Aprova do Regulamento Disciplinar da PPM]. Boletim da República n.º 20, I-Série, pp. 245 -455.

¹¹⁹ Lei 16/2013, de 12 de Agosto [Lei da Polícia da República de Moçambique e revoga a Lei 5/88, de 27 de Agosto, e a Lei 19/92, de 31 de Dezembro.] Boletim da República n.º 64, I-Série, 7.º Suplemento, pp. 518-(44) - 518-(57).

especializados integrados noutras instituições públicas.¹²⁰ A Lei 16/2013, de 12 de Agosto, também estabeleceu que a PRM passava a se organizar em Ramos e Unidades, de nível central, provincial, distrital, posto administrativo, localidade e povoação.¹²¹ Nestes termos, o Comando-Geral da PRM passou a ter a seguinte estrutura:¹²²

1. **Ramos:** Ramo da Polícia de Ordem e Segurança Pública, Ramo da Polícia de Fronteiras e Ramo da Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial.
2. **Direções:** Direção de Inspeção da PRM, Direção de Doutrina e Ética Policial, Direção de Operações, Direção de Informação Interna, Direção de Pessoal e Formação, Direção de Logística e Finanças.
3. **Unidades:** Unidade de Intervenção Rápida, Unidade de Proteção de Altas Individualidades, Unidade de Operações de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns, Unidade Canina, Unidade de Cavalaria e Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos.
4. **Departamentos autónomos:** Departamento de Estudos e Planificação, Departamento de Atendimento à Família e Menores Vítimas da Violência, Departamento de Tecnologias e Sistemas de Informação e Comunicação, Departamento de Relações Públicas; n) Departamento de Cooperação Internacional, Departamento Jurídico
5. **Estabelecimentos de Ensino:** (ESAPOL e EPP-Matalana).

É importante referir que o Estatuto da Polícia [Decreto 27/99, de 24 de Maio] não elencava as atribuições e tarefas concretas da PRM enquanto organização, mas sim, as tarefas dos órgãos que a compunham. Tomemos como exemplo, as atribuições e tarefas do Comando Geral eram “de organizar e controlar a atividade administrativa e operativa da PRM a todos os níveis, com vista a execução das suas missões,”¹²³ cabendo ao Comandante-Geral “Comandar, dirigir e chefiar [a PRM] ao mais alto [nível], analisar o estado de segurança e da ordem pública, perspetivar o desenvolvimento da PRM em toda a sua complexidade e garantir a coordenação com as outras instituições”¹²⁴

Foi a Lei 16/2013, de 12 de Agosto [Lei da PRM], que veio estatuir que a “PRM, em colaboração com as outras instituições do Estado e da sociedade em geral, tem como função a

¹²⁰ Artigo 1, *idem*.

¹²¹ Art.º 7. *Idem*. Cfr. o Anexo IV.

¹²² Art.º 9, *ibidem*. Até o ano de 2022 a Unidade de Cavalaria e Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos não tinham sido ainda materialmente constituídas, existindo somente no texto da Lei.

¹²³ Art.º 4 do Decreto 28/99, de 24 de Maio [Estatuto da Polícia]. *Op. Cit.*

¹²⁴ N.º 5 do art.º 5. *Idem*.

salvaguarda da segurança de pessoa e bens, a tranquilidade pública, a inviolabilidade da fronteira estatal, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e dos direitos, liberdades fundamentais dos cidadãos.”¹²⁵

No quadro da Política de Defesa e Segurança, a PRM passou a ter como competências gerais:¹²⁶ a) Assegurar o respeito pela legalidade, garantindo a ordem, segurança e tranquilidade públicas b) Proteger pessoas e bens; c) Adotar as providencias adequadas à prevenção e repressão da criminalidade e dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos, sem prejuízo das competências específicas atribuídas por lei a outros organismos; d) Garantir o funcionamento normal das instituições e o regular exercício dos direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos; e) Garantir a proteção, a ordem e a segurança das instituições públicas e dos objetos económicos estratégicos e sociais; f) Garantir a proteção e segurança costeira, lacustre e fluvial; g) Garantir a segurança e a proteção da fronteira estatal; h) Garantir a proteção de florestas, fauna e meio ambiente.

De acordo com o art.º 13 da Lei 16/2013, de 12 de Agosto [Lei da PRM)] a PRM em Ramos e a Unidades, “organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções não policiais, obedecendo, quanto às primeiras, a hierarquia de comando, quanto às segundas, as regras de hierarquia da administração pública.”¹²⁷ Nestes termos, os comandantes do Ramos são hierarquicamente superiores aos Diretores, sendo os primeiros, Primeiro-Adjunto do Comissario da PRM e os segundos Adjunto do Comissario da PRM.¹²⁸

Ao comparar as duas Leis Orgânicas da PRM é possível concluir que com a aprovação do Decreto 27/99, de 24 de Maio [Estatuto Orgânico da PRM] as funções e competências do Estado-Maior Central da PRM foram transferidas para Direção da Ordem e Segurança Pública do Comando-Geral, que era de facto o chefe operacional da PRM, a quem cabia a tarefa de forma holística planear e executar a estratégia da PRM para fazer face aos fenómenos criminais em Moçambique. A Lei 16/2013, de 12 de Agosto [Lei da PRM] que estabeleceu a organização geral da PRM em Ramos, [Direções], Unidades [e Departamentos] do Comando-Geral.

Contudo, se olharmos para a Direção de Operações, por exemplo, que é a “unidade orgânica responsável pela planificação, coordenação, direção, supervisão e controlo das atividades

¹²⁵ Art.º 3 da Lei 16/2013, de 12 de Agosto [*Lei da Polícia da República de Moçambique e revoga a Lei 5/88, de 27 de Agosto, e a Lei 19/92, de 31 de Dezembro*]. *op. Cit.*

¹²⁶ Art.º 4 do Decreto 58/2019, de 1 de Julho [*Altera e republica o Estatuto Orgânico da Policia da República de Moçambique, aprovado pelo Decreto 85/2014, de 31 de Dezembro*]. *Op.Cit.*

¹²⁷ N.º 5 do art.º 7 Decreto 58/2019, de 1 de Julho [*Altera e republica o Estatuto Orgânico da Policia da República de Moçambique, aprovado pelo Decreto 85/2014, de 31 de Dezembro*]. *Op.Cit.*

¹²⁸ Art.º 9, *Idem*.

operativas da PRM e tem as funções de: a) planificar, dirigir, coordenar, supervisionar e controlar a aplicação de medidas de manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; b) Pesquisar, recolher, processar, analisar, distribuir e arquivar informações de natureza operacional necessárias ao desempenho da PRM; c) Divulgar os resultados das análises sobre a criminalidade e sinistralidade rodoviária e outros fenómenos que perigam a ordem e segurança públicas junto da sociedade; d) Avaliar e garantir o fluxo e refluxo de informações operativas e outras de interesse policial; g) Atualizar os mapas de forças e meios com vista à sua participação nas atividades operativas e preventivas; h) Preparar diretivas, ordens de serviço, instruções e circulares operativas da PRM,¹²⁹ não resulta claro, nos termos da Lei, como é que esta Direção pode realizar de forma holística a “planificação, coordenação, direção, supervisão e controlo das atividades operativas da PRM” sendo ela uma Direção hierarquicamente inferior aos Ramos, que tem atribuições em áreas específicas da PRM, nomeadamente, Ordem e Segurança Públicas, Proteção da Fronteira Estatal e no espaço marítimo lacustre e fluvial.

Em consequência do acima exposto, podemos concluir que não existe um órgão na estrutura de comando e controlo que coordene permanentemente e de forma holística o processo de planeamento estratégico das atividades da PRM, na medida em que os Comandantes dos Ramos da PRM, os Diretores do Comando-Geral da PRM, os Chefes dos Departamentos do Comando-Geral, os Comandantes Provinciais e os Comandantes dos Estabelecimentos de Ensino se encontram na direta dependência hierárquica, tática e administrativa do Comandante-Geral da PRM, ou seja, não se conseguiu solucionar as preocupações levantadas pelo PNUD no início do Projeto de Reforma da PRM em 1997, quanto a excessiva centralização das operações policiais na figura do Comandante-Geral.

Uma outra conclusão a que se chega é a de que na estrutura de comando constante no Estatuto Orgânico da PRM aprovado pelo Decreto 22//93, de 16 de Setembro, o Comandante-Geral da PRM era formalmente substituído nas suas ausências e impedimentos pelo Chefe do Maior-Central, que para além das competências delegadas, tinha competências próprias, legalmente estabelecidas, estando formal e materialmente em condições de concluir ou cancelar os atos operativos e administrativos da PRM que estivessem sob sua alçada.

Na Lei Orgânica de 1999 o substituto legal do Comandante-Geral, neste caso o Vice-Comandante-Geral da PRM não tem competências próprias, sendo que o segundo na hierarquia operacional da corporação era o Diretor Nacional da Ordem de Segurança Pública (que era o número 3 na linha de comando). Na Lei orgânica de 2013, a condição do Vice-Comandante se

¹²⁹ Art.º 15, *Idem*.

manteve igual a 1999, mas o comando operacional da PRM ficou a cargo do Diretor de Operações (que é o número 6 na linha de comando), como também os foi criado a figura de Vice-Comandantes dos Ramos, que igualmente não tem funções próprias.

3.3. O Controlo da atividade Policial

No Estado Democrático de Direito toda atividade estatal é guiada pela ideia central de soberania popular e limitação de poderes do Estado, em vista a realização de um programa constitucional de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. Dessa construção, deriva a ideia de que a atividade policial deve ser vista como um serviço público prestado pelo Estado, que deve ser eficiente para assegurar a segurança pública.

Como pressuposto de que o crime e a violência são obstáculos ao desenvolvimento da sociedade, as forças policiais são entidades criadas pelo Estado para controlar estes e outros fenómenos, mas para que elas mesmas não se tornem focos de violência e insegurança, há necessidade de prestação de contas à sociedade sobre a sua eficiência, eficácia e legalidade da sua atuação através da criação de órgãos de supervisão e controlo da atividade policial (Ávila 2014). Controlar a Polícia consiste em fiscalizar e acompanhar a sua atividade com o fim de manter a legalidade da execução dos procedimentos policiais. O controlo não possui carácter meramente de observação, mas deve permitir que haja, inclusive, interferência direta na forma como as atividades da Polícia são executadas. Portanto, esse controlo vai além da mera fiscalização e interfere, adentra, e propõe modificações na forma de trabalho policial; o Controlo, como diz Foureaux (2020), não é sinónimo de fiscalização, que simplesmente remete à algo exterior em relação a função ou atividade fiscalizada uma vez que o conteúdo do Controlo é mais profundo, e engloba uma interferência, uma “intromissão” produtiva e uma participação efetiva na melhoria da atividade controlada.

Desde a Independência Nacional as questões sobre a responsabilização e supervisão das FDS sempre foram prioridades do Estado moçambicano, pois era “nas Forças Armadas de Moçambique, na Polícia Popular de Moçambique, no Serviço Nacional de Segurança Popular, nas Milícias populares, que importa[va] proteger, cultivar e desenvolver continuamente os elevados valores da ética, honra e disciplina militares e do amor ao Povo.”¹³⁰

O Estado sempre mostrou preocupação quanto ao controlo da atividade policial; Joaquim Chissano, Presidente da República e Comandante-Chefe das FDS, defendia que “a defesa

¹³⁰ Preâmbulo da Lei 18/87 de 21 de Dezembro [*Aprova a Lei dos Crimes Militares*]. Boletim da República n.º 50, I-Série, 6.º Suplemento, pp. 418 (19) -418 (31).

intransigente da legalidade exigia que os membros da PPM tivessem um comportamento exemplar, a fim de poderem ter a autoridade moral que lhes permitisse agir pela persuasão, só recorrendo à força em último caso, o que exigia que os membros da PPM fossem corteses, altamente organizados e disciplinados e detentores de sólidos conhecimentos da legislação.”¹³¹ Para materializar o desiderato de ter membros da Polícia “corteses, organizados e disciplinados” foi, ao abrigo do artigo 158 do Regulamento Básico do Polícia, criado o Serviço de Inspeção Policial, na dependência do Comandante-Geral da PPM,¹³² com os objetivos principais de:¹³³

- a) Avaliar o nível de instrução ou preparação político- -militar;
- b) Determinar e elevar o estado de prontidão combativa dos membros da PPM nas atividades de manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas;
- c) Verificar o estado de operacionalidade do armamento, bem como promover o seu rendimento máximo;
- d) Determinar e melhorar a situação operativa nas zonas urbanas e rurais;
- e) Verificar o nível de organização dos Comandos e serviços da PPM para elevação da sua eficácia;
- f) Controlar através de exemplos concretos o funcionamento de cada unidade policial e avaliar o nível de organização e cumprimento das leis, regulamentos e ordens, incluindo o serviço interno.

No auge da Guerra Civil houve a necessidade de se aumentar o “controlo da ética e a disciplina policiais, contribuindo, desta forma, para o combate mais eficiente de ações que atentem contra a segurança do povo e do Estado Popular no seio da Polícia Popular de Moçambique” e “tendo em conta que, para o efeito, haviam sido criados no Ministério da Defesa Nacional e no SNASP, os Serviços de Contraineligência,”¹³⁴ pela Ordem de Serviço 3/90, de 7 de Março, foi criada na PPM o Serviço de Contraineligência Policial (CIP), organizado em Departamento no Comando-Geral e em Secção no Comando Provincial¹³⁵ com a tarefa de:¹³⁶

- a) Proceder ao estudo, análise e esclarecimento de fenómenos ou comportamentos estranhos no seio da PPM;

¹³¹ Preâmbulo da Ordem de Serviço 1/88 de 5 de Novembro [*Aprova o Regulamento Básico do Polícia*]. Boletim da República n.º 44, I-Série, 2.º Suplemento, pp. 359 (1) – 359 (24).

¹³² N.º 1 do art.º 160, *Idem*.

¹³³ Art.º 159, *Idem*.

¹³⁴ Preâmbulo da Ordem de Serviço 3/90, de 7 de Março [*Cria na Polícia Popular de Moçambique o Serviço Contraineligência Policial (CIP)*]. *Op. Cit.*

¹³⁵ N.º 1 e 2, *Idem*.

¹³⁶ N.º 3, *Idem*.

- b) Interpelar ou notificar qualquer Polícia ou trabalhador da PPM. para lhe chamar a atenção sobre uma conduta potencialmente delitiva, no quadro da ação persuasiva e preventiva;
- c) Proceder a classificação jurídico- criminal ou disciplinar de atos ou factos ilícitos ocorridos na PPM ou com ela relacionados;
- d) Denunciar ao SNASP, Polícia de Investigação Criminal, Polícia Militar Criminal ou ao Superior hierárquico do suspeito, qualquer facto ilícito que tenha sido classificado de crime contra a segurança do povo e do Estado Popular, delito comum ou militar ou de infração disciplinar, respetivamente e;
- e) Deter em flagrante delito qualquer Polícia ou trabalhador da PPM e organizar imediata mente o respetivo corpo de delito entregá-lo ao SNASP, PIC ou PMC, com o detido, dentro de 48 horas para a devida instrução preparatória.

Alcançada a Paz de Roma em 1992, e transformação de Moçambique num Estado Democrático de Direito, cujo paradigma está diretamente relacionado com o controle externo dos órgãos do Estado e sendo que atividade do Estado esta intimamente ligada à Polícia, na medida em que esta passou a ter que limitar as suas ações no respeito aos limites decorrentes do respeito aos direitos fundamentais, da submissão da atividade policial à legalidade, aos mecanismos de controle e prestação de contas à sociedade e de outros órgãos do Estado. A responsabilização dos desvios dos seus agentes passou a PRM a estar sujeito a dois níveis de controlo, um formal e outro informal.¹³⁷

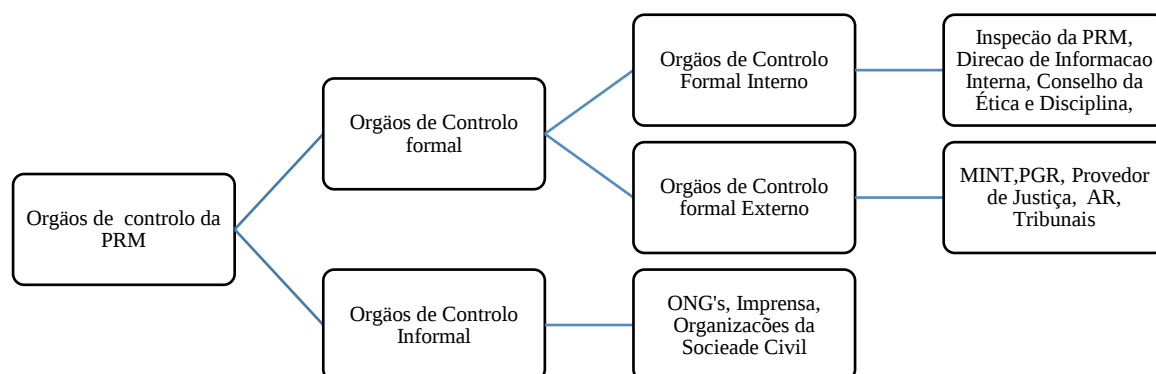
O Controlo Formal é aquele desenvolvido por órgãos que possuem um mandato explícito ou previsão constitucional ou legal para tal. O Controlo Formal pode ser Interno ou Externo (Rodrigues 1996, p.87). Podemos ter o Controlo Formal Interno, quando executado por órgãos dirigentes e administradores da Polícia e o Controlo Formal Externo, aquele que é executado por órgãos do poder legislativo, do Judiciário e do Ministério Público (*idem*). O Controlo Informal ou Controlo Informal Externo (ou ainda controle social difuso) é exercido de forma difusa pela imprensa, opinião pública, por indivíduos, grupos (Ex: ONG's, associações, conselhos comunitários etc.), grupos de pressão e pela sociedade em geral (*ibidem*).

Neste Capítulo e por forma a cumprir com os objetivos gerais e específicos a que nos propusemos, iremos nos concentrar na análise dos Órgãos Controlo Formal Interno, nomeadamente, a Inspeção da PRM. Esta escolha é motivada pelo facto de em 2003, no âmbito

¹³⁷ Alínea a) do parágrafo V [*Despartidarização e Reestruturação das Forças Policiais*] do Protocolo IV do AGP. *Op. Cit.*

do “Projeto de Apoio a PRM” o Comando-Geral da PRM ter constatado que os “Serviços de Inteligência Policial encontravam-se a funcionar de forma desarticulada e permeável à atos de corrupção, para além do facto de que o registo operativo da investigação criminal não [era] utilizado, o que concorria para a baixa qualidade da investigação criminal.”¹³⁸

Figura 4: Órgãos de controlo da atividade da PRM



O PNUD (2007, p. 25) considera que antes do início do “Projeto Apoio à PRM”, em todos os Comandos e Esquadras da PRM existia um Gabinete de Ética e Disciplina, responsável por lidar com os casos de queixas contra agentes da PRM, mas que “o grau de utilização daqueles serviços pelos cidadãos continuava a ser muito baixo, por um lado devido à falta de conhecimento e, por outro lado, devido à falta de confiança na própria Polícia para se ir à Esquadra queixar-se de má conduta policial.”

No Diploma Ministerial 86/93, de 22 de Setembro, que aprova a primeira estrutura orgânica do Ministério do Interior após a Guerra Civil, não há nenhuma referência a existência de órgãos de fiscalização e supervisão dos serviços da PRM. Em 2001, na sequência do “Projeto de Apoio à PRM”, foi integrado na nova estrutura orgânica do MINT a Inspeção Geral do Ministério¹³⁹ que tinha dentre outras as funções de “dirigir, organizar e executar a inspeção em todas áreas de atividade [PRM incluído] do MINT” e “verificar as condições de funcionamento dos órgãos do ministério e propor medidas para o seu melhoramento”.¹⁴⁰

Na legislação específica da PRM, a primeira referência a existência da atividade de ‘inspeção da atividade policial’ consta na alínea h) do art.º 10 da Lei 16/2013 que define

¹³⁸ Plano Estratégico da PRM Volume I, p. 34. *Op. Cit.*

¹³⁹ Art.º 2 do Diploma Ministerial 68/2001, de 2 de Maio. *Op. Cit.*

¹⁴⁰ Alíneas a) e f) do art.º 3, *Idem.*

como sendo umas das competências do Comandante-Geral da PRM a tarefa de “inspecionar ou mandar inspecionar os órgãos e serviços da PRM.”

Pelo Decreto 58/2019 de 1 de Julho, a estrutura orgânica da PRM passou a comportar a Direção de Inspeção da PRM¹⁴¹, dirigida por um Diretor, nomeado pelo Ministro que superintende a área da ordem e segurança públicas, sob proposta do Comandante- -Geral da PRM, selecionado de entre os oficiais da PRM com a patente de Adjunto do Comissário da Polícia,¹⁴² com as funções de:¹⁴³

- a) Conceber, planear, coordenar e avaliar a execução de inspeções e auditorias da PRM a todos os níveis, em matéria técnica - operativa, administrativa e financeira;
- b) Verificar o cumprimento das leis, regulamentos, despachos e instruções superiores pelas unidades orgânicas e pelos membros da PRM;
- c) Realizar inspeções, auditorias, inquéritos, sindicâncias determinadas pelo Comandante-Geral;
- d) Assessorar o Comandante-Geral na fiscalização de todos os órgãos e unidades orgânicas da PRM;
- e) Verificar o funcionamento dos órgãos do Comando-Geral e propor medidas para o seu melhoramento;
- f) Propor soluções dos problemas detetados e acompanhar o processo da sua execução.

Na perspetiva do Direito comparado analisamos brevemente o Decreto 41/2011, de 2 de Setembro [Aprova a estrutura orgânica das FADM] que define o Estado-Maior General das Forças Armadas como o órgão superior técnico militar das Forças Armadas, subordinado ao Ministro da Defesa Nacional,¹⁴⁴ e é dirigido por um Chefe do Estado-Maior General, com a patente de General-de-Exército ou Almirante.¹⁴⁵ O Estado-Maior General tem por missão realizar estudos, planear, conceber, dirigir e controlar o emprego das FADM, estado estruturado em:¹⁴⁶

- a) Inspeção das Forças Armadas;
- b) Departamento de Pessoal;

¹⁴¹ Alínea d) do Art.º 9 do Decreto 58/2019 de 1 de Julho

¹⁴² N.º 5 do art.º 13, *idem*.

¹⁴³ N.º 1 do art.º 13, *idem*.

¹⁴⁴ Art.º 5 do Decreto 41/2011, de 2 de Setembro [Aprova a estrutura orgânica das FADM]. Boletim da República n.º 35, I-Série, pp. 402 (26) - 402 (38).

¹⁴⁵ N.º 2 do art.º 4, *idem*.

¹⁴⁶ Art.º 6, *idem*.

- c) Departamento de Informações Militares;
- d) Departamento de Operações;
- e) Departamento de Doutrina;
- f) Departamento de Comunicações;
- g) Departamento de Logística;
- h) Departamento de Finanças; e,
- i) Departamento de Saúde Militar.

A Inspeção das Forças Armadas assegura o exercício da ação inspetiva, controlo e avaliação do desempenho das unidades, órgãos e estabelecimentos das Forças Armadas e é dirigida por um Inspetor com a patente de Major-General ou Contra-Almirante, coadjuvado por um Vice Inspetor, com a patente de Brigadeiro ou Comodoro¹⁴⁷ e os Departamentos são dirigidos por Diretores, com a patente de Brigadeiro ou Comodoro, todos nomeados pelo Ministro da Defesa Nacional, sob proposta do Chefe do Estado Maior General.¹⁴⁸ Nas FADM o Conselho de Ministros de Moçambique concebeu o Inspetor das Forças Armadas como um Major-General, posição hierárquica acima dos demais Diretores de Departamentos e igual aos Comandantes dos Ramos o que confere alguma posição de autoridade em relação aos setores onde devam ser realizadas as inspeções.

Na PRM as disposições legais e estatutárias da Lei Orgânica da PRM, colocam os Ramos, dirigidos por Oficiais com a patente de Primeiro Adjunto do Comissário da Polícia, numa posição hierárquica superior às Direções do Comando Geral, dirigidas por Adjuntos do Comissário da Polícia, e parece complicado, fruto dessa relação hierárquica, que o Diretor da Inspeção consiga realizar as suas atividades com a independência e autoridade necessária, na medida em que o Estatuto Orgânico atribui competências ao inferior hierárquico para inspecionar um superior hierárquico.

3.3.1. A Responsabilização dos membros da PRM

Uma das características essenciais do Estado moderno é o monopólio do uso legítimo da força.¹⁴⁹ Tal monopólio do poder é uma expressão da soberania de um Estado no não

¹⁴⁷ N.º 2 do art.º 11, *idem*.

¹⁴⁸ Art.º 12, *idem*.

¹⁴⁹ Conforme definição tradicional de Max Weber. Cfr. Kelsen, Helen (2005, p.30) que defende que o Direito é uma organização da força, [...] o Direito faz do uso da força um monopólio da comunidade. E precisamente por fazê-lo, o Direito pacifica a comunidade.

reconhecimento de outras formas paralelas de poder (este visto como forma de sujeição de outros entes à sua vontade arbitrária). Para Javier Royo (1998, p. 482) o “poder do Estado não tolera a existência de competidores.” Esse monopólio do poder é exercido, em grande medida, pela Polícia que, em representação do Estado, é incumbida a tarefa de utilizar, *in ultima ratio*, a força contra as pessoas, obrigando-as a fazer coisas que não fariam por vontade própria (Fielding e Fielding 1991).

Apesar do desvio policial não ser a regra na atividade policial, sua ocorrência não pode ser explicada apenas por razões individuais. Há razões sociológicas de natureza organizacional que inscrevem a atividade policial numa área delicada de riscos à prática de arbitrariedades, especialmente de violência, de corrupção, de fraudes e omissões. O desvio policial não pode ser tolerado como “um mal necessário,” pois ele corrói a legitimidade de toda a segurança pública pelo que importa elevar o sentido de deontologia profissional na corporação.¹⁵⁰

As explicações para o desvio policial são basicamente de duas espécies: psicológicas e sociológicas. As primeiras tentam justificar o desvio como uma anomalia específica do indivíduo que está exercendo a função policial, em suas experiências passadas de vida e sua aceitação da violência ou da corrupção; as explicações sociológicas, partem da premissa de que as estruturas objetivas propiciam o fundamento das percepções subjetivas e condicionam o conjunto de coações estruturais incidentes nas interações entre os atores. (Armacost 2004, p. 458).

As explicações sociológicas subdividem em explicações situacionais e organizacionais. As situacionais estão relacionadas a eventos concretos que facilitariam a ocorrência do desvio (questões de gênero, raça, fatores socioeconómicos), mas com limitado potencial de conter o desvio policial como um todo. O aspeto mais relevante para a efetiva explicação do desvio policial tem sido o organizacional, que põe em relevo que “não há apenas algumas maças podres, mas normalmente o barril também está podre,” ou seja, existem padrões de atuação incutidos na cultura profissional que podem favorecer a ocorrência do desvio (Ávila 2014, p. 62).

Sobre este assunto o 3.º Congresso da FRELIMO (1977) definiu claramente que a PPM constituía o instrumento principal do Estado na tarefa de assegurar a ordem e tranquilidades públicas, na liquidação da corrupção e eliminação das tentativas dos reacionários e marginais

¹⁵⁰Sobre a deontologia, Pedro Clemente (2016 p. 18) afirma que a Ética Policial se exprime comumente num código deontológico, o qual enforma os padrões de atuação do pessoal policial e se projeta na aplicação das medidas legais de polícia - da detenção à revista de um suspeito -, se necessário com o recurso aos meios coercivos.

de subverter a paz e a harmonia sociais. (...) Para o cumprimento rigoroso e disciplinado das tarefas atribuídas, os membros da PPM deveriam revelar dedicação ao trabalho, um comportamento são e uma disciplina consciente por forma a contribuir para o prestígio da autoridade que são investidos e para o fortalecimento da unidade nacional.¹⁵¹

A aprovação do Regulamento Disciplinar da PPM em 1989 tinha como objetivo principal a “manutenção da Ordem, disciplina, unidade e a criação e consolidação de um sentido de responsabilidade e justiça”¹⁵² no seio da corporação cujos “membros se guiam pela disciplina militar que representa o cumprimento estrito e rigoroso da constituição, leis e regulamentos e ordens superiores.”¹⁵³ Este Regulamento estipulava que os membros da Polícia que violassem os seus deveres, abusassem os seus direitos e das suas funções, ou de qualquer forma prejudicassem o prestígio das FDS estavam sujeitos a aplicação de sanções disciplinares, sem prejuízo de procedimentos criminal ou cíveis, cujo principal objetivo era a educação do infrator, para a adesão voluntária e consciente da disciplina.¹⁵⁴ Pelo não cumprimento dos seus deveres os membros da PPM estavam sujeitos a aplicação das seguintes sanções disciplinares:¹⁵⁵

- a) repreensão simples;
- b) repressão publica;
- c) Guarda, patrulha e piquete;
- d) corte de vencimentos;
- e) prisão disciplinar simples;
- f) prisão disciplinar agravada;
- g) despromoção;
- h) aposentação compulsiva;
- i) demissão; e
- j) expulsão.

Tendo em conta que o Regulamento em apreço concretizava, de certa forma, a Lei 5/79, de 26 de Maio, que criou a Polícia Popular de Moçambique, entretanto revogada pela Lei 19/92, de 31 de Dezembro, que cria a Polícia da República de Moçambique, poder-se-ia aventar a hipótese de que aquele Regulamento foi também revogado, por consequência, na sua totalidade,

¹⁵¹Preâmbulo do Diploma Ministerial 41/89, de 17 de Maio. do Diploma Ministerial 41/87, de 17 de Maio [*Aprova do Regulamento Disciplinar da PPM*]. *Op. Cit.*

¹⁵²Art.º 2, *Idem.*

¹⁵³N.º 2 do art.º 2, *Idem.*

¹⁵⁴Art.º 6, *Idem.*

¹⁵⁵Art.º 9, *Idem.*

uma vez que a Lei 19/92, de 31 de Dezembro, não insere preceito algum que regule, expressamente, o regime disciplinar dos membros da PRM.

Em consequência do exposto no paragrafo anterior, em 2012 a Procuradoria-Geral da República de Moçambique solicitou ao Conselho Constitucional, ao abrigo da alínea e) do nº 2 do artigo 245 da Constituição da República, a apreciação e consequente declaração de inconstitucionalidade das alíneas e) e f) do artigo 9 do Regulamento Disciplinar da Polícia da República de Moçambique com o fundamento de que a atribuição de competências aos Oficiais da Polícia para aplicação de medidas privativas da liberdade aos membros da corporação que violarem os seus deveres constituía uma flagrante violação ao “princípio da separação de poderes”, disposto nos artigos 1, 3, 133 e 134, todos da Constituição de 2004.¹⁵⁶

O Conselho Constitucional de Moçambique entendeu, porém, que a hipótese de que o Regulamento Disciplinar de 1989 foi revogado pela Lei 19/92, de 31 de Dezembro, não era plausível, porquanto a nova Lei orgânica não extinguiu a instituição policial criada pela Lei anterior, tendo-a somente recriado, impregnando-a dos novos valores e princípios subjacentes à ordem constitucional estabelecida pela Constituição de 1990. Esta afirmação é consentânea com o disposto no artigo 13, *in fine*, da Lei 19/92, de 31 de Dezembro, nos termos do qual transitaram para a Polícia da República de Moçambique, os recursos humanos, os bens e os meios da Polícia Popular de Moçambique.¹⁵⁷

Um Regulamento Disciplinar pode ser anterior ou posterior ao Estatuto do Polícia, mas, tanto num como noutro caso, não pode contrariar as disposições do Estatuto e, sendo anterior, como é no caso *sub judice* na eventualidade de conter normas desconformes estas ficam imediata e automaticamente revogadas por força do disposto no artigo 5 do Decreto nº 28/99, de 24 de Maio, que determina a revogação de toda a legislação em contrário, entendendo-se aqui por legislação quaisquer normas regulamentares aprovadas sob a forma de Decreto do Conselho de Ministros ou de valor hierárquico inferior a este.

No caso em apreço, verificou-se que as medidas privativas da liberdade aplicáveis aos membros da PRM, nos termos das alíneas e) e f) do artigo 9 do Regulamento Disciplinar da Polícia, eram manifestamente contrárias ao conteúdo normativo do artigo 80 do Estatuto do Polícia. Por força deste preceito, “o membro da PRM goza de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidas aos demais cidadãos” pelo que, não se lhe devem ser cominadas sanções disciplinares que impliquem privação da sua liberdade, sanções estranhas ao regime disciplinar

¹⁵⁶ Conselho Constitucional. 2012. Acórdão 4/CC/2012 de 5 de Setembro [atinentes ao pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade das alíneas e) e f) do Regulamento Disciplinar da Polícia Popular de Moçambique] p. 3.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 15.

da função pública, aplicáveis, nos termos da Lei, aos cidadãos que sejam funcionários e agentes do Estado. De modo idêntico, a revogação abrangeu os artigos 13, 14, 23 e 24 do Regulamento Disciplinar da Polícia, tendo em conta a sua conexão material imediata com as disposições das alíneas e) e f) do artigo 9, do mesmo Regulamento.¹⁵⁸

Tendo a PRM funcionado desde 1992 com um Regulamento Disciplinar de legalidade duvidosa, em 2007 o PNUD recomendou ao Governo de Moçambique que fosse implementado, o mais rapidamente possível, um Código de Conduta e um Regulamento Disciplinar atualizado uma vez que “verificou-se que o sistema de disciplina e fiscalização da conduta policial ainda é um processo básico e frágil.” (PNUD 2007, pp. 3-5). Uma clara ilustração dos problemas com a infiltração de indivíduos de comportamento antissocial na Polícia é dada pelo número de Processos Disciplinares instaurados contra membros da PRM entre 2005 e 2007, que resultaram na expulsão de 66 agentes, despromoção de 5 e detenção de 5 por prática de ilícitos criminais, enquanto cerca de 100 processos disciplinares aguardavam pelo parecer do Conselho de Ética e Disciplina.¹⁵⁹

Em 2014, ao abrigo do Decreto 84/2014, de 31 de Dezembro, foi aprovado o Regulamento Disciplinar da PRM (RDPRM) que define a disciplina policial como a observância rigorosa das leis, regulamentos, ordens e instruções, diretivas, condutas e procedimentos policiais e infração disciplinar como o fato voluntário, quer consista na ação ou omissão, que viole qualquer dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função policial.¹⁶⁰

Pelo não cumprimento dos deveres gerais, especiais e específicos dos dirigentes, previstos nos artigos 6, 7 e 8 do RDPRM, respetivamente, os membros da PRM estavam sujeitos a aplicação das seguintes sanções disciplinares:¹⁶¹

- a) advertência;
- b) repreensão pública;
- c) guarda, patrulha e piquete;
- d) multa;
- e) aquartelamento ou corte de licença de saída da Unidade;
- f) despromoção;
- g) demissão;
- h) reforma compulsiva;

¹⁵⁸ *Idem*, p. 16 e 17.

¹⁵⁹ PNUD. *Support to the Police of the Republic of Mozambique-Project Outcome Evaluation Phase I, II And II. Final Report*. 2007, p. 29-30.

¹⁶⁰ Art.º 4 e 5 do Decreto 84/2014 de 31 de Dezembro. [aprova o Regulamento Disciplinar da PRM (RDPRM)]. Boletim da República n.º 105, I-Série, 15.º Suplemento, pp. 1940 (147) – 1940 (161).

¹⁶¹ Art.º 15, *Idem*. Cfr. o Apêndice III – Competências disciplinares dos Oficiais da PRM.

i) expulsão.

A Direção de Pessoal e Formação do Comando Geral da PRM levou a apreciação do Conselho da PRM -2014 o Relatório sobre a situação disciplinar dos membros da PRM-2013. Desse relatório consta que foram detetadas 720 infrações disciplinares distribuídos da seguinte forma: 194 por abandono de lugar, 159 por faltas injustificadas, 45 por embriaguez, 47 por desobediência, 37 por extorsão, 37 por roubo, 35 por negligência, 31 por furto, 23 por tirada de detidos, 17 por extravio de arma de fogo, 12 por desvio de fundos, 9 por injúrias, 8 por posse ilegal de arma de fogo, 6 por aluguer de arma de fogo, 4 por violação de mulheres e menores, 4 por carcere privado e 21 por outros casos.¹⁶²

Nesse mesmo ano foram abertos 1034 processos disciplinares contra membros da PRM em serviço nas seguintes Unidades: 179 do Comando da PRM- Cidade de Maputo, 123 do Comando da PRM- Província de Maputo, , 128 do Comando da PRM- Província de Tete, 118 do Comando da PRM- Província de Sofala, 72 do Comando da PRM- Província de Manica, 70 do Comando da PRM- Província de Nampula, 69 do Comando da PRM- Província de Cabo Delgado, 48 do Comando da PRM- Província de Inhambane, 40 do Comando da PRM- Província de Gaza, 35 do Comando da PRM- Província de Niassa, 4 do Comando da PRM- Província de Zambézia, 74 Comando da Unidade de Intervenção Rápida, 13 do Comando Unidade de Proteção de Altas Individualidades e 12 do Comando da Polícia de Fronteiras e 4 da Escola Prática de Polícia-Matalana.¹⁶³ Destes processos foram aplicadas as sanções de expulsão a 30 membros da PRM, 91 exonerações, 2 despromoções.¹⁶⁴

Note-se que estando a PRM “organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções não policiais, obedecendo, quanto às primeiras, a hierarquia de comando, quanto às segundas, as regras de hierarquia da administração pública.”¹⁶⁵

À luz do RDPRM os Adjuntos de Comissário da Polícia, que exercem as funções de Comandantes de Unidades Especiais e de Reserva, tem igual competência disciplinar que os Adjuntos de Comissario Comandantes de Estabelecimento de Ensino. Os Adjuntos de Comissario Diretores do Comando-Geral tem igual competência disciplinar que os Adjuntos de Comissario Comandantes Provinciais da PRM.

¹⁶² DPF-Comando Geral PRM. *Situação Disciplinar dos membros da PRM durante o ano 2013*. 2014, p.2.

¹⁶³ *Idem*, p. 3.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 5. Refira-se que o Comando-Geral só mantinha o registo das sanções de Expulsão, Exoneração e despromoção aplicadas por S. Excia. o Comandante Geral em sede dos Processos Disciplinares no âmbito da sua competência exclusiva.

¹⁶⁵ N.º 5 do art.º 7 do Decreto 58/2019, de 1 de Julho [Altera e republica o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique, aprovado pelo Decreto 85/2014, de 31 de Dezembro]. *Op.Cit.*

Não é claro se as competências disciplinares dos Superintendentes Principais da Polícia que exercem as funções de Comandantes das Unidades de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns, da Unidade de Cavalaria e da Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos, que são Unidades Especiais e de Reserva. Estarão, para efeitos disciplinares, equiparados aos Adjuntos de Comissário Comandante de Unidades Especiais ou aos Chefes de Departamento do Comando-Geral e/ou aos Diretores do Comando Provincial, que são Superintendentes Principais da Polícia?

3.4. Discussão

Como resposta provisória a primeira Questão de Pesquisa onde procuramos saber “*Qual foi o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo da PRM?*” formulamos a Hipótese de que “*As alterações na Lei Orgânica tornaram a estrutura de comando e controlo da PRM excessivamente centralizada, o que dificulta a interação entre os diferentes órgãos do Comando-Geral.*”

O comando da guerra e dos conflitos militares é exercido em três níveis: estratégico, operacional e tático. Na doutrina da NATO, o nível estratégico da guerra é “o nível em que uma nação ou grupo de nações define objetivos de segurança nacional ou multinacional e emprega recursos nacionais, incluindo militares, para os atingir” (NSA, 2013, pp. 2-S-12).¹⁶⁶ O segundo nível, o operacional, é definido como “o nível ao qual são planeadas, conduzidas e sustentadas as campanhas e operações de grande envergadura para atingir os objetivos estratégicos nos teatros ou áreas de operações” (NSA, 2013, pp. 2-O-3). O terceiro é o tático, que é onde “as atividades, batalhas e empenhamentos são planeados e executados para atingir os objetivos militares definidos para as formações e unidades táticas (NSA, 2013, pp. 2-T-2). Como o cumprimento destes objetivos contribui para o sucesso ao nível operacional e estratégico (NATO, 2010, pp. 1-6). Estes três níveis de comando e controlo das operações militares, por maioria de razão, são aplicados às operações conduzidas pelas forças e serviços de segurança.

Em Moçambique o comando estratégico das FDS é exercido pelo Comando Conjunto das Forças de Defesa e Segurança (CCFDS). O CCFDS foi formalmente criado em 2004 como um órgão coletivo, com a missão de *definir os caminhos* [traçar medidas que possibilitem uma ação conjunta, sempre que necessário, e coordenar ações], para que através dos *meios disponíveis ou por disponibilizar* [estabelecer a troca de informações estratégicas e delinear o conjunto das

¹⁶⁶ NATO, 2010. AJP-01(D) Allied Joint Doctrine. Bruxelas: NATO Standardization Agency; NSA, 2013. AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions. Bruxelas: NATO Standardization Agency.

ações para debelar atos de violência e de distúrbios, bem como outros atos que atentem a integridade física dos dirigentes e dos cidadãos em geral] *se alcançassem os objetivos/fins do Estado* [garantir a execução da Política de Defesa e Segurança, nomeadamente, preservar a integridade territorial, a defesa do poder democraticamente instituído e à segurança da nação moçambicana].¹⁶⁷

O CCFDS é constituído pelo Presidente da República, o Ministro da Defesa Nacional, o Ministro do Interior, o Ministro na Presidência para os Assuntos de Defesa e Segurança, o Diretor-Geral do SISE, o Chefe do Estado Maior-General das FADM, o Comandante-Geral da PRM, o Diretor da Divisão de Operações Internas do SISE, o Comandante da Casa Militar, o Diretor de Informações do MDN, o Diretor Nacional da Ordem e Segurança Pública da PRM, o Diretor Nacional na Divisão de Operações Internas do SISE, Oficial de Reconhecimento das FADM.¹⁶⁸

Importa salientar o facto de que, apesar de estarem na segunda posição na hierarquia de comando e controlo das FADM, da PRM e do SISE, o Vice-Chefe do Estado-Maior General das FADM, o Vice-Comandante-Geral da PRM e o Diretor-Geral Adjunto do SISE, respetivamente, não integram o CCFDS. A *ratio legis* e razão de fundo para que tal aconteça foi que pela necessidade de integração dos Quadros da RENAMO nas FDS e nos órgãos centrais do Estado por força do AGP; a FRELIMO, receosa em dividir o poder com os “Bandidos Armados”, através de mecanismos legais, designadamente os regulamentos orgânicos destas FDS, desproveu de qualquer função operacional e administrativa e não atribuiu nenhum poder efetivo estes cargos.

Entre 1979 e 1995 o comando operacional da Polícia Popular de Moçambique era exercido pelo Ministro do Interior, que era coadjuvado por um Chefe do Estado-Maior Central. Não encontramos nenhuma evidência que esclareça o facto de não ter existido um Comandante-Geral da PPM nesse período. Aventamos a hipótese de que tal tenha ocorrido em virtude do Ministro do Interior e o Chefe do Estado-Maior Central, à época o Coronel Manuel António e o General Cipriano Salégua, respetivamente, terem sido veteranos da Luta Armada de Libertação Nacional. Esta hipótese não encontra sustento, na medida em que, nas FPLM existia

¹⁶⁷ O facto do n.º 2 do art.º 2 do Decreto 5/82 de 8, de Abril, fazer referência a existência de um Comando Conjunto das Forças de Defesa e Segurança, que integrava “Migração, Bombeiros, Polícia Popular de Moçambique, Polícia Marítima e demais estruturas de Defesa e Segurança” leva-nos a concluir que em 2004 foi somente legalizado um órgão que existia e funcionava desde a Primeira República. *Cfr.* do Decreto 5/82 de 8 de Abril [sobre a direção, organização e funcionamento dos Portos]. Boletim da República n.º 13, I-Série, pp. 69-71.

¹⁶⁸ Art.º 5 e 6 do Despacho Presidencial n.º 45/2004, de 2 de Fevereiro [Cria o CCFDS]. Boletim da República n.º 5, I-Série, pp. 29-31.

um Chefe do Estado-Maior General, que por inerência de funções era o Vice-ministro da Defesa Nacional, sendo todos veteranos da Luta Armada.

Na sequência dos Acordos de Roma foi aprovada a Lei 19/92, de 31 de Dezembro [cria a PRM], que trouxe mudanças no paradigma da estrutura de comando e controlo da Polícia, nomeadamente, reforçou o estatuto do Comandante-Geral como máximo dirigente operacional da PRM, função que era antes exercida, *de facto*, pelo Ministro do Interior. Além disso foi também criada a figura de Vice-Comandante-Geral, que passava a ser, *de jure*, o segundo em comando na hierarquia policial. Com a extinção da figura de Chefe do Estado-Maior Central da PPM, as competências, espólio e tradições deste órgão foram transferidas para a Direção da Ordem e Segurança Pública do Comando-Geral PRM, o que aliado ao facto do Vice-Comandante-Geral não ter funções operacionais, levaram a que *de facto* o Diretor desta Direção, fosse o segundo em comando na hierarquia operacional da PRM.

Criada em 1992, a PRM continuou a funcionar com a mesma orgânica interna da PPM, sua predecessora, com três direções, nomeadamente: a Direção Nacional de Proteção, a Direção Nacional de Investigação Criminal, e a Direção Nacional de Administração. Quando foi nomeado o primeiro Oficial para exercer o cargo de Comandante-Geral da PRM em 1995, foi igualmente nomeado um outro Oficial para exercer a função de Chefe de Estado-Maior Central, cargo que já havia sido extinto por força do art.º 4 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro, que criou o cargo de Vice-Comandante Geral. Estas duas entidades coexistiram até a aprovação do Estatuto Orgânico de 1999 que deixou de fazer referência a figura de Chefe do Estado-Maior Central.¹⁶⁹

No âmbito do “Projeto Apoio à PRM”, o PNUD manifestou preocupações quanto à gestão do nível operacional da PRM, na medida em que se considerava haver excessiva centralização da estrutura de comando e controlo da PRM no respetivo Comandante-Geral. Foi para resolver este e outros problemas que através do Decreto 27/99, de 24 de Maio, foi aprovada uma nova estrutura orgânica da PRM, que passou a ser constituída por dois órgãos colegiais (Conselho da PRM e Conselho de Ética e Disciplina), quatro Direções Centrais (Direção de Ordem e Segurança Pública, Direção de Investigação Criminal, Direção de Pessoal e Formação, Direção de Logística e Finanças), um Comando de Forças Especiais e de Reserva (Força de Intervenção Rápida, Força de Proteção de Altas individualidades e Força de Proteção Marítima, Lacustre e

¹⁶⁹ O cargo de Vice-Comandante-Geral da PRM, a semelhança do que aconteceu nas FADM e no SISE, foi criado na expectativa de se integrar elementos das RENAMO conforme ficou estabelecido no AGP de 1992. Na PRM e no SISE tal integração nunca ocorreu, mas nas FADM o posto de Vice-Chefe do Estado-Maior das FADM, criado especificamente para esse fim pelo Despacho Presidencial 2/95, de 21 de Abril, foi sucessivamente ocupado pelos Tenentes-Generais Mateus Ngonhamo (1995-2008, Olímpio Cambona (2008-2016), Raul Dique (2016-2021) Bertolino Capitene (2021-Presente), todos indicados pela RENAMO.

Fluvial), e quatro Departamentos autónomos (Departamento de Estudos, Informação e Plano; Departamento de Informação Interna e Departamento de Relações Públicas), todos diretamente subordinados ao Comandante-Geral da PRM.

Este Decreto aborda a questão do Vice-Comandante-Geral da PRM, definido como “Comissário, nomeado pelo Presidente da República, que coadjuva o Comandante-Geral no exercício das suas funções”, mas não atribui nenhuma função operacional nem administrativa, e limita a sua ação ao exercício de funções delegadas pelo Comandante-Geral da PRM. Observe-se que nos termos do art.º 6 da Lei orgânica de 1999 é reforçado o estatuto do Diretor da Direção da Ordem e Segurança Pública do Comando-Geral, como o número dois na hierarquia operacional da PRM.

A Lei orgânica de 1999 não resolveu os problemas da estrutura de comando e controlo, no que diz respeito a excessiva centralização das operações no Comandante-Geral, tendo sido esse tema retornado no “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”. Em 2013 foi aprovada a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, que estabeleceu uma nova organização da PRM, desta vez em seis Direções do Comando-Geral, três Ramos da PRM, seis Unidades Especiais e de Reserva, onze Comandos Provinciais, seis Departamentos Autónomos e três Estabelecimentos de Ensino. Observe-se que a semelhança do que acontecia no Estatuto de 1999, todos estes órgãos, unidades e estabelecimentos continuam na direta dependência hierárquica do Comandante-Geral.

A relação hierárquica entre os Ramos da PRM, as Direções do Comando-Geral e as Unidades da PRM é potencialmente conflituosa e apresenta nós de estrangulamento para o sucesso da atividade operacional da PRM, senão vejamos:

- Os Diretores das Direções do Comando-Geral, apesar de exercerem atividades de coordenação e supervisão de todas atividades operativas e administrativas dos Ramos, Unidades, Órgãos e Estabelecimentos da PRM, são hierarquicamente inferiores aos Comandantes dos Ramos da PRM; são da mesma categoria (Adjuntos de Comissário) que os Comandantes Provinciais, Comandantes das Unidades Especiais e Comandantes dos Estabelecimentos de Ensino, que exercem as suas atividades em áreas específicas da PRM;
- Os Diretores das Direções do Comando-Geral são, igualmente, da mesma categoria hierárquica que os Vice-Comandantes dos Ramos da PRM. Note-se que os Vice-Comandantes de Ramo não tem funções próprias, e só exercem as que lhes forem delegadas pelo respetivo Comandante do Ramo;

- As Unidades Especiais e de Reserva não tem um comando centralizado e cada uma exerce as suas atividades de forma independente, mas todas diretamente subordinadas ao Comandante-Geral da PRM. Refira-se que na Lei Orgânica de 1999 existia a figura de Comandante das Forças Especiais e de Reserva, entretanto extinta na Lei Orgânica de 2013;
- Os Ramos da Guarda Fronteira e o Ramo da Polícia Marítima Lacustre e Fluvial (antigas Força de Guarda Fronteiras e Força de Proteção Marítima, Lacustre e Fluvial, respetivamente) foram elevadas a categorias de Ramos pela Lei Orgânica de 2013, mas mantém o estatuto de unidades especiais. Fica por definir e diferenciar, de forma clara e objetiva, o que é um Ramo e o que é uma Unidade Especial;
- Não existe nenhum órgão que defina e execute a política de formação de Quadros da PRM, na medida em que os três estabelecimentos de ensino, a Escola de Matalana-para a formação de Guardas, Escola de Sargentos e a Escola Formação de Unidades de Operações Especiais, exercem as suas atividades de forma independente entre si, mas todas são diretamente subordinadas ao Comandante-Geral;
- O Estabelecimento de Ensino vocacionado para a formação de Oficiais da PRM está na dependência tutelar do Ministro do Interior, portanto, fora da estrutura orgânica da PRM.

Uma situação hierárquica semelhante verifica-se nas FADM. Os Diretores do Estado-Maior General (Brigadeiro) estão em uma posição hierárquica inferior aos Comandantes dos Ramos (Major-General). Mas se olharmos para os Ramos das FADM encontramos que o Comandante do Ramo que é coadjuvado por um Chefe do Estado Maior do Ramo, com funções autónomas daquelas que estão previstas para o Comandante, sem prejuízo da delegação de funções. Não encontramos evidências que expliquem o motivo para que os Vice-Comandantes dos Ramos da PRM tenham sido “esvaziados” de funções na Lei Orgânica de 2013, sendo que em 1999 o substituto legal de um Diretor do Comando-Geral era o Chefe do primeiro Departamento.

Levantamos questionamentos sobre a ideia de que a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, criou Ramos, no sentido semelhante aos existentes nas Forças Armadas, com atividades próprias e distintas entre eles? A resposta é negativa, se atendermos ao facto de que a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, somente alterou a designação da Direção Nacional da Ordem e Segurança Pública para Ramo da Ordem Segurança Pública, da Força da Guarda Fronteiras para Ramo da Guarda

Fronteira e da Força de Proteção Marítima, Lacustre e Fluvial para Ramo da Polícia Marítima Lacustre e Fluvial, sem que no espírito e na lei tenham sido alteradas as suas atribuições previstas na Lei Orgânica de 1999.

A Lei de 2013 estabeleceu uma nova organização geral da PRM em Ramos e Unidades, “organizados hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura...”, mas coloca os Ramos do Comando-Geral, dirigidos por Oficiais com a patente de Primeiro Adjunto do Comissário da Polícia, numa posição hierárquica superior as Direções do Comando-Geral, que são dirigidas por Adjuntos do Comissário da Polícia.

Por sua vez, os Diretores do Comando-Geral estão na mesma posição hierárquica dos Comandantes Provinciais da PRM, dos Comandantes dos Estabelecimentos de Ensino (básico, médio e especializado) e dos Vice-Comandantes dos Ramos. Fruto dessa relação hierárquica, parecia complicado que os Diretores do Comando-Geral, por exemplo, consigam realizar as suas atividades de “direção, comando e chefia” com a independência e autoridade necessárias uma vez que o Estatuto Orgânico os coloca em situação de inferioridade hierárquica em relação aos Comandantes dos Ramos e em paridade em relação os demais Oficiais Gerais.

Para desatar esse nó de estrangulamento e garantir o normal funcionamento dos órgãos centrais da PRM e a devida articulação com os órgãos provinciais, todo processo de comando e controlo, de coordenação permanente e holística, do planeamento estratégico e da condução das atividades operacionais e administrativas da PRM é exercido pelo Comandante-Geral da PRM. Por outras palavras, a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, coloca na direta dependência hierárquica do Comandante-Geral da PRM as 36 Unidades, Órgãos e Estabelecimentos. Em síntese, concluímos que a Hipótese 1 foi verificada na medida em que, no âmbito dos dois Programas de Reforma da PRM não se conseguiu solucionar as preocupações levantadas pelo PNUD no início do Projeto de Reforma da PRM em 1997 quanto a excessiva centralização das operações policiais na figura do Comandante-Geral, mas pelo contrário, foi reforçada a centralização do comando e controlo administrativo e operacional da PRM no Comandante-Geral.

Sobre o controlo da atividade policial, Foureaux (2020) entende que esta atividade não é sinónimo de fiscalização. A Fiscalização remete a algo exterior em relação a função ou atividade fiscalizada, uma vez que o conteúdo do controlo é mais profundo, e engloba uma interferência, uma “intromissão” produtiva e uma participação efetiva na atividade controlada, isto é, deve poder alterar o modo de funcionamento do órgão controlado e poder responsabilizar pelo não cumprimento das normas estabelecidas.

Para Rodrigues (1996, p.87) o controlo da atividade policial pode ser Formal, desenvolvido por órgãos que possuem um mandato explícito ou previsão constitucional ou legal para tal (Formal Interno, executado por órgãos dirigentes e administradores da Polícia; Formal Externo, executado por órgãos do poder legislativo, do Judiciário e do Ministério Público), e Informal ou Controlo Informal Externo (ou ainda controle social difuso), exercido pela imprensa, opinião pública, por indivíduos, grupos (Ex: ONG's, associações, conselhos comunitários etc.), grupos de pressão ou pela sociedade em geral.

Na Primeira República funcionava uma complexa estrutura de controlo da sociedade e das Forças de Defesa e Segurança. Esse controlo era exercido pelo SNASP, a nível macro, e pelos Grupos Dinamizadores e pelos Grupos de Vigilância Popular, a nível micro, constituindo-se, assim, em órgãos Controlo Formal Externo da atividade policial. Ao abrigo do art.º 158 do Regulamento Básico do Polícia de 1988, foi criado o Serviço de Inspeção Policial. Este serviço estava na direta dependência do Comandante-Geral da PPM e tinha, de entre outras, as funções de avaliar o nível de instrução ou preparação político- -militar dos membros da Polícia, determinar e elevar o estado de prontidão combativa dos membros da PPM nas atividades de manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; controlar o funcionamento de cada unidade policial e avaliar o nível de organização e cumprimento das leis, regulamentos e ordens, incluindo o serviço interno, e avaliar e promover a elevação da disciplina militar, constituindo-se, assim, o primeiro órgãos Controlo Formal Interno da atividade policial.

Embora existisse na Polícia o Serviço de Inspeção Policial, em 1990 foi criado o Serviço de Contraineligência Policial para “controlar a ética e a disciplina policiais”. Este mesmo serviço foi, com as devidas adaptações, também criado no SNASP e no Ministério da Defesa Nacional. Avançamos com a possibilidade de que criação destes serviços pode estar relacionada com o avanço da guerra, e com o temor de que com o cansaço das tropas e a falta de vitórias no campo de batalha pudesse levar a infiltração da RENANO nas FDS (?)

Antes do início do “Projeto Apoio a PRM” foram instituídos nas Esquadras da PRM os Gabinetes de Ética e Disciplina Policial, para receber queixas sobre o mau comportamento dos membros da PRM. O PNUD (2007) considera que o baixo uso daqueles serviços por parte da população era motivado, por um lado, por desconhecimento da sua existência e, por outro lado, devido a falta de confiança que a população tinha na PRM e na descrença de que a queixa teria efeitos práticos. Do mesmo modo, o Comando-Geral da PRM (2004) constatou que os “Serviços de Inteligência Policial encontravam-se a funcionar de forma desarticulada e permeável à atos de corrupção, para além do facto de que o registo operativo da investigação criminal não era utilizado, o que concorria para a baixa qualidade da investigação criminal.

A ilação de que os órgãos de Controlo Formal Interno, nomeadamente, o Serviço de Contraineligência Policial, o Serviço de Inspeção Policial e os Gabinetes de Ética e Disciplina Policial, não eram eficazes, nem eficientes para a prevenção do desvio e o combate as violações da Lei, por parte dos membros da PRM, é consolidada pelo facto de que foi um órgão de Controlo Formal Externo, neste caso, a PGR que em 1996 alertou à Assembleia da República para a necessidade de se efetuarem de Reformas na PRM, com enfoque para a reestruturação orgânica e a formação de Quadros.

No âmbito do “Projeto Apoio à PRM” não foi criado nenhum órgão interno para o controlo da atividade policial. Estes serviços foram criados em 2001, mas integrados no Ministério do Interior (Inspeção do MINT). Foi no âmbito do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT” que foi aprovada a Lei orgânica de 2013, alterada e republicada pelo decreto 58/2019, que foi criada a Direção de Inspeção e a Direção de Informação Interna da PRM, sendo esta herdeira do espólio e das tradições do Serviço de Contraineligência Policial, passando a PRM a ter dois órgãos de Controlo Formal Interno.

Apesar da existência destes dois órgãos, foi um órgão Controlo Formal Externo, de novo a PGR, a solicitar ao Conselho Constitucional, ao abrigo da alínea e) do nº 2 do artigo 245 da Constituição da República, a apreciação e consequente declaração de inconstitucionalidade do Regulamento Disciplinar de 1988 com o fundamento de que “o membro da PRM goza de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidas aos demais cidadãos” pelo que, não se lhe devem ser cominadas sanções disciplinares que impliquem privação da sua liberdade, sanções estranhas ao regime disciplinar da função pública, aplicáveis, nos termos da Lei, aos cidadãos que sejam funcionários e agentes do Estado.

Em 2014, ao abrigo do Decreto 84/2014, de 31 de Dezembro, foi aprovado o Regulamento Disciplinar da PRM (RDPRM), em substituição do Regulamento Disciplinar de 1988 considerado inconstitucional pelo Acórdão 4/CC/2012, de 5 de Setembro, do Conselho Constitucional de Moçambique. Este RDPRM não deixa claro quais são as competências disciplinares dos Superintendentes Principais da Polícia que exercem as funções de Comandantes da Unidades de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns, da Unidade de Cavalaria e da Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos, que são Unidades Especiais e de Reserva. Estarão, para efeitos disciplinares, equiparados aos Adjuntos de Comissário Comandante de Unidades Especiais ou aos Chefes de Departamento do Comando-Geral e/ou aos Diretores do Comando Provincial, que são Superintendentes Principais da Polícia?

Capítulo 4

Eficácia e Eficiência: O Polícia, a Formação e o Desempenho Policial

4.1. Prolegómenos

Este Capítulo procura perceber o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram no aumento da eficácia e eficiência da PRM, através da análise dos indicadores “Carreira Policial”, “Formação Policial” e “redução da criminalidade.

Iniciamos por analisar o principal ativo que a PRM tem, nomeadamente, o Polícia (do recrutamento à desmobilização); de seguida olhamos para formação policial durante a implementação dos Programas de Reforma da PRM. por fim buscamos compreender a influência que os indicadores Carreira Policial e Formação Policial exerceram sobre a redução da criminalidade entre 1997 e 2014.

4.2. O Polícia: o recrutamento, progressão e desmobilização

Na perspetiva, orgânica ou institucional da definição de Polícia, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos, cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de Polícia, importa referenciar que a Polícia moçambicana foi definida, na sua criação, como órgão do poder unitário do Estado ao serviço da aliança operário-camponesa com as tarefas de garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, o respeito da Constituição, a proteção das conquistas revolucionárias, da paz e da Revolução, prevenindo, investigando e reprimindo as violações da Lei e ordenando a prisão dos agentes do crime.

Uma das atribuições da PPM era a de “participar no combate ao banditismo em todas as suas formas, quer integrando-se em ações gerais, em coordenação com as outras FDS, quer através das suas formas específicas de atuação, desempenhou um papel ativo e decisivo na garantia e manutenção da ordem e tranquilidade públicas, na defesa do Estado dos ataques dos ‘bandidos armados’ e dos ‘reacionários’.”¹⁷⁰ Para cumprimento desta e demais tarefas, a Ordem de Serviço 1/88, de 5 de Novembro, estabeleceu que só poderiam ingressar na PPM, preferencialmente, os cidadãos que fossem membros do Partido [FRELIMO], conscientes, dedicados e com alto espírito

¹⁷⁰ Preâmbulo da Ordem de Serviço n.º 1/88, de 5 de novembro [Aprova o Regulamento Básico do Polícia]. Boletim da República n.º 44, I-Série, 2.º Suplemento, pp. 359 (1) - 359 (25).

patriótico, moçambicanos originários no pleno gozo dos seus direitos políticos, com idade compreendida entre 18 e 30 anos, com habilitações mínimas as correspondentes a 7.^a classe, que tivessem cumprido o Serviço Militar Obrigatório, com a necessária robustez física comprovada por uma Junta Médica e tivessem pelo menos, 1,65 m de altura;¹⁷¹

Os membros da PPM estavam organizados hierarquicamente em 3 escalões, a saber, Oficiais, Sargentos e Guardas. A Lei 5/88, de 27 de Agosto, [Cria o sistema de Postos e Patentes na PPM] definia as seguintes Patentes e Postos:

- a) Escalão de Oficiais
 - i. Gerais (Inspetor-Geral, Comissario e Primeiro Adjunto de Comissario);
 - ii. Superiores (Adjunto de Comissario, Superintendente Principal e Superintendente);
 - iii. Subalternos (Adjunto de Superintendente, Inspetor, Subinspetor e Aspirante-a-oficial);
- b) Escalão de Sargentos
 - i. Sargento-Principal; e
 - ii. Sargento
- c) Escalão de Guardas
 - i. Primeiro-Cabo
 - ii. Segundo-Cabo; e,
 - iii. Guarda.

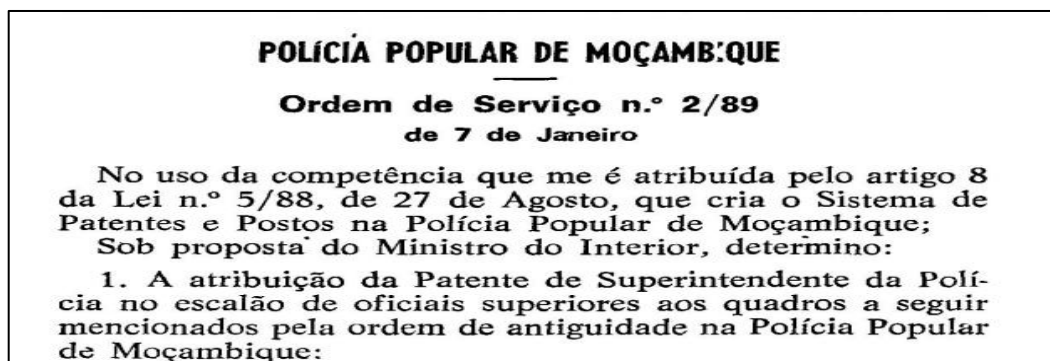
A mesma Lei definia que os critérios mais importantes para atribuição de Patentes e Postos eram o patriotismo e a fidelidade ao Partido FRELIMO. De facto, a atribuição das Patentes, a promoção, despromoção, expulsão e passagem à reserva dos Oficiais Gerais era da competência do “Bureau Político do Partido FRELIMO”, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança. Ao Presidente da República competia promover os Oficiais Superiores, o Ministro do Interior, os Oficiais Subalternos e ao Comandante Geral da PPM, os Sargentos e Guardas,¹⁷² No primeiro processo de promoção e patenteamento de membros da PPM, ocorrido em 1989, através da Ordem de Serviço 2/89, de 7 de Janeiro, foram promovidos a Patente de Superintendente da Polícia 32 membros da PPM. Chama atenção o facto de que na atribuição da Patente de Superintendente da Polícia no escalão de oficiais superiores tenha sido estabelecida uma ordem de antiguidade dos

¹⁷¹ Art.º 4, *idem*. Com a aprovação da Lei 19/92 de 31 de Dezembro [*Cria a Polícia da República de Moçambique*] o legislador não especificou os quais os requisitos para o ingresso na PRM estabelecendo o n.º 2 do art.º 1 que “a PRM é constituída por cidadãos moçambicanos que reúnam os requisitos previstos na legislação.”

¹⁷² Artigos 7 e seguintes da Lei 5/88, de 27 de Agosto. Cfr. Tabela 2.

Oficiais na Polícia Popular de Moçambique, isto é, uma ordem de precedência entre os Oficiais, conforme ilustra a figura abaixo.¹⁷³

Figura 5: Extrato da Ordem de Serviço 2/89, de 7 de Janeiro.



Fonte: Ordem de Serviço 2/89, de 7 de Janeiro

Os requisitos para progressão nos diversos escalões de hierarquia policial, foram estabelecidos pelo através do Despacho Presidencial 54/ 87, de 31 de Dezembro (Cfr. a Tabela 2).¹⁷⁴ Este Despacho reveste-se de capital importância por ser o primeiro documento a definir as condições, matérias e objetivas, para que um membro da Polícia fosse promovido, ou seja, estabeleceu as condições gerais e especiais de promoção dos membros da Polícia.

Em 1999, no âmbito da reorganização da PRM, e ao abrigo do disposto no art.º 12 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro¹⁷⁵ e do art.º 5 da Lei 17/97, de 7 de Outubro,¹⁷⁶ o Conselho de Ministros aprovou o Estatuto do Polícia [Decreto 28/99, de 24 de Maio], O Estatuto do Polícia de 1999 altera os requisitos para o ingresso para a PRM.¹⁷⁷ Deste modo passaram a ser requisitos para ingressar nas fileiras da PRM: ser “cidadão moçambicano de nacionalidade originária, com habilitações literárias mínimas de 10.ª Classe do SNE, com situação militar regularizada,¹⁷⁸ com idade entre os 18 e os 30 anos, que não tivesse sido expulso, aposentados ou reformados no Aparelho do Estado.¹⁷⁹

¹⁷³ A noção de existir uma antiguidade dos membros da PRM nas diferentes patentes e postos foi mantida no processo de promoções de Oficiais em 1995 quando foram promovidos as patentes de Primeiro Adjunto de Comissário da Polícia (6 Oficiais), Adjunto de Comissário da Polícia (38 Oficiais), Superintendente Principal da Polícia (20 Oficiais) e Superintendente da Polícia (47 Oficiais), pois apesar da expressão “na ordem de antiguidade” não aparecer de forma explícita ela é sugerida pela ordem dos nomes que são elencadas por ordem não alfabética. Cfr. as Ordens de Serviço 1-5/95, de 30 de Outubro

¹⁷⁴ Despacho Presidencial n.º 54/ 87, de 31 de Dezembro. [Aprova o Regulamento das Carreiras Profissionais do Ministério do Interior]. Boletim da República n.º 52, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 436-(5) – 436-(21).

¹⁷⁵ Lei n.º 19/92, de 31 de Dezembro [cria a Polícia da República de Moçambique (PRM)]. Boletim da República n.º 10, I-Série, n.º 53, pp. 248(5) - 248(7).

¹⁷⁶ Lei 17/97, de 7 de Outubro [Aprova a Política de defesa e Segurança], publicado no Boletim da República n.º 40, I-Série, 3.º Suplemento, pp.200-(5) – 200-(8).

¹⁷⁷ Art.º 20 e 21 do Decreto 28/99, de 24 de Maio.

¹⁷⁸ Nos termos da Lei 24/97, de 23 de Dezembro [Aprova a Lei do Serviço Militar]. Boletim da República n.º 51, I-Série, Suplemento pp. 256-(1) – 256 (6).

¹⁷⁹ Art.º 20 e 21 do Decreto 28/99, de 24 de Maio.

Foi definido que a carreira policial era o “o conjunto hierarquizado de escalões ou classes de idêntico nível de conhecimentos e complexidade a que o membro da PRM tinha acesso, de acordo com o tempo de serviço e o mérito. O escalão ou a classe era a posição que o membro da PRM ocupava na carreira policial, de acordo com o seu desenvolvimento profissional. A Carreira de Oficiais estava dividida em classe de Oficiais Gerais (compreendendo as patentes de Inspetor-Geral, Comissário e Primeiro-adjunto do Comissário), Classe de Oficiais Superiores (Adjunto do Comissário, Superintendente Principal e Superintendente) e a classe dos Oficiais Subalternos (Adjunto do Superintendente, Inspetor, Subinspetor e Aspirante-a-oficial); a carreira de Sargentos compreendia os Postos de Sargento-Principal e Sargento e a Carreira de Guardas, os postos de Primeiro-cabo, Cabo e Guarda.¹⁸⁰ Sendo assim, para cada uma das carreiras havia requisitos de ingresso diferentes, uma vez que cada uma destinada ao cumprimento de missões específicas, nomeadamente:¹⁸¹

- Para o acesso a carreira de Oficiais era exigido uma das seguintes condições, formação superior em ciências policiais ou licenciatura complementada por formação técnico- policial adequada ao exercício de funções neste escalão; A carreira de Oficiais destinava-se, essencialmente, ao exercício de comando de forças e unidades, direção ou chefia de órgãos e estabelecimentos, e ao desempenho de funções técnicas que requeiram elevado grau de qualificação, ou especialização, bem como ao exercício de funções de natureza diplomática no estrangeiro;
- Para o acesso à carreira de Sargentos era exigida a aprovação no curso de promoção de sargentos e a satisfação de todos os requisitos de promoção a este escalão. A carreira de sargentos destinava-se, ao exercício de funções de comando e chefia de natureza executiva, de carácter técnico, administrativo, logístico e de instrução.
- Para o acesso à carreira de guardas o candidato deveria ter Habilitações literárias mínimas de 10.ª classe do SNE, ou equivalente, idade mínima de 19 anos e máxima de 30 anos, Serviço Militar regularizado, conclusão, com aprovação, do curso básico policial e Conclusão com aproveitamento do período de dois anos de estágio. A carreira de guardas, destinava-se ao desempenho de serviços operacionais e serviços internos.

¹⁸⁰ Art.º 11, *idem*.

¹⁸¹ Art.º 21, 47-50 e 65. *Idem*.

Tabela 1: Requisitos de ingresso e promoção dos membros da PPM

PATENTE/POSTO			CONDIÇÕES GERAIS E ESPECIAIS DE PROMOÇÃO	TEMPO MÍNIMO PARA A PROMOÇÃO
Oficiais	Generais	Inspetor-Geral	- Ter revelado em tempos de guerra ou de paz apreciáveis qualidades de comando, direção e chefia, aliados a reconhecidos dotes de caráter, lealdade, bom senso e do saber profissional; - Ter servido na patente de Comissário da Polícia com comportamento exemplar.	Não aplicável
		Comissario	- Ter revelado em tempos de guerra ou de paz apreciáveis qualidades de comando, direção e chefia, aliados a reconhecidos dotes de caráter, lealdade, bom senso e do saber profissional - Ter comportamento exemplar	Não aplicável
		Primeiro Adjunto de Comissario	- Ter frequentando o Curso de Oficiais Gerais pela Escola Superior ou Academia da Polícia; - Possuir altas qualidades de comando, direção ou chefia e saber profissional	6 anos de experiência na patente de Adjunto de Comissario
	Superiores	Adjunto de Comissario	- Possuir altas qualidades de comando, direção ou chefia e saber profissional - Ter comportamento exemplar	4 anos de experiência na patente de Superintendente Principal
		Superintendente Principal	- Ter revelado mérito e competência profissional na condução de forças ou serviços especiais prestados à Pátria - Ter comportamento exemplar	5 anos de experiência na patente de Superintendente
		Superintendente	- Possuir como habilitações literárias licenciatura ou Curso de Oficiais Superiores pela Escola Superior ou Academia da Polícia - Ter revelado mérito e competência profissional na condução de forças ou serviços especiais prestados à Pátria	3 anos de experiência na patente de Adjunto de Superintendente
	Subalternos	Adjunto de Superintendente	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	5 anos de experiência na patente de Inspetor
		Inspetor,	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	3 anos de experiência na patente de Subinspetor
		Subinspetor	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	2 anos de experiência na patente de Aspirante-a-oficial
		Aspirante-a-oficial	- Ter frequentado o curso de graduação à Oficiais Subalternos - Ter o mínimo de 12.ª Classe como habilitações literárias - Estar aprovado no curso de formação básica policial - Ter frequentado com bom aproveitamento o estágio de seis ou doze meses como Guarda-Estagiário, conforme tenha, respetivamente, formação escolar média ou superior	Não aplicável
Sargentos		Sargento Principal	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	6 anos de experiência no posto de Sargento
		Sargento	- Ter frequentado o Curso de Sargentos com bom aproveitamento - Ter o mínimo de 10.ª Classe como habilitações literárias - Estar aprovado no curso de formação básica policial - Ter frequentado com bom aproveitamento o estágio de doze meses como Guarda-Estagiário,	Não aplicável
Guardas		Primeiro-Cabo	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	2 anos de experiência no posto de Segundo-Cabo
		Segundo-Cabo	- Estar aprovado do concurso de promoção - Ter bom comportamento	2 anos de experiência no posto de Guarda
		Guarda	- Ter o mínimo de 7.ª Classe como habilitações literárias - Ter frequentado com bom aproveitamento o estágio de doze meses como Guarda-Estagiário - Estar habilitado a conduzir viaturas automóveis e motos	1 anos de experiência no posto de Guarda-Estagiário
		Guarda-Estagiário	- Ter o mínimo de 7.ª Classe como habilitações literárias - Ter cumprido o Serviço Militar Obrigatório e frequentado o curso básico policial - Ter prestado o Juramento de Bandeira e assinado o respetivo termo de compromisso de honra.	Não aplicável

Fonte: Despacho Presidencial 54/ 87, de 31 de Dezembro

O Estatuto do Polícia de 1999 manteve o sistema de Patentes e Postos criados através da Lei 5/88, de 27 de Agosto, mas introduziu algumas alterações digna de realce, designadamente, no que aos critérios gerais e especiais de ingresso na PRM, diz respeito.¹⁸² Passaram a ser requisitos gerais para o ingresso na PRM: a) ser cidadão moçambicano de nacionalidade originária; b) Ser voluntário; c) Gozar de sanidade mental, aptidão física e psicotécnica para o desempenho de funções policiais; d) Não ter sido expulso do Aparelho do Estado, aposentado ou reformado; e) Não ter sido condenado por crime a que corresponda pena de prisão maior, ou de prisão por crimes contra a segurança do Estado, ou pela prática de outros atos que devam considerar-se desonrosos e manifestem incompatibilidade com o exercício de funções policiais; f) Ter um comportamento cívico e moral idóneo; g) Ter habilitações literárias mínimas e exigíveis em cada convocatória.

Quanto aos requisitos especiais de ingresso, estes foram divididos em três categorias: ingresso na escala básica, ingresso na escala média e ingresso na escala superior, como abaixo se indica:

1. Para o ingresso na escala básica:
 - a) Habilitações literárias mínimas de 10.^a classe, ou equivalente;
 - b) Idade mínima de 19 anos e máxima de 30 anos;
 - c) Serviço militar regularizado;
 - d) Conclusão, com aprovação, do curso básico policial;
 - e) Conclusão com aproveitamento do período de dois anos de estágio.
2. Para o ingresso na escala média:
 - a) Habilitações literárias mínimas de 12.^a classes, ou equivalente;
 - b) Idade não superior a 42 anos;
 - c) tempo mínimo de 4 anos no posto de Primeiro-cabo;
 - d) Conclusão, com aprovação do curso de Sargentos.
3. Para o ingresso na escala superior:
 - a) Habilitações literárias mínimas a 12.^a classe ou equivalente;
 - b) ter idade mínima de 18 anos e máxima de 22 anos de idade para os civis;
 - c) Ter idade mínima de 18 anos e máxima de 26 anos para os membros da PRM e ex-militares;

¹⁸² Outra inovação do Estatuto de 1999 foi estabelecer que a patente de Aspirantes-a-oficial passava a ser designação dos Cadetes da ACIPOL que foi criada no mesmo ano.

- d) Licenciatura, complementada por formação técnico policial adequada ao exercício de funções nesta escala. Nestes casos a idade do membro da PRM devia não ser superior a 35 anos;

O Estatuto do Polícia de 1999 estabeleceu duas categorias de Oficiais Subalternos: os Oficiais Subalternos da escala média, habilitados com os respetivos cursos de promoção, tendo regra geral como habilitações literárias de 12.^a Classe do SNE e os Oficiais Subalternos da escala superior, aqueles com o nível de Licenciatura. Estes últimos estavam subdivididos em Oficiais formados na Academia de Ciências Policiais ou equivalente, e os Oficiais formados nos estabelecimentos de ensino superior civis, que mais tarde ficaram conhecidos por “Oficiais Adequados”.

O Estatuto do Polícia de 1999, como forma de garantir que a evolução na carreira policial estivesse orientada pelos princípios do primado da valorização policial, da universalidade, do profissionalismo, a igualdade de oportunidade, o equilíbrio, transparência, flexibilidade, fixou os seguintes critérios para promoção dos membros da PRM:

1. Por Habilitação com curso adequado: por ordem de cursos e dentro do mesmo curso, por ordem decrescente de classificação nele obtida.;
2. Por Antiguidade: acesso a patente ou posto imediatamente superior com observância da ordem de posicionamento, na escala de antiguidade, mediante a existência de vaga e à satisfação das condições de promoção.;
3. Por Seleção: nomeação de candidatos para vagas existentes, decorrente de classificação por ordem resultante do aproveitamento obtido em cursos.
4. Por Escolha: acesso à patente ou posto imediatamente superior, mediante existência de vaga, independentemente da posição do membro da P R M na escala de antiguidade, a promoção por escolha devia ser fundamentada em critérios definidos por despacho do Ministro do Interior, ouvido o Comandante-Geral da PRM.
5. A título excecional: com carácter extraordinário e atendendo aos méritos excecionais dos membros da PRM que tenham cessado definitivamente a situação de serviço ativo, poderá ser decidida a promoção a título honorífico ou póstumo, não implicando benefícios económicos de qualquer espécie nem facultam o exercício de funções correspondentes ao posto ou patente

O Estatuto do Polícia de 1999 fixou novas condições gerais e especiais de promoção. Para a promoção a qualquer patente ou posto, deveriam ser observadas cumulativamente as seguintes

condições gerais: a) Cumprimento dos tempos mínimos de serviço efetivo; b) Cumprimento dos tempos mínimos de Comando, Direção e Chefia fixados por despacho de Ministro do Interior, sob proposta do Comandante-Geral; c) Ter sido avaliado e declarado apto para a promoção quando esta for por seleção exceto para as patentes de Inspetor-Geral e Comissário; e d) Aptidão física e psíquica. As condições especiais: a) Seleção, mediante os sistemas de avaliação para os cursos de promoção à Primeiro-adjunto do comissário, à Superintendente e à Adjunto do superintendente da escala média; b) A aprovação no respetivo curso de promoção. (Cfr. Figura 6).

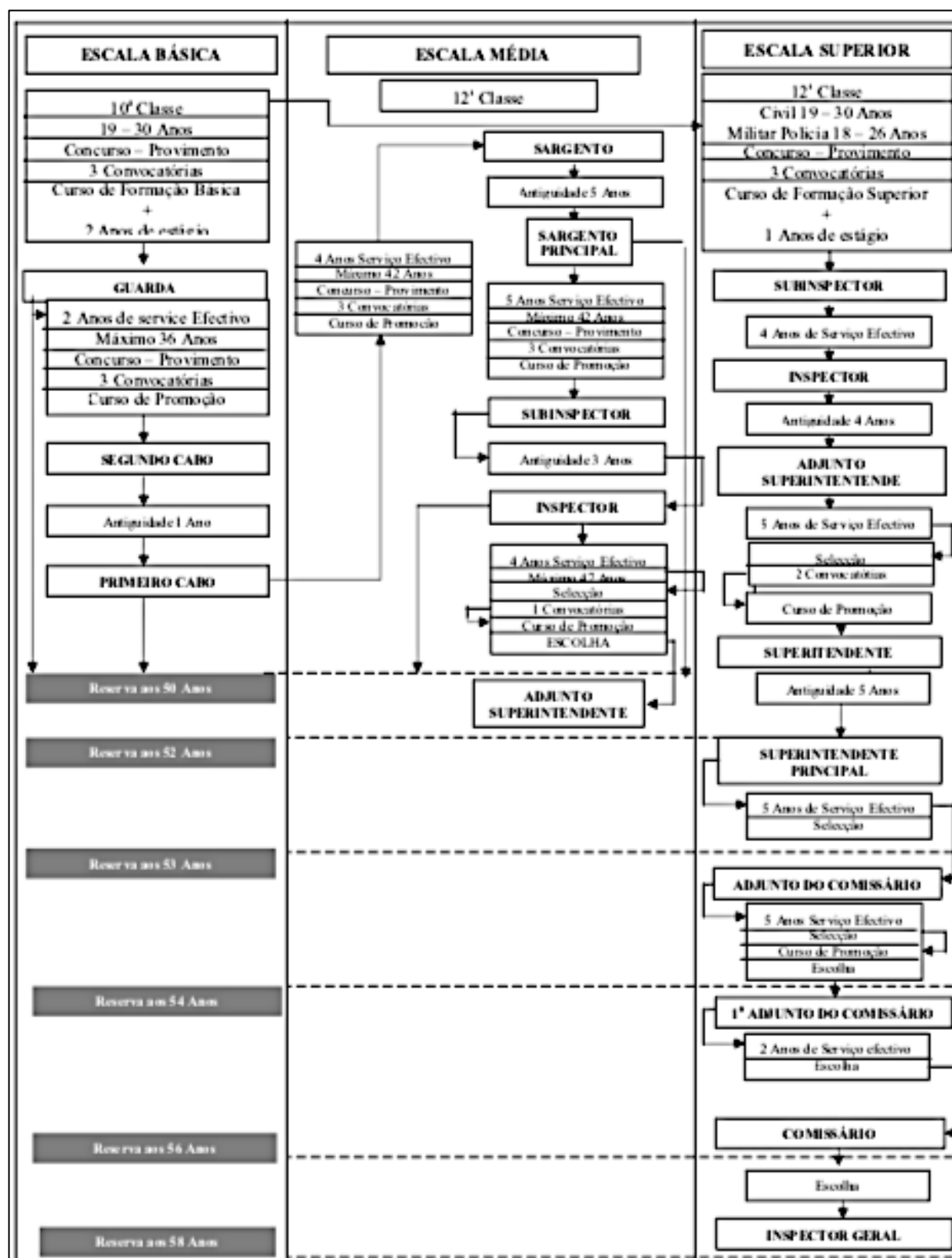
No fim da Guerra Civil em 1992, o efetivo global da PRM era cerca de 20.782 membros (PEPRM 2003, p. 31) e se tivermos em conta a superfície do território nacional 799,380 km), a grande extensão da costa marítima e da fronteira terrestre conjugada com o tamanho da população que era de 17 600 200 habitantes (INE 1997), podemos concluir que o rácio Policia-Cidadão era de 1/827, o que não permitia uma cobertura adequada da Polícia em todo o território nacional e restringia o acesso dos cidadãos aos serviços policiais.

Em 2002 o Quadro de Pessoal com funções policiais na PRM era de cerca de 20.425 membros nos diferentes escalões hierárquicos. Existiam 6 Oficiais Gerais, 238 Oficiais Superiores, 2.695 Oficiais Subalternos, 3.308 Sargentos e 14 178 Guardas. Com a aprovação do Estatuto Orgânico da PRM de 1999 era esperado que o número total de membros ascendesse aos 39.972, passando de 6 para 29 Oficiais Gerais, de 238 para 587 Oficiais Superiores, de 2 695 para 3 579 Oficiais Subalternos, de 3 308 para 7 417 Sargentos e dos 14.178 para 28.360 Guardas, num aumento de global de 19 547 membros (96%).¹⁸³

Importa aqui salientar que desde o início do “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” esteve sempre presente a necessidade de se aumentar a consciencialização na PRM sobre as questões de ética e integridade e garantir que o equilíbrio entre homens e mulheres em termos de efetivos fosse alcançado. Embora o recrutamento de mulheres para as FDS fosse uma realidade desde a Luta Armada de Libertação Nacional, a PRM até 2002 era ainda uma força dominada por homens, se atendermos ao fato de que somente 7% dos efetivos eram mulheres. Essa realidade podia ser observada pela ocupação dos cargos de Direção, Chefia e Confiança.

¹⁸³ Conselho de Ministros. Decreto 27/99, de 24 de Maio [aprova o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique]. Boletim da República n.º 20, I-Série, 3.º Suplemento, p. 106-(12).

Figura 6: Modelo de progressão dos membros da PRM (1999)



Fonte: Decreto 28/99, de 24 de Maio.

Em relação a este aspeto, o PEPRM (2003, p.35) frisa que dos 123 Comandos Distritais da PRM existentes no país apenas 6 eram comandados por mulheres, existiam apenas 11 mulheres Oficiais Superiores, 174 de Oficiais Subalternos, 497 de Sargentos e as restantes 1.043 Guardas. Em todo o país, existiam 7 mulheres Comandantes de Esquadras, 1 Chefe de Departamento Central, 5 Chefes de Departamento Provincial e 2 Chefes de Repartição Central, não existindo nenhuma mulher nos cargos de Diretor Nacional ou Comandante Provincial. As reformas trazidas pela Lei Orgânica de 1999 criaram mais cargos de Direção, Chefia e Confiança que em 2004 houve a necessidade de promoção de Oficiais para o preenchimento dessas vagas criadas tendo sido promovidos 18 Oficiais ao Escalão de Generais (nenhuma mulher), 507 Oficiais Superiores, sendo 484 homens e 23 mulheres.¹⁸⁴

Com a aprovação e entrada em vigor da Constituição de 2004 houve necessidade de se proceder com a revisão das Leis e Regulamentos estruturantes da PRM, designadamente, o Estatuto do Polícia e o Estatuto Orgânico da PRM, de forma a adequar a organização e funcionamento da corporação ao quadro jurídico-constitucional vigente. Deste modo e no quadro do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT” foi aprovada a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, que define a PRM como um serviço público, apartidário, de natureza paramilitar, integrado no ministério que superintende à área da ordem e segurança pública.

A Lei 16/2013, de 12 de Agosto, manteve na essência os requisitos para o ingresso na PRM, sendo que a alteração digna de realce foi no requisito idade que foi reduzida de 19 para 18 anos de idade.¹⁸⁵ Foram também alteradas as designações das Patentes e Postos e criadas Patentes na Classe dos Oficiais Generais. A Classe dos Oficiais Generais passou a ser constituída pelas seguintes Patentes: Inspetor-Geral da Polícia, Comissário da Polícia, Primeiro-Adjunto de Comissário da Polícia e Adjunto de Comissário da Polícia; por sua vez, a Classe de Superintendentes da Polícia (Oficiais Superiores) passou a ser constituída pelas Patentes de Superintendente Principal da Polícia, Superintendente da Polícia e Adjunto de Superintendente da Polícia. A Classe de Inspectores da Polícia (Oficiais Subalternos), Inspetor Principal da Polícia, Inspetor da Polícia e Subinspetor da Polícia); ressalte-se que não foram alteradas as designações dos postos de Sargentos (Sargento Principal da Polícia e Sargento da Polícia) e Guardas (Primeiro-Cabo da Polícia, Segundo-Cabo da Polícia e Guarda da Polícia).¹⁸⁶

¹⁸⁴ Presidência da República. Ordens de Serviço n.º 1-5/ 2004 e 12-15/2004 de 17 de Maio [*Promove Oficiais da PRM no escalão de Oficiais Generais e Oficiais Superiores*]. Boletim da República n.º 21, I-Série, pp. 175-180.

¹⁸⁵ Art.º 1 e 37 da Lei 16/2013 de 26 de Agosto [*Lei da PRM*]. Boletim da República n.º 64, I-Série, 7.º Suplemento, pp. 518 (44) - 518 (57).

¹⁸⁶ Art.º 45. *Idem*.

De acordo com o art.º 54 da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, foram revogadas as Leis 5/88, de 27 de Agosto, e 19/92, de 31 de Dezembro. Mas, o art.º 46 estabelece que a “atribuição de Patentes e Postos” continuariam a ser efetuadas nos termos do Estatuto do Polícia (Decreto 28/99, de 24 de Maio). Ora, se olharmos com alguma cautela para a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, notaremos que ela estabelece uma nova organização da estrutura orgânica da PRM e cria um outro sistema de Patentes e Postos, consubstanciando assim, uma revogação tácita do Decreto 27/99, de 24 de Maio.¹⁸⁷

Como o Estatuto da Polícia e Estatuto do Polícia, ambos de 1999, são faces da mesma moeda, pelo que não podem ser aplicados separadamente, o que significa que Sistema de Patentes e Postos criado pelo Decreto 27/99, de 24 de Maio, só tem aplicação para os membros da PRM nos termos do Decreto 28/99, de 24 de Maio.

O Conselho de Ministros ciente desta realidade [não aplicabilidade do Estatuto do Polícia aprovado em 1999 [no que as promoções e progressões dos membros da PRM diz respeito] aprovou um novo Estatuto Orgânico da PRM,¹⁸⁸ que estabelece no n.º 2 do art.º 48 que “o exercício de cargo ou funções implica a promoção do seu titular à patente orgânica definida no presente Estatuto.” Por outras palavras, a promoção e progressão dos membros da PRM deixou de estar regulamentada por condições materiais e objetivas (requisitos gerais e especiais de promoção), mas ficou dependente da nomeação para o exercício de cargo de chefia e confiança, ou seja, as todas as promoções passaram a ser feitas por Escolha.

Para além disso, um dos objetos em discussão em sede da proposta de revisão do Estatuto Orgânico da PRM de 1999 foram as questões sobre Quadro de Pessoal e sobre as formas de ingresso na PRM. No que diz respeito ao Quadro de Pessoal, a discussão tinha os objetivos de proceder a redução dos lugares por Patentes, sem alterar o número existente de efetivos, na medida em que era necessário aumentar o número de Patentes e Postos do nível operativo (Oficiais Subalternos, Sargentos e Guardas) e reduzir o número de Oficiais Gerais, acompanhando a tendência que se verificava nas FADM (UTIPE 2005, p. 66).

Todavia, com a aprovação e entrada em vigor da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, o objetivo de aumentar o número de Patentes e Postos do nível operativo não foi alcançado, se atendermos ao facto de que, apenas foram alteradas as denominações de algumas Patentes de Oficiais Subalternos e Superiores e houve, de facto um aumento de Patentes no nível de Oficiais Gerais com a criação da Patente de Adjunto de Comissário da Polícia. O objetivo de reduzir o número

¹⁸⁷Decreto 27/99, de 24 de Maio [*aprova o Estatuto Orgânico, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direção e Chefia e os Organigramas da PRM*].

¹⁸⁸Decreto 58/2019, de 1 de Julho [*Altera e republica o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique, aprovado pelo Decreto 85/2014, de 31 de Dezembro*]. Boletim da República n.º 124, I-Série, pp. 2471 – 2489.

de Oficiais Gerais, acompanhando a tendência que se verificava nas FADM, Também não foi alcançado na medida em que a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, aumentou o Quadro de Pessoal desta categoria de Oficiais que passou de 29 para 32 enquanto que as FADM têm no seu Quadro de Pessoal 27 Oficiais Gerais, nomeadamente, 1 General de Exército, 1 Tenente-General, 6 Majores-Generais e 19 Brigadeiros.¹⁸⁹

Sobre as formas de ingresso da PRM, o Decreto 28/99, de 24 de Maio, estabelecia que para o acesso à Carreira de Guardas o candidato deveria ter idade mínima de 18 anos e máxima de 30 anos [posição mantida na Lei 16/2013, de 12 de Agosto]. Mas se olharmos para a natureza e especificidade da função policial que implica “esforço físico redobrado, exposição aos fatores de degradação física e psíquica e comprovada precariedade das condições de vida dos membros da PRM” (UTIPE 2005, p.67), parece que a opção pelos 30 anos como limite máximo para o ingresso esteja desadequado. Em favor do nosso posicionamento concorre o facto de que Decreto 28/99 de 24 de Maio [Estatuto do Polícia] impor que limite máximo para a passagem à reserva de Guardas e Sargentos esteja fixado em 50 anos de idade, o que significa que um candidato que ingresse nas fileiras da PRM aos 30 anos de idade só servirá ao Estado por 20 anos, devendo passar à situação de reserva com todos os direitos remuneratórios inerentes a essa situação, o que pode colocar em causa a relação custo-benefício entre a manutenção do pessoal operacional na PRM e política de contenção das despesas públicas.

4.3. A Formação Policial

A segurança constitui um bem insubstituível para a vida em sociedade. Cabe ao Estado, o papel vital da promoção da segurança e tranquilidade públicas, bem como a garantia dos direitos e liberdades das pessoas, delegando, em grande medida, essa missão a Polícia, enquanto “depositária principal da função policial, distinguindo-se das demais funções públicas pelo seu núcleo coativo” (Clemente 2015, p.56). As características da atuação policial, aliadas às exigências sociais cada vez mais prementes designam que “ser polícia hoje é corresponder a um grau de exigência superior e, como tal, deve existir um processo de formação rigoroso e devidamente estruturado” (Saraiva 2018, p. v).

A formação é uma das ferramentas mais importantes da gestão de recursos humanos numa instituição. É um conceito que surge muitas vezes relacionado com o conceito de educação. Na

¹⁸⁹ Aqui destaca-se que na classe dos Oficiais Subalternos o Posto de Adjunto de Superintendente passou a designar-se Inspetor Principal; na classe dos Oficiais Superiores o Posto de o Superintendente passou a Adjunto de Superintendente, o Superintendente principal passou a Superintendente e o Adjunto de Comissário passou a Superintendente Principal; sobre o Sistema de Patentes e Postos das FADM *cfr.* Decreto 41/2011, de 2 de Setembro [aprova a Estrutura orgânica das FADM],

verdade, como explica Torres (2010, p. 1216) “os termos educação e formação não só se têm generalizado, como têm, também, sido utilizados de uma forma articulada, associada e relativamente indiscriminada.” Tendo em conta o foco deste estudo, apenas será abordado o conceito de formação, por se entender que este, contrariamente à educação, está mais dependente do contexto profissional e organizacional, dado que a formação “subentende-se sempre, profissional (Idem, p. 1217).

A formação visa identificar e desenvolver aptidões humanas, podendo ser vista “como técnica e instrumento ao serviço do desenvolvimento dos recursos humanos” (Cardim 2012, p.12). Uma formação contínua e adequada não só capacita os trabalhadores para uma execução especializada das suas funções, como também contribui para a construção de uma imagem de qualidade para a instituição, incrementando, desta forma, o estímulo do nível de confiança na empresa. Na realidade, a formação cumpre, assim, o duplo objetivo de contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional dos indivíduos e para a melhoria do desempenho organizacional. Para Jorge Cruz (1998) a formação corresponde ao conjunto de experiências relacionadas com a aprendizagem, projetadas por uma organização, com o objetivo de criar mudanças nas capacidades, conhecimentos, atitudes e comportamentos em contexto profissional; para Manuel Antunes (2000, p. 12) a formação contribui “para a competência profissional, cujos resultados são mensuráveis (...) independentemente de se desenrolar em escolaridade, em estágio sob orientação pedagógica ou em meio operacional efetivo.”

O Estatuto do Polícia de 1999 define a formação policial como sendo a preparação técnico-profissional dos membros da PRM para a realização da missão da PRM e visa garantir a continuidade do processo de educação e instrução do pessoal, sendo materializada através de cursos de formação, cursos de aperfeiçoamento e estágios. Os cursos de formação se destinam a assegurar a preparação policial e a aquisição dos conhecimentos técnico-profissionais tidos como essenciais para o ingresso nas escalas profissionais da PRM; Os Cursos de Aperfeiçoamento se destinam a capacitar o membro da PRM para efeitos de promoção, especialização e atualização, sendo estes de frequência obrigatória; os Estágios se destinam a completar a formação técnico-profissional anteriormente adquirida em cursos de formação e a preparar o membro da PRM para o exercício de funções específicas e para avaliar a sua capacidade do membro para o exercício de novas funções.¹⁹⁰

Durante e depois da Guerra Civil os programas de formação na PRM foram interrompidos e os vários centros de formação deterioraram-se ou ficaram inoperantes (PEPRM 2003, p. 28).

¹⁹⁰ Art.º 22 - 25 do Decreto n.º 28/99 de 24 de Maio [*Estatuto do Polícia*]. *Op. Cit.*

A falta de pessoal qualificado foi um dos principais desafios com que a PRM se deparou depois da guerra. Uma vez que a eficácia e eficiência da organização policial depende, não só da capacidade do pessoal de utilizar, adequada e criteriosamente, o material e o equipamento policial, mas também de realizar procedimentos policiais de forma correta. Foi tomada a decisão de reabilitar totalmente o Centro de Formação de Quadros em Michafutene e de consolidar esta Unidade como o centro de formação profissional da PRM, o que foi fundamental para a implementação do “Projeto Apoio à PRM”¹⁹¹ tendo PNUD (2007, p.27) considerado a formação em dois níveis:

- a) A formação básica na Escola de Prática da Polícia - Matalana, que era a formação destinada à maior parte dos membros da PRM, e estava dividida em duas subcategorias de atividades de formação:
 - i. A formação básica geral para novos instruendos;
 - ii. Os cursos de reciclagem destinados a introduzir novos conceitos de policiamento nos veteranos da PRM;
- b) A formação de nível superior ministrada no Centro de Formação de Quadros em Michafutene, que em 1999 foi transformada em Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), para garantir a formação de raiz dos Oficiais da PRM. A ACIPOL também ministrava os “Cursos Executivos”, destinado aos oficiais de Polícia que não tendo formação superior, ocupavam cargos de direção e chefia nos vários níveis da organização policial, e os “Cursos de Especialização”, tais como Investigação Criminal, Curso de Trânsito, Guarda Fronteiriças, e Proteção de Responsáveis.

A necessidade de formação dos membros da PRM foi também um dos grandes objetivos Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional do MINT (PEDIMINT) que definiu como um dos objetivos a serem alcançados entre 2009 e 2018, a profissionalização dos funcionários e agentes do MINT como meio de garantir “a atracção e retenção de quadros qualificados na instituição” tendo para tal sido definidas as seguintes atividades:¹⁹²

1. Fazer o levantamento e análise das necessidades de formação nas diferentes áreas de atividade;
2. Mobilizar de funcionários e agente para a frequência de cursos de formação, seminários de capacitação e estágios;

¹⁹¹No início do Projeto sentiu-se a necessidade de se criar um sistema de ensino adequado para a formação dos Oficiais da Polícia o que resultou na criação ACIPOL em 1999. PNUD. *Support to the Police of the Republic of Mozambique-Project Outcome Evaluation Phase I, II And II. Final Report.* 2007, p. 27.

¹⁹²Cfr, Ministério do Interior. *Plano Estratégico do Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior.* 2008, pp. 4 e 82.

3. Capacitar 6.600 sargentos e 11.000 guardas em matéria de defesa dos direitos humanos;
4. Promover cursos de especialização para oficiais superiores da PRM em matéria policial;
5. Conceber e implementar cursos de liderança para técnicos e quadros executivos;
6. Realizar cursos de formação por objetivos e por contingência com vista a habilitar os funcionários do MINT para enfrentarem os desafios institucionais.

Como já foi dito, o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT” tinha uma forte componente de capacitação de Quadros onde a formação se assumia como um elemento fundamental. Ao longo da sua implementação, houve o cuidado de envolver os diferentes setores do MINT e da PRM, aos quais as ações se destinavam a elaboração/revisão dos respetivos curricula dos cursos a serem ministrados. De igual modo, procedeu-se aos ajustamentos nos cursos para evitar sobreposições, tendo sido seguida uma lógica de continuidade das ações de formação, garantidas através da elaboração de relatórios por parte dos formadores.

Importa destacar que a formação de formadores moçambicanos constitui uma mais-valia do Projeto pelo efeito multiplicador que poderia ter, sobretudo ao nível das Províncias. Contudo, a experiência do Projeto de 1997 mostrou que esta formação só constituiria valor acrescentado se fossem criadas as condições para a replicação da formação nas outras Províncias, utilizando esses formadores o que implicaria a criação de uma estrutura de formação e definição de objetivos por aéreas funcionais (Camões IP. 2013 p. 58).

Para “Reforçar a capacidade institucional no MINT, com vista a melhorar o seu desempenho e contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade” até 2013 foram levadas a cabo ações de formação de cerca de 661 funcionários em Moçambique., e mais de 30 no exterior (Idem, p. 51). Da Tabela 3 podemos inferir que a maior parte dos formandos (87%) eram homens e originários da Cidade e Província de Maputo, sendo residual a representação das restantes Províncias, o que indicia pouca descentralização geográfica da formação, ainda que este aspeto possa ser atenuado pelo facto de parte da formação sido destinada aos órgãos centrais, localizados na capital.

Tabela 2: Relação dos formandos por origem e género¹⁹³

Província	1.ª PA		2.ª PA		Total			%
	H	M	H	M	H	M	Total	
Niassa	3	1	3	0	6	1	7	1,1
C. Delgado	5	0	3	0	8	0	8	1,2
Nampula	4	0	3	0	7	0	7	1,1
Zambézia	3	0	2	1	5	0	5	0,8
Tete	5	0	2	1	7	2	8	1,2
Manica	3	0	3	0	6	0	6	0,9
Sofala	26	1	3	0	29	1	30	4,5
Inhambane	3	3	3	0	6	3	9	1,4
Gaza	1	1	3	1	5	1	6	0,9
Maputo	412	66	44	13	496	79	575	87
Total	465	72	79	16	575	86	661	100
Tota %	86,6	13,4	83,2	16,8	87	13	100	----

Fonte: Adaptado de Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, 2013.

4.3.1. A formação na ACIPOL e na Escola Prática de Polícia-Matalana

A criação de uma academia para a formação superior dos Oficiais da PRM em ciências policiais em Moçambique foi vista pelos doadores como a plataforma necessária para o desenvolvimento, transformação e profissionalização da Polícia. O PNUD, no âmbito do “Projeto Apoio à PRM”, apoiou a criação de um estabelecimento de ensino superior para a PRM, tendo coordenado os esforços para que o apoio bilateral à formação que era prestado por Portugal e Espanha fossem colocados sobre a sua ‘*umbrela*’ para que estivessem totalmente harmonizados e alinhados com o PEPRM (PNUD 2007, p. 42).

Criada pelo Decreto 24/99, de 18 de Maio, com vista a garantir a formação superior de Oficiais de Polícia, a ACIPOL é uma instituição de ensino superior que goza de autonomia administrativa, científica a quem compete organizar e ministrar cursos superiores em ciências policiais, cursos de aperfeiçoamento e estágio para Oficiais de Polícia, realizar e ministrar outros cursos de formação, de aperfeiçoamento e estágios e apoiar pedagogicamente e metodologicamente outras instituições de ensino policial moçambicanas, desenvolver nos

¹⁹³ Legenda: PA-Plano de Atividades.

formandos a consciência deontológica e o brio profissional e contribuir permanentemente na introdução de inovações na doutrina, técnica e tática policiais.¹⁹⁴

Outro dos objetivos do Projeto foi consolidar a formação especializada e a formação de nível superior que estavam inseridas num programa académico regular de quatro anos conducentes ao grau de Licenciatura em Ciências da Polícias. Após a conclusão dos estudos na ACIPOL os formandos ingressavam na Carreira de Oficiais de Polícia e eram colocados a exercer atividades operacionais, nomeadamente nas Esquadras de Polícia, nas áreas de Atendimento ao Público [Permanência] e no Setor de Operações. Os graduados da ACIPOL viriam a desempenhar um papel valioso na mudança do paradigma operacional da PRM, visto que a qualidade da instrução de processos-crime melhorou de tal forma que cada vez menos casos foram rejeitados ou arquivados pelos tribunais por má instrução e houve um decréscimo dos índices criminais (Cardoso e Ferreira 2006).

Uma das iniciativas realizadas na Fase III do “Projeto Apoio à PRM” foram os Cursos Executivos destinados aos Oficiais da PRM que exerciam cargos de Direção, Chefia e Confiança, mas que não tinham formação superior. Estes cursos tinham o objetivo de dotar esses Oficiais de competências suficientes para trabalharem em conjunto com os Oficiais graduados nos Cursos de Licenciatura em Ciências Policiais, o que não só ajudou a diminuir a resistência à mudança dentro da organização, mas também contribuiu para melhorar a capacidade organizacional e de gestão em toda a organização. Entre o ano 2000 e 2004 foram formados mais de 340 oficiais nos Cursos Executivos (PNUD 2007 pp. 30-31).

No decurso do “Projeto Apoio à PRM”, cerca de 100 membros da PRM foram formados nos cursos de “especialização e aperfeiçoamento” nas áreas de Administração Aplicada para Polícia, Investigação Criminal, Peritos Criminais, Formadores de Artes Marciais e Formadores de Tácticas e Técnicas Militares. Outros cursos que foram realizados incluem: Análise de Fármacos (6 cursos); Dactiloscopia (5 cursos); Grafologia (2 cursos); e Fotografia Judiciária (1 curso) e três cursos para a Polícia Municipal da Cidade de Maputo envolvendo 54 pessoas (Idem, p. 42).

A Escola Prática da Polícia da República de Moçambique (EPP-Matalana) é um estabelecimento policial de Ensino Básico que desenvolve atividades de formação, instrução e especialização de Guardas e Sargentos da PRM.¹⁹⁵ Um dos objetivos do “Projeto Apoio à

¹⁹⁴ Cfr. Decreto 24/99, de 18 de Maio [*Cria a Academia de Ciências Policiais, abreviadamente designada pela sigla ACIPOL e publica os respetivos estatutos.*]. Boletim da República n.º 19, I-Série, 4.º Suplemento, pp. 100-(5) – 100-(11).

¹⁹⁵ Desde 2016 a formação de Sargentos da Polícia passou a ser ministrada na Escola de Sargentos Tenente General Oswaldo Assahel Tanzama. Cfr. a alínea a) do n.º 5 do Diploma Ministerial 47/2016 de 3 de Agosto [*Cria a Escola de Sargentos da Polícia Tenente General Oswaldo Assahel Tazama, adiante designado por ESAPOL*]. Boletim da República n.º 92, I-Série, pp. 583- 590.

PRM” no campo da formação em Matalana era melhorar o programa de formação básica e torná-lo capaz de responder às necessidades de pessoal na PRM que era bastante reduzido devido aos anos em que a Escola esteve inativa durante a guerra civil (Idem, p. 28).

Os Cursos de Formação de Guardas começaram em 2003 com cerca de 1.200 recrutas, inseridos num programa de formação de 9 meses, que ascendeu a 2.400 recrutas em 2007 para que o número de graduados anuais atingisse o número de efetivos previsto no PEPRM. Embora os currículos abrangessem temas como as Ciências Policiais e as Tecnologias (29%), as Ciências Judiciais (16%), as Ciências Sociais e Matemática (19%), as Línguas, Educação Física, Conferências e Seminários (36%), um estudo conduzido pelo PNUD em 2007 apontou que a qualidade dos graduados estava abaixo do esperado, havia falta de conhecimentos e competências dos novos recrutas nas funções operacionais, tais como a organização e a condução de patrulhas, manuseio de armas de fogo o que levou a uma revisão dos currículos básicos de formação.¹⁹⁶

O impacto imediato destas mudanças foi a melhoria no desempenho da Polícia através do desenvolvimento de novos conceitos e métodos no trabalho diário da PRM. A formação em Matalana e na ACIPOL passou a dar ênfase nas competências práticas tendo os formandos a oportunidade de treinar e desenvolver competências como o tiro prático, as artes marciais e a técnicas policial.¹⁹⁷

4.3.2. A Cooperação Técnico Policial na área de formação.

Portugal tem mantido relações de cooperação com as ex-colónias desde as independências no quadro da cooperação para o desenvolvimento que foi solidificada em 2005 com a aprovação da “Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento”¹⁹⁸ que definia que o principal objetivo da cooperação portuguesa “era o de contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos” (IPAD 20011, p.3).

A CTP tem como objetivo o reforço das capacidades dos diferentes serviços policiais de cada PALOP, a fim de lhes permitir o desempenho das suas funções num Estado de Direito. Os programas e projetos no âmbito da CTP foram cofinanciados pelo IPAD e pelo MAI de

¹⁹⁶ *Idem*, p. 29

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 31

¹⁹⁸ Presidência do Conselho de Ministros. Resolução 196/2005, de 22 de novembro [*Uma visão estratégica da Cooperação Portuguesa*]. Diário da República n.º 244, I-Série B, pp. 7180 – 7201.

Portugal, podendo o Governo de cada parceiro também dar o seu contributo financeiro (IPAD 2011).

A CTP entre Moçambique e Portugal, como foi referido, tem por base o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna, assinado entre o MINT e o MAI em 1995 e desenvolve-se desde 1998.¹⁹⁹ Segundo o n.º 1 do art.º 2 deste Acordo, as principais áreas de cooperação CTP são as ações de formação de pessoal, em especial ações de formação de formadores, de fornecimento de material, de realização de estudos de organização ou de equipamento e a prestação de serviços, com o objetivo principal desenvolver as capacidades na PRM, conforme estabelecido PEPRM e destinava-se não só à Polícia, mas também à Direção Nacional de Migração e ao Serviço Nacional de Bombeiros.²⁰⁰

A história da cooperação entre Portugal e Moçambique reflete o bom relacionamento político existente entre os dois países. Com efeito, a cooperação bilateral entre os dois Estados era desenvolvida no quadro bilateral dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), que se materializavam através projetos e programas de cooperação, propostos e executados anualmente com a colaboração de ministérios, das autarquias e da sociedade civil (IPAD 2004). Estas ações de cooperação eram também desenvolvidas no contexto multilateral, em articulação com outros doadores no qual se incluem os Programas da União Europeia e das Agências especializadas das Nações Unidas. Os Projetos e Programas de cooperação decorrentes da Política de Cooperação eram elaborados com o objetivo de que Moçambique alcançasse os ODM, adotados pela AGNU em setembro de 2000 (IPAD 2011).

Até 2006 as ações e programas de formação eram organizados diretamente entre a PRM e as diferentes Forças e Serviços de Segurança (FSS) de Portugal (GNR, PSP, SEF e ANPC) (Cardoso e Ferreira 2006), mas foi na sequência da colocação de um Oficial de Ligação do MAI na Embaixada de Portugal em Maputo que permitiu desenvolver uma relação de trabalho mais centralizada e coordenada da CTP (IPAD 2006, p. 28).²⁰¹ O Quadro 4 apresenta o enquadramento legal da CTP e apresenta a sinopse dos principais acordos assinados entre as partes.

¹⁹⁹ Decreto n.º 57/97 de 08 de outubro [*Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna*]

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ O foco deste estudo foram as ações de formação conduzidas pela PSP e pela GNR por serem as entidades que no âmbito da CTP estavam mais voltadas para cooperação com a PRM

Quadro 4: Acordos em Matéria de segurança entre Portugal e Moçambique

DIPLOMA LEGAL	ASSUNTO
Acordo Geral de Cooperação (Decreto-Lei N.º 692/75 De 12 De Novembro)	De entre outros, estabelece o compromisso de as partes cooperarem no domínio científico e técnico através da concessão de bolsas de estudo, instalação de centros de formação técnica e profissional sendo realizada no interesse da parte solicitante e dirigida a formação e aperfeiçoamento de quadros.
Acordo de Cooperação nos Domínios da Educação, do Ensino e Investigação Científica e da Formação de Quadros (Decreto n.º 37/90 de 5 de setembro)	Define os termos em que a cooperação entre os dois estados, nomeadamente nos campos da formação e atualização de quadros e recrutamento de cooperantes que prestam serviços nos domínios da docência e da investigação científica
Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Militar (Decreto N.º 27/90 De 11 de julho)	A cooperação técnica no domínio militar compreende as ações de formação de pessoal através da frequência de cursos e estágios nos estabelecimentos de ensino militares, fornecimento de material e prestação de serviços. A primeira edição do curso vestibular, concebido especificamente para preparar militar e tecnicamente os cadetes dos PALOP para o ingresso na Escola Naval, Academia Militar e Academia da Força Aérea, realizou-se no ano letivo de 1989/1990
Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária (Resolução n.º 7/91, de 14 de fevereiro)	Estabelece os critérios de acesso aos tribunais de nacionais de cada um dos estados contratantes nos em termos de igualdade de circunstâncias
Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna (Decreto n.º 57/97 de 8 de outubro)	Estabelece as modalidades e programas de execução das ações de cooperação técnica com o objetivo de conduzir, ações de formação de pessoal, em especial ações de formação de formadores; fornecimento de material; realização de estudos de organização ou de equipamento e prestação de serviços

Fonte: Fijamo 2014.

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma força de segurança portuguesa, uniformizada e armada, com natureza de serviço público, dependente do Ministro da Administração Interna, estando o pessoal com funções policiais sujeito a hierarquia do comando e o pessoal sem funções policiais sujeito a hierarquia da Administração Pública, sendo que a sua organização é única para todo o Território Nacional.²⁰²

No plano internacional, cabe a PSP, por força do disposto na alínea o) da sua Lei Orgânica, “participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais, de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional (...). O n.º 1 do Artigo 50 da Lei Orgânica da

²⁰² Art.º 1 e 2 2 da Lei n.º Lei 53/2007 de 31 de agosto [Aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública]

PSP define o ISCPSI como um “instituto policial de ensino superior universitário que tem por missão formar oficiais de polícia, promover o seu aperfeiçoamento permanente e realizar, coordenar ou colaborar em projetos de investigação e desenvolvimento no domínio das ciências policiais.”²⁰³

De entre as competências do ISCPSI, releva para este trabalho a de “cooperar na formação superior universitária inicial e na formação ao longo da vida de profissionais de forças, serviços e organismos de segurança de países estrangeiros, nomeadamente da União Europeia (UE) e da CPLP”.²⁰⁴ Na sequência dos Acordos de Cooperação em matéria de segurança, desde 1998 membros da PRM frequentam o Curso de Formação de Oficiais de Polícia no ISCPSI. Entre o ano de 1998 e 2000, 14 Oficiais da PRM participaram no Estágio de Comando e Direção no ISCPSI.²⁰⁵

Tabela 3: Oficiais da PRM formados pelo ISCPSI entre 1998-2013

Ano de Ingresso	N.º de Cadetes Admitidos	N.º de cadetes que concluíram o curso	Ano de Conclusão	Observações
1998	5	4	2003	1 foi eliminado do Curso
1999	6	5	2004	1 foi eliminado do Curso
2000	5	2	2005	1 foi eliminado do Curso; 2 Reprovaram e graduaram em 2006
2001	5	1	2006	1 foi eliminado do Curso; 3 Reprovaram e graduaram em 2007
2002	5	0	2007	4 foi eliminado do Curso; 1 Reprovou e graduou em 2008
2003	2	0	2008	Os 2 foram eliminados do Curso
2004	2	0		2 desistiram do Curso
2005	2	2	2011	-----
2006	2	1	2012	1 foi eliminado do Curso
2007	2	2	2012	-----
2008	2	2	2013	1 Reprovou e graduou em 2014
2009	2	2	2015	-----
2010	2	2	2015	1 Reprovou e graduou em 2016
2011	2	1	2016	1 foi eliminado do Curso;
2012	2	0	---	2 foram eliminados do Curso
2013	4	3	2018	1 foi eliminado do Curso

²⁰³ Lei 53/2007, de 31 de Agosto [Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública]. Diário da República n.º 168, I-Série, pp. 6065 – 6074.

²⁰⁴ Nos termos da alínea e) do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de outubro [Repúblicação do Estatuto do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Diário da República n.º 8, I-Série, pp. 46-60.

²⁰⁵ ALVES, Flávio. *Oficiais da PSP na Cooperação Policial Internacional*. 2005, p. 20.

TOTAL	50	33	---	17 não concluíram o curso
--------------	-----------	-----------	------------	----------------------------------

Fonte: Adaptado dos dados fornecidos pelo ISCPSP, 2022

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma “força de Segurança portuguesa, de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” cuja dependência é bipartida entre os Ministros da Administração Interna (MAI, para a vertente policial, e pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) “nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência (...) no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento” conforme o disposto nos art.º 1.º e 2.º da Lei 63/2007 de 06 de novembro.²⁰⁶ O seu Estabelecimento de Ensino é a Escola da Guarda, que ministra a formação a Sargentos e Guardas da GNR e Tirocínio Para Oficiais (TPO), cuja formação básica é ministrada na Academia Militar.²⁰⁷

Apesar do PIC 2004-2006 prever ações de formação para os três anos (2004, 2005 e 2006), a GNR só iniciou as ações de formação em Moçambique em 2005, tendo participado na formação do 20.º CFG com 1242 formandos na Escola Prática da Polícia-Matalana (EPP-Matalana), no CT, 129 e no CPMLF, 111. Durante este período não foi levada nenhuma ação de formação especificamente dirigida para a formação de Oficiais na ACIPOL, mas por outro lado iniciou-se a formação de membros da PRM nos estabelecimentos de ensino militar e policial da GNR em Portugal, com a formação de 1 Oficial da PRM nos CPOS-2005 e 1 no CPOS-2006 no IESM. Em 2006 verifica-se uma redução substancial nas ações de formação conduzidas pela GNR em Moçambique; no 21.º CFG, a GNR participou na formação de 68 Instruendos e os números de formandos nos CPMLF e CT também sofreram reduções passando de 111 para 93 e de 129 para 118, respetivamente

Entre 2007 e 2010 foi solicitada a colaboração da GNR ao nível da formação dos Quadros Superiores da PRM, de forma a proporcionar o desenvolvimento de conhecimentos e competências técnicas adequadas ao exercício de Funções de Gestão e Administração, dos titulares de cargos de direção, comando e chefia, assentes numa cultura de Administração Pública profissional, tecnicamente competente e tecnologicamente avançada com o objetivos de habilita-los com competências técnicas e comportamentais que lhes permitissem encontrar soluções adequadas ao crescimento e desenvolvimento sustentado da organização (Carreira, Amorim e Freire 2001).

²⁰⁶ Art.º 45.º, LOGNR conjugado com o art.º 2.º da Portaria 22/2014 de 31 de janeiro) Aprova a Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

²⁰⁷ Aprova o Regulamento da Academia Militar.

Estas ações de assessoria e formação englobaram uma grande variedade de áreas consideradas fundamentais para a reestruturação do MINT e implementação do PEDIMINT. Delas resultou a elaboração de documentos estratégicos (por exemplo, para as áreas de gestão e organização dos recursos humanos e da comunicação, e políticas e estratégias de formação, planos de luta contra a corrupção, planos de formação e curriculares, apoio ao sistema de informação criminal) e se perspetivaram que também contribuiriam para a capacitação dos quadros do MINT nas diferentes áreas, desde o planeamento estratégico e operacional à gestão administrativa e financeira. A tabela 4 apresenta uma síntese dos Cursos de especialização ministrados pela GNR à membros da PRM em Moçambique e em Portugal.

Tabela 4: Síntese dos Cursos de especialização ministrados pela GNR aos membros da PRM

Em Moçambique						Em Portugal				Total
Curso	2007	2008	2009	2010	Total	2007	2008	2009	Total	
CGF	98	186	107	-	391	-	6	4	10	401
CDAGF	39	38	26	-	103	-	-	-	-	103
COP	70	-	-	-	70	-	-	-	-	70
CT	68	205	185	176	634	-	6	-	6	640
CPMLF	84	-	-	-	84	-	4	1	5	89
CSMA	-	14	-	-	14	-	4	-	4	18
CAVE	-	63	20	-	83	-	-	-	-	83
CIC	-	-	91	-	91	10	6	-	16	107
CSMA	-	-	30	-	30	-	-	-	-	30
FGM	79	205	145	88	517	-	-	-	-	517
CPOS	-	-	-	-	-	1	1	1	3	3
CFO	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Total	438	711	604	264	2017	11	27	7	45	2062

Fonte: Adaptado dos dados fornecidos pela DPERI -GNR (2022)

No quadro do 10.º FED, a GNR levou a cabo ações de Assessoria aos órgãos do MINT e da PRM e de Formação e Especialização dos efetivos da PRM em território moçambicano e em Portugal. A Tabela n.º 1 é relativa a ações de Formação e Assessoria a elementos e órgãos do MINT, da ACIPOL e da EPP- Matalana.

Tabela 5: Síntese das ações de assessoria ministradas pela GNR aos membros da PRM

PAC	ÓRGÃO	AÇÃO DE ASSESSORIA	FORMANDOS
2011	MINT	Revisão dos Currículos dos Cursos de Formação para os Ramos da PRM	11
		Definição da Estratégia Integrada de Comunicação	12
		Políticas e Estratégias de Formação	-
		Organização dos Recursos Humanos	-
		Sistemas Informáticos de Gestão e Tratamento da Informação Criminal	61
		Assessoria ao MINT/PRM/SENASP/DNIC	10
	ACIPOL	Assessoria Técnica-Corpo de Alunos/ Dir. Pedagógica/Área de Ensino	-
	EPP-Matalana	Reabilitação das Infraestruturas da EPP- Matalana	-
		Revisão dos Currículos dos Cursos de Formação de Sargentos e Guardas	11
		Revisão da Estrutura Orgânica do Corpo de Alunos e da Direção Pedagógica da Escola Prática de Polícia-Matalana	92

Fonte: Adaptado dos dados fornecidos pela DPERI -GNR (2022)

4.4. Os procedimentos policiais e o desempenho do Polícia

A Constituição de 2004 estabeleceu que a PRM tem o dever de “garantir a Lei e Ordem, a salvaguarda de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.”²⁰⁸ Mas a garantia da Lei e da Ordem, contexto em que a atividade policial se desenrola, é sobremaneira conflituoso, gerador de situações violentas, instáveis e complexas, perigosas e elevado risco (Fernandes 2018, p.50); essa mesma dificuldade pode ser encontrada nas instituições encarregues de monitorar o trabalho quotidiano da Polícia (Cano 2014).

Considerando que o serviço policial representa uma área complexa do Estado, em razão da diversidade das atividades que são ali desempenhadas e da ausência de consenso sobre quais devem ser os seus objetivos prioritários na dicotomia segurança *versus* liberdade (Collier 1998), a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a prevenção criminal, devem estar sujeitas as regras e a princípios de atuação legais, como a

²⁰⁸ Art.º 254 da Constituição de 2004. *Op. Cit.*

salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, de modo a que sejam limitadas as tendências repressivas ou autoritárias das Polícias, que encontram fundamento na “justificação que o poder da Polícia parte do dever geral imposto a qualquer cidadão de não perturbar a ordem ou bens jurídicos essenciais” (Dias 2012, p. 40). Como a PRM encerra várias atribuições e competências, importa antes olhar para a capacidade de intervenção da PRM e por conseguinte, dos seus efetivos através de dois critérios, nomeadamente, o critério da finalidade e o critério do objeto.²⁰⁹

1. Critério da finalidade: neste critério a função da PRM pode assumir duas dimensões, designadamente:
 - a) Dimensão Preventiva- aquela que se destina a prevenção dos fenómenos que podem perigar a Ordem, Segurança e Tranquilidade públicas, bem como impedir que se ampliem ou generalizem os efeitos de tais fenómenos. Esta dimensão só pode ser assegurada através de aquisição de recursos humanos qualificados e motivados, e existências de meios materiais e financeiros suficiente para planificar e conduzir as operações policiais;
 - b) Dimensão Repressiva- é destinada predominantemente à auxiliar os órgãos de administração da justiça à aplicarem o Direito com vista a censurar e condenar dos atos que periguem a Ordem, Segurança e Tranquilidade públicas;
2. Critério do objeto: tendo em conta as características da situação operativa em que se encontrar a PRM pode comportar duas dimensões, nomeadamente:
 - c) Dimensão Civil – intervenção em situações de normalidade operativa em que os meios da força policial local são considerados como sendo suficientes para conter as incivildades e a pequena criminalidade; e
 - d) Dimensão militar- destinada a intervenção nas situações de anormalidade operativa em que os meios da força policial local não são considerados como sendo suficientes para conter a criminalidade sendo, portanto, necessária a intervenção das Forças Especiais e de Reserva.

Face ao acima exposto surge a dúvida sobre como avaliar, de forma uniforme, o desempenho dos membros da PRM que exercem múltiplas funções no concerto das missões que constitucionalmente estão atribuídas à PRM? Analisar o desempenho da Polícia significa, também, examinar os conjuntos de indicadores, procedimentos internos, instrumentos e

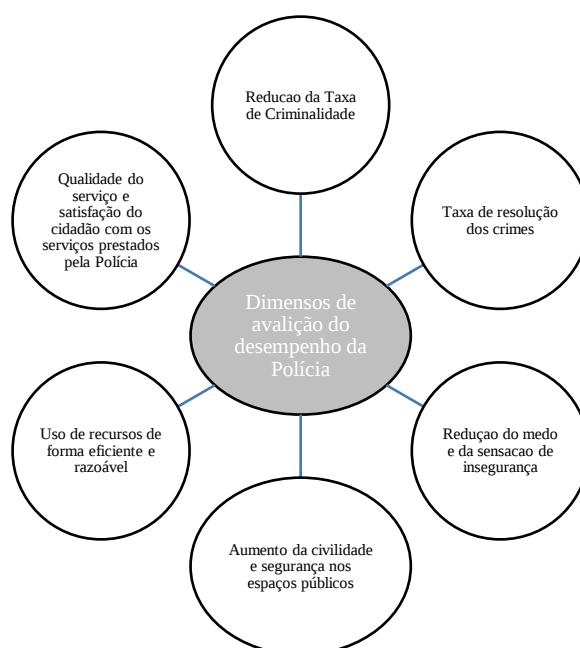
²⁰⁹ UTIPE. *Draft do documento base da Lei Orgânica da PRM*. 2005, p. 8-9.

processos de prestação de contas internos e externos, através dos quais o desempenho é definido, avaliado e monitorado (Maillard e Savage 2018).

A avaliação do desempenho policial permite conciliar os objetivos institucionais, os meios implementados e os resultados alcançados (Lelandais, 2007). Para Tiwana, Bass e Farrel (2015), não existe concordância quanto à forma ou à natureza do que deve ser medido, qual medida deve ser utilizada, o que diferentes indicadores significam e como eles serão utilizados para promover a melhoria do desempenho policial. Como reflexo dessa ausência de consenso, a avaliação de desempenho policial se torna ambígua e complexa pois não há uma única medida de desempenho que possa avaliar todas as dimensões do trabalho policial ao mesmo tempo, e tampouco existe uma medida perfeita que possa avaliar uma única dimensão do trabalho policial.

Mark Moore e Antony Braga criaram em 2003 sete dimensões do trabalho policial que podem ser sujeitas a avaliação, nomeadamente redução da criminalidade, Taxa de resolução dos crimes, redução do medo e da sensação de insegurança, aumento da civilidade e da segurança dos espaços públicos, uso de recursos de forma eficiente e razoável, qualidade do serviço e satisfação do cidadão com os serviços prestados pela Polícia.²¹⁰ Estas dimensões são, para Kiedrowski *et al.* (2013, as que mais unem os especialistas na busca dos consensos sobre o que pode ser usado para se estabelecer um critério para medir o desempenho da Polícia.

Figura 7: Dimensões de avaliação do desempenho da Polícia



²¹⁰ MOORE, Mark.; BRAGA, Antony. *The “Bottom Line” of policing: what citizens should value (and measure!) in Police Performance*. 2003. Cfr. Figura 7.

Fonte: Adaptado de Moore e Braga (2003).

Em Moçambique, a primeira referência à necessidade de se avaliar os membros da Polícia consta do Regulamento Básico do Polícia de 1988. Este documento estabelecia que todos os membros da PPM deviam ser sujeitos a avaliação periódica como forma de valorizar o trabalho individual com vista a permitir um conhecimento mais adequado das capacidades de resposta às necessidades exigidas.²¹¹

Naquele tempo a avaliação era feita ordinariamente uma vez ao ano, e extraordinariamente, era feita uma avaliação parcial, por motivo de transferência do membro e antes da passagem da respetiva guia de marcha.²¹² A avaliação era feita pelo respetivo Comandante, com a participação do coletivo de trabalho da Subunidade, que formulava o juízo de valor sobre o mérito ou demérito do membro avaliado, num impresso próprio que depois de preenchido era encaminhado por via hierárquica até ao Comando Provincial ou Comando-Geral da PPM, conforme o nível local ou central em que se encontrar colocado o avaliado, para a respetiva homologação.²¹³

A Fase III do “Projeto Apoio à PRM” centrou a sua atenção nos esforços para melhorar a gestão e os procedimentos operacionais da PRM ao nível do Comando Geral, que deveriam ser alargados aos níveis Provincial e Distrital, a fim de melhorar o desempenho da PRM em todo o território nacional. Embora tenha havido avanços nesta área, os esforços concentraram-se apenas na realização de alguns seminários nacionais e provinciais, a fim de identificar os problemas e sugerir melhorias, que em pouco resultaram em termos de desconcentração ou descentralização de responsabilidades a nível Provincial e Distrital, permanecendo a estrutura da PRM excessivamente burocrática, hierárquica e centralizada na figura do Comandante-Geral da PRM (PNUD 2007, pp. 24-25).

Uma outra questão que afetava o desempenho normal PRM, diminuindo assim a sua capacidade de funcionar de forma eficaz, era a falta de pessoal e a falta de material básico de escritório, material e equipamento policial em quantidade e qualidade suficientes para fazer funcionar, mesmo a um nível básico, as Esquadras de Polícia. Esta situação estava aliada a outra de carácter logístico, fazia com que o pessoal existente trabalhasse durante longas jornadas de serviço sem uma refeição. (PNUD 2007, pp. 3; 24).

²¹¹ Art.º 10 da Ordem de Serviço 1/88 de 5 de Novembro. [*Aprova do Regulamento Básico do Polícia*]. Op. Cit.

²¹² Art.º 11. *Idem*.

²¹³ Art.º 12. *Idem*.

Em 2014 o RDPRM veio estabelecer que a avaliação dos membros da PRM deveria ser feita nos termos estabelecidos pelo Sistema de Gestão do Desempenho na Função Pública (SIGEDAP).²¹⁴ O SIGEDAP foi aprovado através do Decreto n° 55/2009, de 12 de Outubro, no âmbito da Reforma do Sector Público, compreende os seguintes vetores: a) Avaliação do Desempenho Individual do Pessoal em Funções de Direção, Chefia e Confiança; b) Avaliação do Desempenho Individual do Pessoal Técnico e Administrativo; c) Avaliação do Desempenho Individual do Pessoal de Apoio Geral e Técnico.²¹⁵

O SIGEDAP de aplicação obrigatória a todos os Funcionários e Agentes do Estado que exercem atividades na Administração Pública, no País e no exterior, abrangido igualmente Funcionários e Agentes da Administração Autárquica, sem prejuízo da possibilidade de se introduzirem as adaptações necessárias em diploma próprio.²¹⁶ Como é bom de ver, a possibilidade de se introduzirem alterações ao SIGEDAP só é extensível as entidades da Administração Autárquica, pelo que os órgãos das FDS, devem fazer as avaliações com base nas Fichas de Avaliação de Desempenho Individual que não contém critérios de avaliação específicos para a maioria dos membros da PRM que exerce funções operativas.

Perante esta dificuldade e aliada ao facto de que para quatro dos sete critérios apresentados por Moore e Braga (2003), designadamente, a redução do medo e da sensação de insegurança, o aumento da civilidade e da segurança dos espaços públicos, e o uso de recursos de forma eficiente e razoável, não existem dados em Moçambique, neste capítulo olhamos para o critério “redução da criminalidade” e no capítulo seguinte olhamos a “para qualidade do serviço e satisfação do cidadão com os serviços prestados pela Polícia”

4.4.1. A Criminalidade

Para Etienne Krug (2002) a violência está entre as principais causas de morte entre de pessoas entre os 15 e os 44 anos em todo o mundo. No início dos anos 1990 a destruição causada pela guerra, que aliada à pobreza, levou ao colapso do sistema de segurança pública em Moçambique. As áreas urbanas, que permaneceram relativamente seguras durante a guerra, foram palco de uma onda de crimes que a Polícia não conseguia conter. Martinho Chachiu

²¹⁴ Art.º 99 do Decreto 84/2014 de 31 de Dezembro. [*Aprova do RDPRM*].

²¹⁵ Art.º 7 do Decreto n° 55/2009 de 12 de Outubro [*aprova o SIGEDAP*]. Boletim da República n.º 40, I-Série, 4.º Suplemento, pp. 306-(35) -306-(1160).

²¹⁶ Art.º 2. *Idem*.

(2000, pp. 54-67) aponta como fatores mais importantes para o aumento da taxa de criminalidade naquela época:

- a) Grande número de armas nas mãos de soldados e civis desmobilizados, resultantes do fracasso da ONUMOZ em conduzir um processo abrangente de desarmamento;
- b) O número de refugiados e deslocados, incluindo trabalhadores migrantes que perderam os seus empregos na Alemanha Oriental, aliada a fraca economia do país para prover postos de trabalho para todos;
- c) As instituições públicas estavam cada vez mais enfraquecidas;
- d) a Polícia não conseguia dar respostas eficazes ao aumento dos números da criminalidade e a força policial era, geralmente, vista como altamente corrupta.

Em 2003 o Instituto Internacional das Nações Unidas para Pesquisa sobre o Crime Justiça (UNICRI) em parceria com o Centro de Estudos da População da Universidade Eduardo Mondlane (CEP) realizaram o Inquérito sobre vitimização e desempenho da Polícia, através de uma série de inquéritos a população baseados na análise descritiva do crime e dos problemas da justiça criminal tais como organização, funcionamento do sistema de justiça criminal e aplicação da lei. Este Inquérito apresenta como conclusões prévias que:²¹⁷

1. O Sistema de Justiça Criminal moçambicano não dispunha de um banco de dados padronizado, que permitisse fazer uma estatística rápida e fiável sobre a situação criminal;
2. Havia insuficiência de Quadros com formação profissional adequada, na Polícia, no Ministério Público, nos Tribunais, no Sistema Prisional, no IPAJ e na Ordem de Advogados de Moçambique;
3. A Polícia não fazia uma total cobertura do território nacional. Os Comandos, Esquadras e Postos Policiais existentes eram numericamente inferiores às necessidades, com efetivos exíguos, meios materiais e financeiros escassos e, em muitos casos, o seu pessoal tinha um baixo nível académico e profissional;
4. Não havia no país uma estratégia nacional de prevenção ao crime, improvisando-se, muitas vezes, medidas pontuais, nem sempre eficazes;

²¹⁷UNICRI. Plano Estratégico para a Polícia da República de Moçambique: Resultados dos inquéritos sobre vitimização e desempenho da Polícia. 2003, p.6. A UNICRI é pioneira dos inquéritos internacionais sobre vitimização, considerados um dos maiores projetos de criminologia comparada, lançados em 1989 e realizados em mais de 70 países.

5. Não existiam unidades ou brigadas especializadas, no sentido rigoroso do termo, para o combate ao crime organizado, branqueamento de capitais, entre outros crimes graves;
6. Era notável a falta de uma eficiente articulação entre as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, o que se manifesta em vários domínios, sobretudo na área do combate ao crime;

A violência interpessoal era uma preocupação crescente para os decisores políticos e as organizações da sociedade civil, o que levava a apelos crescentes para que as pessoas denunciassem os crimes. Mas muitos fatores podem influenciar a vontade de se reportar ou não um crime. Os principais fatores que afetam a decisão de denunciar o crime incluem o fator confiança (se o público tem confiança na Polícia e confiança no seu desempenho), o valor do objeto perdido, o nível de violência sofrido, o tipo de crime e o envolvimento da vítima nele (por exemplo, se é embaraçoso), e a relação da vítima com o agressor (por exemplo, em casos de violência doméstica). Em Moçambique, a distância ou o dinheiro gasto para se chegar à Esquadra de Polícia mais próxima é também um fator importante (UNICRI 2003).

Outro fator que influencia a denúncia é a gravidade do crime. Embora as taxas de criminalidade reportadas tenham diminuído entre 1998 e 2003, as taxas reportadas para crimes cometidos com armas de fogo aumentaram durante o mesmo período. De acordo com o mesmo estudo, parece haver pouca confiança nos serviços policiais. Alguns inquiridos afirmam que não tinham denunciado um crime à Polícia ou a outra autoridade e que as principais razões para não o fazerem eram o facto de eles próprios terem resolvido o crime (21%) ou de considerarem que "a Polícia não podia fazer nada em relação a isso" (23%) e, pelo menos 7% afirmaram que a polícia "não se importaria" com o crime (Idem).²¹⁸ Os dados disponibilizados pelo 'Inquérito sobre a vitimização e desempenho da PRM' indicam que, entre 2002 e 2003, apenas cerca de 10% dos crimes cometidos foram comunicados à Polícia. A distância até à Posto Policial mais próximo é muitas vezes considerado como um dos fatores que influenciam a decisão de denunciar ou não um crime. O inquérito também apurou que 22% das famílias que reportavam que os membros tinham sido vítimas de crime estavam localizados a menos de 30 minutos de uma Esquadra. As famílias mais afastadas das Esquadras apresentavam taxas de reporte muito mais baixas (ibidem).

Nos anos 2000 a recolha e análise de dados sobre a criminalidade era feita manualmente pela PRM e não existia nenhuma base de dados, nem mesmo um computador, disco ou

²¹⁸ Idem.

indicação de até que ponto a recolha e análise de dados era feita com recurso a meios tecnológicos. A PRM não era uma exceção nesse atraso tecnológico, mas sim uma amostra da situação encontrada noutros setores do Estado. No entanto, os dados da PRM têm outras limitações e lacunas, limitando a sua fiabilidade e validade. Para além das limitações da recolha e retenção de dados, há pouca margem para analisar os dados e integrar os resultados no planeamento e conceção de estratégias de prevenção criminal. Por exemplo, embora o número de casos reportados tenha vindo a aumentar, tal como a população nacional, as estatísticas não são apresentadas utilizando taxas que explicam o crescimento populacional, tornando-se, portanto, difícil de avaliar se a criminalidade está efetivamente a aumentar; esta falta de rigor analítico pode levar à percepção de que o crime está a aumentar, o que pode afetar negativamente a avaliação de desempenho da Polícia.

Perante esta realidade, para este estudo, foram selecionados, revistos e coligidos dados nos relatórios anuais da PRM de 1999 a 2003 e constantes no respetivo Plano Estratégico. As tabelas 6 e 7 ilustram os dados gerais sobre a criminalidade e os dados sobre a criminalidade discriminados por “tipo legal de crime”, respetivamente, onde as taxas de criminalidade foram calculadas com base nos dados da população do recenseamento nacional da população de 1997 realizado pelo Instituto Nacional de Estatísticas.

Tabela 6: Evolução da criminalidade em Moçambique (1997-2004)

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	39 838	39 600	38 555	36 313	39 054	39 061	40 223	40 496
Var (%)	-----	-0,6	-2,6	-5,8	-7,5	0,0	+3	+0,7

Fonte: INE 2015, p. 51

Em 1997, no início do “Projeto Apoio à PRM” foram registados cerca de 39 838 casos criminais em todo o território nacional. Não podemos aferir se foi em consequência direta da aprovação e entrada em vigor da Lei orgânica da PRM de 1999, mas os dados indicam que entre 1999 e 2001 houve uma redução significativa da criminalidade na ordem de 2,6% em 1999, 5,8% em 2000 e 7,5% em 2001.

De 2002 a 2004 a taxa de criminalidade voltou a subir e ultrapassou os índices de 1997, tendo se fixado em 40 496 casos criminais em todo o país. O tipo legal de crime mais reportado foram os crimes contra a propriedade (85 376 casos) onde se destaca o crime de furto com 37 443 casos. Nos crimes contra as pessoas (51 120 casos) destaca-se o crime de ofensas

corporais qualificadas com 19 509 casos e nos contra a ordem pública (7 236 casos) destaca-se o crime de tráfico de estupefacientes com 4 652 casos.

Tabela 7: Dados sobre a criminalidade por tipo legal de crime (1997-2001)

Tipo Legal de Crime	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Contra a Propriedade	17 375	16 795	16 691	16 597	17 918	85 376
Roubo	5 559	5 219	5 361	5 401	6463	28 003
Furto	7 932	7 580	7310	7 304	7317	37 443
Furto qualificado	3 884	3 996	4020	3 892	4138	19 930
Contra as pessoas	10 857	11 253	11 203	11 253	10 865	51 120
Ofensas corporais qualificado	4 541	4 822	4 845	4 822	4,790	19 509
Ofensas corporais Simples	5 468	5 600	5 540	5600	5 039	27 2
Homicídio Voluntário	848	831	818	831	1,036	4 364
Contra ordem pública	1 771	1 716	1 570	1 085	1 094	7 236
Estupefacientes	1 341	962	780	786	783	4 652
Desvio de fundos	150	77	80	40	32	379
Falsificação	110	307	229	126	161	933
Porte de armas proibidas	170	370	481	133	118	1 272

Fonte: PEPRM 2003.

Ao analisar a dispersão da criminalidade registada pela PRM em todo território nacional, concluímos que entre 1997 e 2003 (Tabela 8) foram cumulativamente registadas cerca de 275 145 ocorrências criminais. A Cidade de Maputo e a Província de Gaza foram as que registaram maiores casos com 76 195 e 41 057 casos, respetivamente. A Província de Manica foi a que registou menor número de casos (8 367) seguido de Niassa com 11 838 casos.

Em 2010, quando teve início o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT, o número de casos criminais registados em todo o país era de cerca de 23 906 casos criminais (Tabela 9) tendo sido registados descidas significativas tendo em 2011 sido registados cerca de 19 294 (-19 %), em 2012 foram registados cerca de 20 902 casos criminais (+8 %) e em 2013 foram registados cerca de 17 105 casos criminais (- 12 %).

Tabela 8: Evolução da criminalidade em Moçambique (2004 -2013)

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	40 496	37 252	30 786	29 689	28 176	26 343	23 906	19 294	20 902	17 105
Var (%)	----	-9	-18	-4	-5	-7	-9	-19	+8	-12

Fonte: adaptado de INE, 2012; INE, 2014

Tabela 9: Crimes reportados à PRM (por Províncias) entre 1997-2003

Província	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Niassa	2 906	1 513	1 698	1 492	1 847	1 116	1 266	11 838
C. Delgado	1 557	3 063	2 726	1 405	1 431	1 485	1 264	12 931
Nampula	5 459	4 904	4 486	3 154	2 649	2 382	1 766	24 800
Zambézia	2 894	2 475	2 865	2 981	3 569	4 220	3 986	22 990
Tete	2 214	2 380	2 418	2 308	2 526	2 886	2 624	17 356
Manica	1 745	1 774	1 379	1 216	838	736	679	8 367
Sofala	4 481	4 360	3 691	4 077	4 411	4 556	5 242	30 818
Inhambane	2 638	2 533	2 476	2 545	3 064	5 452	3 795	22 503
Gaza	25 463	2 760	2 839	1 979	3 346	2 506	2 164	41 057
P. Maputo	3 391	3 545	3 446	3 743	4 739	4 980	5 449	29 293
C. Maputo	10 090	10 306	10 531	11 321	11 533	10 768	11 646	76 195
Total	39 838	39 613	38 555	36 221	39 950	41 087	39 881	275 145

Fonte: Adaptado do PEPRM, Volume I 2003, p. 18 e INE 2004.²¹⁹

A dispersão da criminalidade registada pela PRM em todo território nacional entre 2004 e 2010 (Tabela 10) foi cumulativamente de cerca de 274 040 ocorrências criminais. A Cidade de Maputo e a Província de Maputo foram as que registaram maior número de casos com 78 031 e 64 250, respetivamente. A Província de Manica foi a que registou menor número de casos (3 719) seguido de Niassa com 8 826.

Os dados relativos ao ano de 2011 mostram que apesar da tendência decrescente dos crimes reportados, houve um decréscimo acentuado em relação ao ano anterior, tendo passado de 23 906 casos para 19 294 casos (redução em cerca de 20%). O facto de o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento institucional do MINT ter começado a ser implementado no ano de 2010 pode ser uma explicação para essa redução.

²¹⁹ INE. *Estatísticas dos crimes em geral reportados pela Polícia por Província, 2001-2010; Direção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais*. 2004.

Tabela 10: Crimes reportados à PRM (por Províncias) entre 2004-2013

Província	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Niassa	1 331	817	585	550	466	976	1221	867	1 071	942	8 826
C. Delgado	1 224	1 161	1 063	982	961	1 074	1 093	1 069	886	819	10 332
Nampula	2 003	2 155	2 001	1 612	2 064	2 594	2296	1 886	1 165	1 126	18 902
Zambézia	4 159	3 050	1 668	1 216	921	989	1084	1 061	734	329	15 211
Tete	2 912	2 693	1 474	1 155	1 408	1265	941	730	614	602	13 794
Manica	296	360	469	330	441	360	383	475	305	300	3 719
Sofala	5 419	4 550	3 499	3 995	3 324	2 865	2 438	1 639	1 151	827	29 707
Inhambanc	3 973	3 503	2 328	2 790	1 944	959	1 005	885	583	420	18 390
Gaza	2 164	2 461	1 668	1 602	1 297	968	830	730	662	604	12 986
P. Maputo	6 079	6 280	5 819	6 062	7 010	8 015	7 558	6 996	5 123	5 308	64 250
C. Maputo	10 936	10 222	10 212	9 415	8 340	6 369	5 057	2 976	8 676	5 828	78 031
Total	40 496	37 252	30 786	29 689	28 176	26 434	23 906	19 294	20 902	17 105	274 040

Fonte: adaptado de INE, 2012; INE, 2014

A Tabela 11 mostra que os crimes contra a propriedade foram os mais reportados entre os anos de 2005 e 2013 (150 867 casos), seguido dos crimes contra as pessoas (75 495 casos) e por fim os crimes contra a ordem pública (7215 casos). Os crimes contra as pessoas são incluídos na categoria dos crimes graves, regra geral punidos com pena de prisão maior, sendo o mais emblemático desta categoria o crime de homicídio, previsto e punido nos termos dos art.º 159 e 160 do Código Penal com penas de 16 a 24 anos de prisão. Encontram-se também nesta categoria os crimes de envenenamento, o infanticídio, o incitamento, a ajuda e propaganda ao suicídio, e o transporte, detenção, posse e comercialização de órgãos humanos.

Dos dados constantes na Tabela 11 pode-se observar que a categoria dos crimes contra a propriedade (onde se incluem os crimes de furto e roubo) são os que apresentam maiores taxas de denuncia. Os dados fornecidos pelo INE apontam como causa da falta de denúncia dos crimes à Polícia os seguintes: eles próprios terem resolvido o crime (21%) ou de considerarem que "a Polícia não podia fazer nada em relação a isso" (23%) e, pelo menos 7% afirmaram que a polícia "não se importaria" com o crime). Estes dados podem ajudar a explicar recrudescimento do fenómeno linchamentos a que são sujeitos muitos suspeitos da prática de crimes contra as pessoas.

Tabela 11: Dados sobre a criminalidade por tipo legal de crime (2005-2013)

Tipo Legal de Crime		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contra a Propriedade	R	23 163	19 393	19 185	18 602	17 555	15 678	12 350	13 763	11 178
	E	14 106	11 698	11 473	11 682	11 692	10 700	9 406	10 837	8 638
Contra as pessoas	R	12 896	10 535	9 723	8 811	8 029	7 416	6 195	6 467	5 423
	E	11 577	9 093	8 260	7 718	6 992	6 491	5 457	5 886	4 828
Contra a ordem pública	R	1 193	858	781	810	850	812	708	699	504
	E	11 57	819	757	782	825	786	705	793	495

Fonte: Adaptado de INE 2012; INE 2014.²²⁰

4.5. Discussão

No PRIME, o pilar da Gestão e Fiscalização avalia a estrutura básica de gestão do serviço policial para a realização das operações e prestação de contas à comunidade, através de um conjunto de indicadores, onde se inclui o Indicador Pessoal. Este Indicador procura aferir se os Programas de Reforma da Polícia criaram sistemas de recrutamento e de promoção transparentes e baseados no mérito, ou seja, se estão orientados por um conjunto de normas razoáveis e transparentes, baseados no mérito e servem para monitorizar e recompensar o desempenho de cada um dos membros da Polícia.

Este capítulo pretendeu perceber o impacto que os Programas de Reforma da Polícia tiveram na eficácia e eficiência da PRM, através da análise dos indicadores carreira policial, formação policial e redução da criminalidade, partindo da seguinte Hipótese: *Os Programas de Reforma da PRM levaram a uma melhor definição da Carreira Policial, incrementaram programas de formação de Quadros, o que consequente reduziu a criminalidade*. Para verificar esta Hipótese analisamos separadamente as seguintes variáveis: “*carreira policial*”, “*formação policial*” e “*redução da criminalidade*”.

Em primeiro lugar, no que concerne a “*carreira policial*”, é máxime importante notar que a Lei 5/88, de 27 de Agosto, [Cria o sistema de Postos e Patentes na PPM] agrupava os membros da PPM em 3 escalões hierárquicos: o Escalão de Oficiais (Generais, Superiores e Subalternos), o Escalão de Sargentos e o Escalão de Guardas. Esta Lei definia como sendo critério mais

²²⁰ Legenda: R-Crimes Reportados; E-Crimes Esclarecidos.

importante para a atribuição de Patentes e Postos a fidelidade ao Partido FRELIMO, sendo que a atribuição das patentes, a promoção, despromoção, expulsão e passagem a reserva dos Oficiais Gerais era da competência do “Bureau Político do Partido FRELIMO”, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;

O Estatuto do Polícia de 1988 estabelecia que a PPM era constituída por agentes da autoridade que se integram voluntariamente na carreira policial, fazendo dela a sua atividade profissional. Os Polícias eram, preferencialmente, recrutados de entre os cidadãos que fossem membros da FRELIMO, que tivessem cumprido o SMO, com a idade entre os 18 e 30 que tivessem a 7.^a Classe como habilitações literárias. Nos termos do Regulamento Básico do Polícia, a passagem à reserva estava fixada em 55 anos de idade para Oficiais Subalternos e 58 anos de idade para Oficiais Superiores. Estava previsto o direito à aposentação os membros da PPM que completassem 35 anos de serviço, independentemente da idade, ou que tivessem 60 ou 55 anos de idade, consoante sejam de sexo masculino ou feminino, respetivamente, independentemente do tempo de serviço, ou ainda, os que tivessem, pelo menos, dez anos de serviço, e fossem julgados por Junta Médica como absolutamente incapazes por sofrerem de alguma doença incurável ou perda de capacidade para o serviço.

O Despacho 54/87, de 31 de Dezembro, estabeleceu as primeiras condições gerais e especiais de promoção dos membros da PRM. Para a Promoção à Oficial Superior era a um dos requisitos era que o Oficial à promover devia ter frequentado o Curso da Escola Superior de Polícia. Observe-se que a criação de uma Escola Superior de Polícia para formar Oficiais, embora prevista em 1988, só aconteceu em 1999, no quadro do “Projeto Apoio à PRM” do PNUD, como forma de garantir que todos os Oficiais da PRM tivessem o Curso Superior em Ciências Policiais.

O Despacho 54/87, de 31 de dezembro, de certo modo, espelhava a visão da FRELIMO de “fazer da Escola a base para o povo tomar o poder”, na medida em que estabeleceu a necessidade de formação constante dos membros da PRM, que deveriam frequentar uma série de cursos de promoção e de especialização a medida que progrediam na hierarquia policial.²²¹ Por outras palavras, ao terminar o curso de Guardas da PPM, os Guardas -Estagiários deveriam ter, no mínimo, a 7.^a Classe como habilitações literárias, frequentar um estágio de doze meses onde eram habilitados a conduzir viaturas automóveis e motos. Depois seguia-se o Curso de Sargentos, o Curso de Graduação à Oficial Subalterno, e o Curso de Promoção à Oficial

²²¹ Para a FRELIMO a educação devia refletir o poder da aliança Operário-Camponesa através da democratização das suas estruturas e métodos de trabalho, da definição clara dos seus objetivos em fase e do seu conteúdo estreitamente ligado à realidade. Cfr. MACHEL, Samora. *Fazer da Escola uma base para o Povo Tomar o poder*. 1979.

Superior pela Escola Superior ou Academia de Polícia. Para além dos cursos obrigatórios para a mudança de carreira, estava previsto que, dentro da mesma carreira, o acesso às Patentes e Postos superiores seria feito por meio de Concursos de Promoção, onde eram fixados os requisitos para a prestação de provas para a promoção.

Em consequência do “Projeto Apoio à PRM” foi aprovado o Estatuto do Polícia de 1999 que manteve o Sistema de Patentes e Postos criado pela Lei 5/88, de 27 de Agosto, e eliminou alguns dos requisitos de ingresso na PRM, designadamente, os requisitos de que os candidatos deveriam ser recrutados, preferencialmente, entre os membros da FRELIMO, e a exigência de terem cumprido o SMO.

No que diz respeito aos requisitos idade e habilitações literárias, o Estatuto do Polícia de 1999 alterou de 18 para 19 anos, e de 7.^a para 10.^a Classes, respetivamente; É importante frisar que o requisito idade mínima de ingresso na ACIPOL, criada no mesmo ano, foi fixado em 18 anos e não coincide com a idade de Ingresso na PRM que é de 19 anos. Uma explicação para essa diferença pode ser o facto da ACIPOL, enquanto Universidade, se reger pela Lei do Ensino Superior, que fixa a idade de ingresso em 18 anos, mas não encontramos evidências que expliquem o aumento da idade para o ingresso na PRM.

A maior novidade do Estatuto do Polícia de 1999 foi o facto de ter criado duas categorias de oficiais subalternos na PRM: os formados pela ACIPOL e os Oficiais formados nas IES civis, que mais tarde ficariam conhecidos por “Oficiais Adequados”. O art.º 48 do Estatuto do Polícia estabelecia que para o acesso a carreira de Oficiais os membros da PRM deveriam ter a Licenciatura em Ciências Policiais ou a Licenciatura (em outra qualquer área do conhecimento) complementada por uma formação adequada ao exercício de funções de Oficial da PRM.²²² A existência de duas categorias diferentes de Oficiais da PRM se refletia na idade de passagem à reserva. O art.º 110 do Estatuto de 1999 definia que transitava para a situação de reserva o membro da PRM que atinja o limite de idade estabelecido na respetiva patente; os limites de idade de passagem por patentes, foi fixado em 50 anos de idade para Oficiais Subalternos da Escala Média, Sargentos e Guardas. Entre 52 e 54 para Oficiais Subalternos da Escala Superior e para Oficiais Superiores e entre 56 e 58 anos de idade, para Oficiais Gerais.

Uma das discussões havidas no âmbito do anteprojeto de revisão da Lei orgânica de 1999 foi a necessidade de se aumentar os postos operativos na PRM (escalões de Sargento e de Guarda) uma vez que se assistia a uma inversão da pirâmide hierárquica, que desejavelmente

²²² O Estatuto do Polícia fixa outras modalidades de promoção dos membros da PRM, designadamente, promoção por habilitação com curso adequado, por antiguidade, por seleção, por escolha e a título excecional. Entendemos que a promoção por seleção e a promoção por escolha tem idêntico fundamento, não existindo na prática nenhuma diferença entre ambas.

deveria ter mais Sargentos e Guardas do que Oficiais, mas que devido aos poucos escalões nas Carreira de Sargentos (Sargento-Principal e Sargento) e na Carreira de Guardas (Guarda-Estagário, Guarda, 2.º Cabo e 1.º Cabo), aliadas ao surgimento de muitos membros dessas categorias com o nível superior (principal requisito para o ingresso na Carreira de Oficiais).

Na sequência do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT” foi aprovada a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, que estabeleceu uma nova estrutura orgânica da PRM. Esta Lei manteve na essência os requisitos para o ingresso na PRM, fixados pelo Estatuto de 1999, sendo reduzida a idade de ingresso que desta vez passou de 19 para 18 anos. Quanto aos Sistema de Patentes e Postos, a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, e criou uma Patente na Classe dos Oficiais Gerais (Adjunto de Comissário da Polícia), passando esta classe a ser constituída pelas patentes de Inspetor-Geral da Polícia, Comissário da Polícia, Primeiro-Adjunto de Comissário da Polícia e Adjunto de Comissário da Polícia.²²³

De acordo com o art.º 54 da mesma Lei, foram revogadas as Leis 5/88, de 27 de Agosto, e 19/92, de 31 de Dezembro. Ressalve-se que o art.º 46 estabelece que a “atribuição de Patentes e Postos” continuariam a ser efetuadas nos termos do Estatuto do Polícia (Decreto 28/99, de 24 de Maio). Ora, se olharmos com alguma cautela para a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, notaremos que ela estabelece uma nova organização da estrutura orgânica da PRM e cria um outro sistema de Patentes e Postos, consubstanciando-se, assim, uma revogação tácita do Decreto 27/99, de 24 de Maio.

O Estatuto da Polícia e Estatuto do Polícia, ambos de 1999, são faces da mesma moeda, pelo que não podem ser aplicados separadamente, o que significa que Sistema de Patentes e Postos criado pelo Decreto 27/99, de 24 de Maio, só tem aplicação para os membros da PRM nos termos do Decreto 28/99, de 24 de Maio, pelo que a Lei 16/2013, de 12 de Agosto, não podia fazer referência ao Estatuto do Polícia como fundamento legal para a promoção dos membros da PRM. Para ultrapassar este e outros problemas, especialmente o facto da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, não estabelecer a organização interna da PRM, dos Ramos e das Direções do Comando-Geral, foi aprovado o Decreto 58/2019, de 1 de Julho. O art.º 48 deste Decreto dispõe que a nomeação de membro da PRM para o exercício de funções de comando, direção, chefia e confiança, implica a promoção do nomeado à patente orgânica prevista para o cargo. Por outras palavras, a promoção e progressão dos membros da PRM deixou de estar regulamentada por condições materiais e objetivas (requisitos gerais e especiais de promoção), mas ficou dependente da nomeação para o exercício de cargo de chefia e confiança, ou seja, as

²²³ Foram igualmente alteradas as designações das Patentes dos Oficiais Superiores e Subalternos.

todas as promoções passaram a ser feitas por Escolha. Esta disposição do Estatuto da PRM, aliada a existência de três mecanismos de promoção à Oficial da PRM (por conclusão do Curso de Oficiais na ACIPOL, conclusão do Curso de Licenciatura em qualquer outra área do conhecimento e promoção por antiguidade) levou ao aumento exponencial do número de Oficiais da PRM. Por estas razões em 2023, o Comandante-Geral da PRM manifestou preocupações com o excesso de Oficiais na PRM que apresenta tendências de superar o número de Sargentos e Guardas, com todas as implicações operacionais daí decorrentes.²²⁴

Em síntese, concluímos que o objetivo de aumentar o número de patentes e postos do nível operativo não foi alcançado uma vez que no âmbito da revisão do Decreto 27/99, de 24 de Maio, apenas foram alteradas as denominações de algumas Patentes e Postos do nível operacional (Oficiais Subalternos) e houve de facto aumento de Patentes na Classe de Oficiais Gerais (foi criado a Patente de Adjunto de Comissário da Polícia) e o número de lugares orgânicos para Oficiais Gerais da PRM, que passou de 29 para 32, sendo que 4 deles, nomeadamente, o General Vice-Comandante-Geral e os 3 Gerais Vice-Comandantes dos Ramos, não têm funções próprias, exercendo somente aquelas que lhes forem delegadas pelos respetivos titulares.

No PRIME o Pilar da Sustentabilidade avalia a capacidade do serviço policial de se sustentar sem apoio e a orientação de doadores internacionais. Um dos indicadores deste Pilar é o da Formação que procura avaliar a existência de capacidade local para formar agentes, e manter o equipamento policial necessário para as operações policiais. A formação é uma das ferramentas mais importantes da gestão de recursos humanos numa instituição. É um conceito que surge muitas vezes relacionado com o conceito de educação. Na verdade, como explica Torres (2010, p. 1216) “os termos educação e formação não só se têm generalizado, como têm, também, sido utilizados de uma forma articulada, associada e relativamente indiscriminada.” Tendo em conta o foco deste estudo, abordamos o conceito de formação, que está, contrariamente à educação, mais dependente do contexto profissional e organizacional, dado que a formação “subentende-se sempre, profissional (idem, p. 1217).

O Estatuto do Polícia de 1988 definia a formação policial como “todo o conjunto de atividades ligadas à formação política, literária, técnico-científica, profissional, geral ou especialização aos vários níveis, visando dotar os membros da PPM de conhecimentos e aptidão apropriados às exigências do trabalho. A Formação Policial tinha o objetivo de garantir que os membros da PRM se transformassem em cidadãos politicamente conscientes, e participantes

²²⁴Bernardino Rafael: Passagem à reserva é irreversível e visa equilibrar folha salarial Cfr. https://www.youtube.com/watch?v=SFTVbIFmEvc&ab_channel=TVMiramar

ativos na luta pela construção do Socialismo; A consciência política seria alcançada através dos esforços do Estado para que os membros da PPM aumentassem a consciência de classe, o seu amor pelo povo, e o reforço da ligação Polícia-Povo.

Para a construção do socialismo, a formação dos membros da PPM estava orientada para o aprofundamento constantemente dos conhecimentos escolares, científicos e técnico-profissionais e tendo como objetivo o desenvolvimento das suas aptidões físicas, transformando-os em profissionais seguros das tarefas e em homens aptos para a defesa da legalidade e para a luta contra a criminalidade, a marginalidade, incluindo o banditismo armado.²²⁵ Como podemos notar, a ideologia e os objetivos da formação dos membros da PPM orientavam-se pela necessidade de construção do Homem Novo, do Socialismo e do combate aos reacionários e bandidos armados.²²⁶

Durante e depois da Guerra Civil os estabelecimentos de ensino da PRM (Natikiri, Matalana e Michafutene) interromperam as suas atividades de formação. Pela importância capital da formação na garantia da eficácia e eficiência da Polícia, O PNUD, no âmbito do “Projeto Apoio à PRM” considerou a retoma da formação policial em duas dimensões: na dimensão interna, através da formação básica na Escola Prática de Polícia- Matalana, e a formação superior e especializada na Academia de Ciências Policiais. Na dimensão externa foi considerada e implementada a Cooperação Técnico Policial, especialmente orientada para a formação de Quadros. Foi ao abrigo da vontade de se materializar esta dimensão externa da formação que foram estabelecidos os Acordos de Cooperação em Matéria de Segurança Interna entre Moçambique e Portugal (assinados em 1995 e implementados a partir de 1998).

Na dimensão interna, a Escola Prática de Polícia reiniciou as suas atividades com a abertura do Curso de Guardas da PRM em 2002, com cerca de 1.200 recrutas inseridos num programa de formação de 9 meses. Este número de formandos ascendeu aos 2.400 em 2007, para que o número de graduados anuais atingisse o número de efetivos previsto no PEPRM. A ACIPOL iniciou o Curso de Formação de Oficiais de Polícia no ano 2000, inseridos num programa de Licenciatura em Ciências Policiais, com a duração de quatro anos; paralelamente ao CFO foram ministrados aos Cursos Executivos, destinados os Oficiais da PRM que não tinham o nível

²²⁵ Art.º 9 da Ordem de Serviço 1/88, de 5 de Novembro.

²²⁶ No Moçambique colonial categorias sociais dos nativos eram régulo, assimilado e indígena. Essa tríade de categorias delimitou, em certo modo, o campo semântico do colonialismo português. Para a FRELIMO, a construção do Homem Novo foi, precisamente, uma tentativa consciente de escapar aos limites e às misérias daquele campo semântico através da construção do Socialismo, movida pela dialética da luta de classes, da luta entre o que é revolucionário [a FRELIMO] e o que é reacionário [a velha sociedade exploradora]. Cfr. FARRÉ, Albert. Assimilados, régulos, Homens Novos, moçambicanos genuínos: a persistência da exclusão em Moçambique. *Anuário Antropológico* [em linha]. 2015, pp. 199-229. <https://doi.org/10.4000/aa.1443>

superior, e os Cursos de Especialização, com enfoque para os cursos de formação de formadores com vista a criar e consolidar as bolsas de formadores da PRM.

Na dimensão externa, destaca-se a cooperação com a PSP e a GNR. Com a PSP a PRM apostou na formação de Oficiais nos Cursos de Licenciatura e Mestrado em Ciências Policiais ministrado pelo ISCPSI; com a GNR foi privilegiada a formação nos cursos de promoção, de especialização e de aperfeiçoamento, dos quais se destacam os Cursos de promoção à Oficial Superior (ministrados no IUM), o Curso de Formação de Oficiais (ministrado na Academia Militar) e os cursos de especialização na técnica e tática policial (ministrados pela Escola da Guarda e pelas Unidades Especializadas da GNR).

No âmbito do “Projeto Apoio à Polícia de Moçambique” destaca-se o papel do PNUD na criação da ACIPOL, como manifestação da vontade de criação de capacidades para a PRM ter a sua própria estrutura de ensino superior vocacionada exclusivamente para a formação de Oficiais de Polícia, e com o propósito de desenvolver nos membros da PRM a consciência deontológica e o brio profissional, e contribuir permanentemente para a introdução de inovações na doutrina, técnica e tática policiais. Com a ACIPOL a PRM logrou organizar e ministrar cursos superiores em Ciências Policiais, cursos de aperfeiçoamento e estágios para Oficiais de Polícia, realizou e ministrou outros cursos de formação, de aperfeiçoamento e estágios e apoiou pedagogicamente e metodologicamente outras instituições de ensino policial, nomeadamente a EPP-Matalana e a ESAPOL.

Em ambos programas a PRM conseguiu, com o apoio das Forças e Serviços de Segurança de Portugal, formar cerca de 7.317 membros em diversas especialidades e níveis operacionais e administrativos, dos quais se destacam os 33 Oficiais na Licenciatura em Ciências Policiais no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1 Oficial em Ciências Militares na Especialidade de Segurança na Academia Militar e 5 no Curso de Promoção à Oficial Superior no Instituto de Estudos Superiores Militares (atual Instituto Universitário Militar).

No PRIME um dos indicadores do Pilar da Eficácia e Eficiência considera a extensão, e a qualidade dos esforços do serviço de polícia para produzir a Lei e a Ordem e responder a todos os níveis de criminalidade. No que diz respeito ao desenvolvimento destas capacidades, entendemos que a formação policial e as mudanças na organização interna da PRM, sem dúvidas que influenciaram positivamente a capacidade de intervenção da PRM, isto é, aumentaram o nível de eficácia e eficiência das operações de prevenção e combate a criminalidade; Se em 1997, no início do “Projeto Apoio à PRM”, foram registados cerca de 39 838 casos criminais em todo o território nacional., entre 1999 e 2001 houve uma redução significativa da criminalidade na ordem de 2,6% em 1999, 5,8% em 2000 e 7,5% em 2001. Este

período coincide com a aprovação e entrada em vigor da Lei orgânica da PRM de 1999, o que levou ao aumento dos lugares de Direção, Chefia e Confiança e alguma descentralização na estrutura de comando e controlo.

De 2002 a 2004 a taxa de criminalidade voltou a subir, e ultrapassou os índices de 1997 tendo se fixado em 40 496 casos criminais em todo o país. O tipo legal de crime mais reportado foram os crimes contra a propriedade (85 376 casos) onde se destaca o crime de furto com 37 443 casos. Nos crimes contra as pessoas (51 120 casos) destaca-se o crime de ofensas corporais qualificadas com 19 509 casos e nos contra a ordem pública (7 236 casos) destaca-se o crime de tráfico de estupefacientes com 4 652 casos. É de notar que com a retomada dos Cursos de Formação na EPP-Matalana em 2003, no âmbito do “Projeto Apoio à Polícia de Moçambique”, o número de crimes reportados que estava fixado em 39.881 casos caiu para 29.689 em 2007, numa redução de cerca de 25% em cinco anos.

Em 2010, quando teve início o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”, o número de casos criminais registados em todo o país era de cerca de 23.906 casos criminais, tendo sido registados descidas significativas em 2011 (foram registados cerca de 19.294 (-19 %), em 2012 foram registados cerca de 20.902 casos criminais (+8 %) e em 2013 foram registados cerca de 17.105 casos criminais (- 12 %). Os dados relativos ao ano de 2011 mostram que houve um decréscimo acentuado em relação ao ano anterior, tendo passado de 23 906 casos para 19 294 casos (redução em cerca de 20%).

Em síntese, quando teve início do Projeto Apoio à PRM, em 1997, foram registadas em todo território nacional cerca 39.838 ocorrências criminais. Em 2013, no fim do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT, o número de casos reportados caiu para 17.105 casos, numa redução de cerca de 44% em 16 anos. No que diz respeito a variável “*redução da criminalidade*” notamos que ambos programas estiveram sempre voltados para o desenvolvimento de capacidades para apoiar o estabelecimento de uma Estratégia Nacional de Prevenção Criminal. Ambos Programas identificaram a ‘formação’ como principal linha de ação, tendo apostado em 3 linhas de ação nomeadamente, assessoria técnica aos Quadros dirigentes do MINT e da PRM, formação/capacitação dos membros da PRM e reabilitação dos estabelecimentos de formação (EPP-Matalana e ACIPOL); e estiveram fortemente ancorados na formação e desenvolvimento dos recursos humanos da PRM, o que levou a melhoria dos métodos de trabalho administrativo e operacional, levando consequentemente à redução da criminalidade. Face ao exposto somos de validar a Hipótese de que a redução da criminalidade surge como consequência direta dos Programas de Reforma da PRM.

Capítulo 5

As Percepções Públicas sobre a Polícia

5.1. Prolegómenos

A percepção que o público desenvolve sobre a Polícia e do seu trabalho é fundamental para um ambiente social estável; um membro das forças policiais bem treinado e motivado que trata os cidadãos com respeito e no escrupuloso cumprimento da Lei pode contribuir, em grande medida, para melhorar a imagem da corporação policial. Com base neste pressuposto podemos inferir que uma boa imagem da Polícia dependerá da percepção que o público desenvolve em relação ao Polícia. Por sua vez, essa percepção (positiva ou negativa) pode, provavelmente, proporcionar um maior impacto na capacidade da Polícia promover e receber a cooperação com a comunidade, na prevenção e na luta contra a criminalidade, uma vez que será vista como servindo os interesses da sociedade em geral.

O presente capítulo é dedicado ao estudo das percepções que a sociedade desenvolveu sobre a PRM. Para tal olhamos para a evolução das percepções públicas positivas e negativas sobre a Polícia, do seu papel na comunidade e da legitimidade da sua autoridade formal e informal. Seguidamente abordamos a questão dos Direitos Humanos e sobre a forma como esta temática tem sido abordada no ordenamento jurídico da PRM; por fim tratamos o fenómeno da corrupção policial que é responsável por muitas atividades criminosas que afetam diretamente os direitos fundamentais de muitas pessoas (por exemplo, tráfico de seres humanos, incluindo a exploração sexual de crianças),, uma vez que a corrupção policial pode negar aos pobres a proteção necessária contra danos causados por atores estatais e não estatais, uma situação que muitas vezes resulta em violações significativas dos direitos humanos.

5.2. A relação Polícia-Comunidade

A cooperação entre a Polícia e a Comunidade para o combate a criminalidade surge como uma alternativa ao modelo tradicional de policiamento e visa, por um lado, restabelecer a ordem moral e a segurança e, por outro lado, perceber as mais profundas causas do crime ao inserir as comunidades na atividade de prevenção e combate a criminalidade, de forma a melhorar a capacidade de resposta das forças policiais.

Jerome Skolnick e David Bayley (2002 p. 18) defendem que só se pode considerar a existência efetiva de um Programa de Policiamento Comunitário quando forem concretizados os projetos que levem ao aumento do nível de participação das comunidades na manutenção da ordem pública, ou melhor, apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e se este programa refletir uma nova realidade tática e estratégica.

Para Marco David (2014 p.15), citando Manuel Lisboa e Teixeira Dias (2008), o Policiamento Comunitário traz consigo uma nova filosofia organizacional e operacional da Polícia, pois é um modelo de policiamento que se baseia na premissa de que os agentes da Polícia e os cidadãos “devem trabalhar em simultâneo, no sentido de encontrar soluções para os problemas da comunidade relacionados com a criminalidade, a droga, as incivildades e as desordens (...) dando um enfoque especial aos problemas geradores de um maior sentimento de insegurança entre a população, como são os casos da pequena criminalidade, vulgarmente apelidada de criminalidade de bairro, e as incivildades, pois são as ilegitimidades com que o cidadão tem contacto direto”.

Parece ser consensual a visão de que com a criação de instituições de Policiamento Comunitário o crime e a violência nas comunidades podem ser reduzidos a partir de um cuidadoso estudo dos problemas na área e da aplicação dos recursos apropriados para solucioná-los; só assim é que a participação da comunidade será essencial para uma efetiva resolução de problemas. O Policiamento Comunitário pode então ser entendido como toda ação voltada a evitar que a violência e o crime ocorram, promovendo a segurança não apenas através do sistema formal de justiça criminal, mas também dos diferentes sistemas indiretos de prevenção criminal.

Os Programas de Policiamento Comunitário podem ser aplicados de diversas formas, mas na essência todos devem conduzir a uma redefinição do papel da Polícia na solução dos problemas na comunidade, materializada na prevenção e na reciprocidade entre a Polícia e a comunidade (Cerqueira 1999; Green 2002; Rosebaum 2002). Sobre a prevenção do crime baseada na comunidade e a cooperação entre a Polícia e comunidade, Rodrigues (2009) distingue duas formas de políticas preventivas no campo da segurança pública: a Política Preventiva Estrutural, que ataca as raízes da violência criminal, resultando em melhorias a médio e longo prazo; e a Política Preventiva Tópica, que ataca as causas mais localizadas e apresenta efeitos mais imediatos.

Ambas podem ser implantadas simultaneamente, porém, claro está que se as políticas preventivas não focam os problemas profundos da criminalidade, elas podem até reduzir as taxas, mas não impedem que os problemas retornem, uma vez que a filosofia fundamental da

prevenção comunitária do crime está assente na ideia de que os meios mais eficazes de combater o crime devem envolver os moradores no objetivo de reduzir ou prevenir a oportunidade para que o crime ocorra em seus bairros (Moore 2003, p. 153).

Como visto, o Policiamento Comunitário propõe uma segurança pública assente na parceria entre o Estado e a comunidade, que se desenvolve através do mapeamento dos problemas e a proposição de soluções de caráter preventivo. O novo modelo de policiamento daí resultante reconhece que a segurança não é da alçada exclusiva da Polícia; essa proposta de coprodução da segurança não significa desresponsabilização das forças policiais do seu papel constitucional de combate a criminalidade, mas sim de que a Polícia tem um papel preponderante no apoio às organizações comunitárias e que, no tocante à prevenção cabe-lhe assegurar a liderança e o controle do policiamento (Passos 2013).

Em Moçambique a Cooperação Polícia-Comunidade é, desde a fundação da República, o pilar do desenvolvimento das estratégias de segurança pública. A necessidade de inserção do povo nas tarefas de garantia da segurança e da ordem pública tem origem na criação dos Grupos Dinamizadores “em cada local de trabalho e de residência, com a função de organizar a vida do povo, combater a sabotagem económica e detetar os agentes do inimigo” (Machel 1978). É nos Grupos Dinamizadores que encontramos a origem do Policiamento Comunitário (ou de Proximidade) em na medida em que cabia à estes grupos, existentes em todo o país, a tarefa de “sob direção do Partido FRELIMO desenvolver as suas funções de estrutura de administração popular, construindo-se claramente numa estrutura da população do Bairro com a função de realizar os objetivos das Assembleias das Cidades e seus Conselhos Executivos, em estreita ligação com os Deputados, as Organizações Democráticas de Massas, Comissões de Moradores, Grupos de Vigilância Popular e Milícias Populares.”²²⁷

No que concerne ao combate as manifestações da criminalidade os Grupos Dinamizadores eram responsáveis por garantir a ordem, segurança e vigilância nos Bairros, apoiar e educar os moradores no combate ao roubo, banditismo, esbanjamento e mau uso dos bens do Partido, do Estado e da Comunidade; divulgar medidas de prevenção e combate a incêndios; mobilizar a população para integrar nas Milícias Populares e nos Grupos de Vigilância.”²²⁸

Em 1981 a PPM começou a implementar um modelo próximo ao de policiamento de proximidade denominado "Ligação Polícia-Povo", baseado no modelo cubano chamado de "Sectorização", cujos gabinetes funcionavam junto das Sedes do Partido e das Secretarias dos

²²⁷ Cfr. 1.ª Reunião Nacional sobre as Cidades e Bairros Comunsais. Síntese da Resolução sobre a organização do Grupos Dinamizadores e Bairros Comunsais. 1979, p. 6.

²²⁸ *Idem*, p. 11.

Grupos Dinamizadores dos Bairros. Sobre a origem destes ‘Sectores’, que eram dirigidos por membros da PPM, o Regulamento Básico do Polícia estabelece que:

*“...O crescimento da Polícia no nosso País independente revelou-nos a incompatibilidade do aparelho criado pelo colonialismo, quanto à sua natureza, métodos e objetivos, com a natureza do nosso Estado e da Revolução. Inspirando-se na rica experiência das zonas libertadas e no âmbito da edificação do nosso Estado Socialista, for criada, através da Lei n.º 5/79, a Polícia Popular de Moçambique, como instrumento do poder das classes trabalhadoras para servir os seus interesses. (...) Os membros da PPM enraízam-se no povo, vivem no seio do povo, devendo identificar-se profundamente com os seus interesses...”*²²⁹

A PPM era percebida como sendo “um instrumento fundamental de soberania, cabendo-lhe a tarefa de defender os interesses e as conquistas populares em estreita ligação com o povo.”²³⁰ A ligação Polícia-Povo visava a identificação dos membros da PPM com os interesses de classe das massas trabalhadoras, a participação ativa do povo na organização, funcionamento e crescimento da PPM, a educação dos cidadãos para o reforço do patriotismo e observância voluntária e consciente das leis e demais disposições legais, o enquadramento popular no combate ao banditismo, a criminalidade e a marginalidade, através da vigilância, patrulhamento e denúncia e a participação ativa da PPM nas tarefas da reconstrução nacional.²³¹

Naquela altura, o Comandante-Chefe das FDS defendia que o enraizamento da ligação Polícia-Povo deveria ser organizado e materializado em formas de reuniões periódicas da PPM com os responsáveis das estruturas político-administrativas da área da sua jurisdição, organização da participação popular nas tarefas. de manutenção da lei e da ordem, nomeadamente, no patrulhamento, guarnição, detenção de criminosos, integração e controlo dos ex-detidos na sociedade, participação conjunta em atividades político-culturais. desportivas e recreativas, criação de formas de apoio de informação à população sobre os aspetos da vida quotidiana, tendo em conta que a esquadra ou posto policial, são uma representação estatal, campanha de informação e educação dos cidadãos sobre aspetos específicos da Polícia, nomeadamente o trânsito, a interpretação das leis e defesa civil, e adoção e aplicação de métodos corretos de trabalho.²³²

²²⁹ Presidência da República. Ordem de Serviço n.º 1 /88, de 5 de Novembro. [Aprova do Regulamento básico do Polícia]. Boletim da República n.º 44, 2.º Suplemento, I-Série, pp. 539-(1) – 539-(25)

²³⁰ Art.º 67 da Ordem de Serviço n.º 1 /88, de 5 de Novembro. Op, Cit.

²³¹ Art.º 68, *Idem*.

²³² Art.º 69, *Idem*.

Terminada a Guerra Civil em 1992 houve preocupação do Governo sobre a gestão de três assuntos inerentes a segurança pública: (1) existência de esconderijos de diverso material bélico espalhados por todo o território nacional que poderiam ser utilizados para cometer crimes ou subverter o Estado de Direito; (2) aumento da criminalidade geral e surgimento de novas manifestações criminais como o caso de assaltos a bancos e residências caracterizada com recurso à armas de fogo e tráfico de órgãos humanos e de estupefacientes; e (3) surgimento das primeiras manifestações de linchamentos públicos de “ninjas” (Pelembé 2006).²³³

No início dos anos 2000 a PRM passava por uma crise de legitimidade e era alvo de inúmeras críticas públicas. A sua atuação pública era percecionada como sendo negativa e que era o resultado de muitos fatores incluindo, mas não se limitando, a má qualidade dos recrutas, má formação básica, má qualidade dos equipamentos e transportes, falta de postura de agente da autoridade, e salários baixos. Esta percepção foi também alimentada pelos relatos mediáticos da imprensa escrita e televisionada de que os polícias eram fracos, corruptos e fomentadores do crime. Para melhorar a percepção pública da Polícia a curto e médio prazo, o PNUD recomendou que fosse dado apoio ao Gabinete de Relações Públicas da PRM para a realização de atividades de divulgação pública e para continuar a implementar a estratégia de comunicação desenvolvida para melhorar a imagem da Polícia (PNUD 2007).

A ideia de se reintroduzir o Policiamento Comunitário surge por volta do ano 2001, como resposta aos fenómenos criminais; o primeiro passo foi a implementação dos “Fóruns de Policiamento Comunitário” baseados nas manifestações de vontade da população de cooperar com a Polícia e foram desenvolvidos para ajudar no patrulhamento das ruas das cidades, vilas e localidades. O General António Pelembé (2006, p.37) explica que a preparação e implementação de um Conselho de Policiamento Comunitário obedecia os seguintes passos:

1. Avaliação das estatísticas criminais e do sentimento de insegurança feitos pela Polícia, associada a vontade popular em se organizar para a sua autodefesa.
2. Criação de um comité coordenador no Bairro, que colaboração com Comando da Esquadra local, reunia com a comunidade com o objetivo de promover a educação cívica e sensibilizá-la sobre a necessidade de ordem, de segurança e de tranquilidade pública face às investidas dos delinquentes na zona, necessidade essa que passa pela colaboração dos membros da comunidade, ou seja, analisar a situação criminal da zona e estudar formas de participação das

²³³ Ninja” é o termo usado em Moçambique para designar os integrantes de grupo de criminosos que praticam assaltos a residências.

comunidades na organização de um sistema local de prevenção e combate à criminalidade;

3. Escolha do Presidente, Vice-Presidente, Conselheiros e porta-voz, do Conselho que deveriam ter os seguintes requisitos para eleição: ser residentes no Bairro há pelo menos dez anos, idade não inferior a cinquenta anos, no estado de aposentados ou reformados e de reconhecida idoneidade moral e social;
4. Seleção dos elementos que compunham as Brigadas de Vigilância, abrangendo várias áreas de interesse de acordo com a necessidade de segurança e ordem pública nessa área, tais como, as patrulhas noturnas, denúncia de indivíduos de conduta duvidosa ou que estivessem ligadas a práticas de atos ilícitos (roubos, furtos ou assaltos a mão armada, porte ilegal de armas, consumo e tráfico de estupefacientes, esconderijos de viaturas roubadas/furtadas e de mercadorias contrabandeadas dos países vizinhos, etc.), poluição sonora fora do tempo autorizado e, também, das barracas onde se vendem bebidas alcoólicas, (incluindo as tradicionais ou de fabrico caseiro, lugares propensos a atos de incivildades) e outros serviços; e²³⁴
5. Oficialização do Conselho de Policiamento Comunitário, em cerimónia pública, presidida por um representante do Governo Central, com a participação do respetivo Governador Provincial e representantes da PRM.

Naquele tempo a PRM carecia de uma abordagem sistemática e pró-ativa para envolver o público nas suas atividades e necessitava de uma estratégia de comunicação, principalmente utilizando os meios de comunicação nacionais de grande circulação para mostrar os seus sucessos ao serviço do público e promover o trabalho policial como vocação e profissão nobre. O PEPRM estabeleceu que para alcançar aqueles objetivos era necessário:

1. potenciar e especializar os órgãos de Relações Públicas da PRM, dotá-los de meios materiais e humanos;
2. reformular o programa educativo “*Pela Lei e Ordem*”; e
3. criar publicações diversas (revistas, brochuras, panfletos, páginas Internet, etc.) sobre a atividade da PRM.²³⁵

²³⁴ Os elementos que compunham as Brigadas de Vigilância, eram escolhidos, preferencialmente, de entre os desmobilizados das FADM e outros voluntários de "reconhecida conduta social positiva"

²³⁵ PEPRM, 2004, pp. 63 -64. *Op.Cit.* O Programa ‘Pela Lei e Ordem’ é um Programa semanal da Televisão de Moçambique que serve para publicitar ativamente as atividades da PRM em prol da garantia da segurança dos cidadãos e seus bens, bem como os grandes problemas com que a corporação se depara no seu dia-a-dia; estimular os que se destacam no cumprimento do seu dever e participar na educação cívica do cidadão.

A utilização de meios de comunicação era um dos elementos essenciais para a promoção de uma boa imagem da polícia. Os Programas de TV, como "*Pela Lei e Ordem*", levaram ao público as atividades e retrataram a polícia no combate ao crime, o que era bom para a valorização da profissão policial (PNUD 2007 p. 28). Ciente de que a melhoria da imagem institucional não era apenas uma questão de relações públicas, mas requeria, uma abordagem holística que incluía a incorporação de uma forte dimensão interna focada na eliminação de práticas organizacionais e atitudes individuais que eram consideradas negativas pelo público, e a redução da percepção sobre o aumento da criminalidade, a estratégia da PRM estava, principalmente, relacionada com o Programa do Policiamento Comunitário.

O General Nataniel Macamo, principal impulsionador a iniciativa, referiu que aquela era a melhor forma de resgatar a imagem da Polícia e devolução da confiança entre a Polícia e a comunidade, defendendo que:

*"Há iniciativas tendentes a criar um clima de confiança entre a Polícia e a comunidade. O Policiamento Comunitário é uma das formas, pois nele se pode encontrar a solidariedade e a coesão dentro das comunidades, local onde os crimes acontecem (...) um indivíduo só é aceite na comunidade quando apresenta um padrão de comportamento aceitável, acima de tudo, uma boa conduta. Quando demonstra um comportamento fora do comum é segregado e, hoje em dia, a população vai mais longe chegando ao extremo de linchar os infratores (...) Há conselhos de policiamento comunitário que vão até as 10 casas assim a vigilância é maior. Todo e qualquer ato contrário aos interesses dessa comunidade é denunciado"*²³⁶

Depois de termos observado as motivações e os passos para a criação dos Conselhos de Policiamento Comunitário, importa olhar para os aspetos legais inerentes ao funcionamento dos mesmos na medida em que estas organizações concentram enormes poderes para limitar os direitos, liberdades, e garantias dos cidadãos.

Os Tribunais Comunitários foram criados pela Lei 4/92 de 6 de Maio, que se seguiu à reforma da organização judiciária, concretizada pela Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, de 1992 (Lei 10/92 de 6 de Maio), aprovada ao abrigo da Constituição de 1990 que introduziu o multipartidarismo e reconheceu sem reservas os direitos políticos, estabelecendo o princípio da estrita legalidade. Para Trindade e Pedroso (2003, p.264) a Constituição veio “reforçar o monopólio estatal da produção e aplicação do Direito e, consequentemente, da

²³⁶ MACAMO, Nataniel. *Linchamentos-Imagem da Polícia em causa*. Entrevista concedida à jornalista Anabela Massingue, publicada no Jornal Notícias de 25 de Outubro de 2006.

profissionalização da função judicial”, sendo que toda a legislação subsequente na área da administração da justiça vem no sentido de minimizar “a participação dos cidadãos e das comunidades em todo o processo de administração da justiça”, tendo por isso, sido extintos os Tribunais Populares de base do sistema judiciário.

Importa aqui observar que a Lei que cria os Tribunais Comunitários, na sua introdução, reconhece que: “As experiências recolhidas por uma justiça de tipo comunitário no país apontam para a necessidade da sua valorização e aprofundamento, tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana”. É neste sentido que os Tribunais Comunitários eram vistos como: “órgãos que permitam aos cidadãos resolver pequenos diferendos no seio da comunidade, contribuam para a harmonização das diversas práticas de justiça e para o enriquecimento das regras, usos e costumes, e conduzam à síntese criadora do Direito moçambicano.”²³⁷

No âmbito do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e o aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento sócio - económico e cultural do país, tornou-se necessário estabelecer as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias. O Decreto 15/2000, de 20 de Junho, define como sendo autoridades comunitárias os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respetivas comunidades locais.²³⁸

O mesmo refere que uma vez legitimadas, as autoridades comunitárias são reconhecidas pelo competente representante do Estado. No desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais do Estado devem articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades, na concepção e implementação de programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento e para a consolidação da unidade nacional, produção de bens materiais e de serviços com vista à satisfação das necessidades básicas de vida e de desenvolvimento local, tais como:²³⁹

- a) Paz, justiça e harmonia social;

²³⁷ Preâmbulo da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio. [*Cria os Tribunais Comunitários e define as suas competências*]. Boletim da República n.º 19, I-Série, Suplemento, pp. 104-(21 – 104-(3)).

²³⁸ Art.º 1 do Decreto 15/2000, de 20 de Junho. [*Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias*]. Boletim da República n.º 24, I-Série, Suplemento, pp. 90-(1) -90-(2).

²³⁹ Art.º 2-4. Idem. O art.º 110 do Decreto 11/2005, de 10 de Junho, define como formas de organização das Comunidades os Conselho local, Fórum local, Comitês comunitários e Fundos comunitários. Resulta, porém, que por força do art.º n.º 2 do art.º 2 da mesma Lei esta disposição não se aplica à organização, competência e funcionamento das instituições de defesa e segurança, ordem pública, fiscalização das fronteiras, emissão de moeda, relações diplomáticas, finanças públicas, registo civil e notariado, identificação civil e de migração, as quais se regem por normas ou regras próprias

- b) Recenseamento e registo da população;
- c) Educação cívica e elevação do espírito patriótico;
- d) Uso e aproveitamento da terra;
- e) Emprego;
- f) Segurança alimentar;
- g) Habitação própria;
- h) Saúde pública;
- i) Educação e cultura;
- j) Meio ambiente; e
- k) Abertura e manutenção de vias de acesso.

A Constituição de 1990 atribui ao Conselho de Ministros a tarefa de administrar o país, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a ação social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade, realçando que a defesa da ordem pública é assegurada por órgãos apropriados que funcionam sob controlo governamental.²⁴⁰ Das disposições conjugadas do Decreto 15/2000, de 20 de Junho, e da Constituição de 1990 podemos concluir que o funcionamento dos Conselhos de Policiamento Comunitário pode estar enfermo de ilegalidade uma vez que eles não se encontram na esfera dos tribunais comunitários, nem na esfera das estruturas de defesa e segurança, e a tarefa de defesa da ordem pública não é passível de delegação.

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) foram introduzidos em 2008 no quadro da I Conferência do Policiamento Comunitário realizado na cidade da Beira. A sua introdução visava a reforma do Policiamento Comunitário em Moçambique, que até essa data era operacionalizado pelos Conselhos de Policiamento Comunitário (CPC). Em termos gerais a implementação dos CCS constitui a continuidade dos Conselhos de Policiamento Comunitário, introduzidos em Moçambique no ano de 2001. Os dois conceitos são entendidos como um trabalho que visa o estreitamento de relações próximas entre a polícia e a comunidade, numa estratégia de trabalho policial comunitário. Desde a sua criação, os CCS ressentem-se da ausência de um instrumento normativo para regular sua organização e funcionamento; regista-se a falta de consenso entre os atores integrantes do CCS sobre as suas competências, há persistência no modelo paramilitar de organização e funcionamento, e ineficácia do

²⁴⁰ Art.º 152 da Constituição de 1990. Op. Cit.

voluntarismo como forma de participação nos CCS, falta de definição do perfil dos seus membros, falta de formação e capacitação dos membros em matéria de trabalho comunitário policial (Lourenço, et al. 2017).

5.3. Os Direitos Humanos e a atividade policial

A concepção do Estado de Direito Democrático é vista como o ponto mais alto da concepção das liberdades e dos direitos dos cidadãos sem por isso pôr em causa a edificação do bem comum. A ideia da criação do Estado resulta da vontade dos indivíduos concederem parte de sua liberdade à “entidade estatal” para que esta por sua vez, providencie a realização das necessidades coletivas que se traduzem na segurança e bem-estar de todos. A legitimidade do Estado baseia-se na providência dos bens referidos em respeito claro das liberdades dos indivíduos que o constituem. No cumprimento do imperativo de equilíbrio do poder o Estado organiza-se em vários órgãos (legislativo, executivo e judicial), e é por meio destes se articula em toda a vida social.

A PPM, criada como órgão do poder unitário do Estado ao serviço da aliança operário-camponesa tinha como principais tarefas “garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, o respeito da Constituição, a proteção das conquistas revolucionárias, da paz e da Revolução, prevenindo, investigando e reprimindo as violações da lei e ordenando a prisão dos agentes do crime.”²⁴¹ No decurso da sua atividade de “Soldado da Lei”, o membro da PPM tinha o dever de garantir o “a proteção e o respeito da dignidade do homem, da sua liberdade e dos seus direitos”²⁴² como forma de reforçar “a unidade entre o Povo e a Polícia”²⁴³

A Constituição de 1990 estabeleceu as condições para que se pudesse avançar com os Acordos de Roma que visam pôr termo a guerra fratricida que opunha o Governo e a RENAMO. Como a Constituição não fazia nenhuma referencia as funções da Polícia que seria criada, tirando uma breve referencia da e) do art.º 122 que indicava que a forma de nomeação do Comandante-Geral passava a ser competência do Presidente da República.²⁴⁴ A questão da organização e funcionamento da Polícia, que deixou de ser “Popular” e passou a ser “da República”, foram objeto de legislação no Protocolo IV-Título V: Despartidarização e reestruturação das forças policiaes que dispunha que:

²⁴¹ N.º 1 e 2 do art.º 1 da Lei 5/79, de 26 de Maio. [Cria a PPM e extingue o CPM].

²⁴² Art.º 5, *Idem*.

²⁴³ Art.º 6, *ibidem*.

²⁴⁴ Devemos aqui referenciar que o art.º 122 não faz nenhuma referência a figura de Vice-Comandante-Geral da PRM, embora o cargo estivesse legalmente previsto na Constituição de 1975 e nas leis estruturantes do CPM e da PPM, nunca ninguém havia sido nomeado para o cargo.

1. Durante o período entre a entrada em vigor do cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, a Polícia da República de Moçambique (PRM) continuará a exercer as suas funções sob a responsabilidade do Governo.
2. A Polícia da República de Moçambique deverá:
 - a) Executar as suas tarefas e funcionar estritamente de acordo com o espírito e a letra dos princípios democráticos internacionalmente reconhecidos;
 - b) Respeitar os Direitos Civis e Políticos dos cidadãos, bem como os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais internacionalmente reconhecidos;
 - b) Desempenhar as suas funções norteando-se pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica ou de posição social, ou qualquer outra forma de discriminação;
 - c) Atuar sempre em conformidade com os termos e o espírito do Acordo Geral de Paz;
 - d) Agir sempre com imparcialidade e isenção em relação a todos os partidos políticos.
3. A PRM é composta por cidadãos selecionados na base de critérios que se conformem com os princípios acima citados.
4. A PRM tem como tarefas fundamentais:
 - a) Assegurar o respeito e a defesa da lei;
 - b) Preservar a ordem e tranquilidade públicas, prevenindo e reprimindo o crime;
 - c) Garantir a existência de um clima de estabilidade e harmonia sociais.
5. *[intencionalmente deixado em branco no texto da lei]*
 - a) As medidas tomadas pela PRM, bem como todas as atuações dos seus agentes, são sempre condicionadas pelas Leis, normas legais em vigor na República de Moçambique, e pelos princípios acordados nos termos do Acordo Geral de Paz.
 - b) As atividades e atribuições da PRM serão utilizadas dentro dos limites autorizados pelo ordenamento jurídico, mas no estrito respeito pelo princípio do Estado de Direito e dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Estas atividades não poderão ser orientadas em nenhum caso para limitar o exercício dos direitos democráticos dos cidadãos ou para favorecer qualquer partido político.

Com a assinatura do AGP e o fim da Guerra, Moçambique conheceu um crescimento assinalável na esfera económica, condição objetiva que trouxe novos desafios dos quais importa realçar: a) um relativo aumento de riqueza, na população, devido a processos simples de acumulação; b) A abertura do país ao capital estrangeiro, uma vez que a paz atraiu , investidores de diversos pontos do mundo; c) maior regionalização e abertura ao mercado da SADC, estimulada pela existência de acordos de relações privilegiadas com os países da região; e d) tomada de consciência participativa e o crescimento da capacidade interventiva da sociedade civil (PEPRM 2003, p. 8).

A Lei 19/92, de 31 de Dezembro [Cria a PRM] faz referência à questão dos Direitos Humanos e da necessidade da PRM nas suas atividades observar as garantias, direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos; o artigo 2 ao estabelece que “a PRM visa garantir a ordem, a segurança e tranquilidade públicas, o respeito pelo Estado de Direito e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”.²⁴⁵ O legislador, na revisão constitucional de 2004, ampliou o campo de atuação da PRM nesta matéria ao definir que a “a Polícia, em colaboração com outras instituições do Estado, tem a função de garantir a lei e a ordem, a salvaguarda de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático, e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”.²⁴⁶

Neste estudo analisamos, em primeiro lugar, a questão do uso da força e de armas de fogo por membros da PRM, e de seguida, apreciamos a questão da atuação policial sobre os cidadãos em exercício do direito de reunião e manifestação e por fim fizemos uma breve abordagem à questão da tortura e da pena de morte, pois entendemos serem estas as situações em que o dever de manter a ordem e segurança públicas se encontra em alta probabilidade de entrar em rota de colisão com o dever de “observar os direitos e as liberdades fundamentais dos cidadãos.”

5.3.1. A PRM e a questão do uso de armas de fogo

A Lei 19/92, de 31 de Dezembro, estatui que no exercício das suas funções, o membro da PRM tem o direito a posse e uso de armas individuais e coletivas e outros meios adequados ao cumprimento da sua tarefa e que qualquer resistência ilegítima às ordens e instruções por ele emanadas, no exercício das suas funções, ou em caso de perturbação da ordem e tranquilidade

²⁴⁵ N.º 1 do art.º 2 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro [Cria a PRM]. Boletim da República n.º 53, I- Série, pp. 248-(6) – 248-(7).

²⁴⁶ N.º 1 do art.º 254 da Constituição de 2004. Boletim da República n.º 51, I-Série, pp. 553 – 573.

públicas, é permitido o uso da força estritamente necessária, se outros meios de persuasão não forem suficientes” e que “na utilização da força e meios deverá haver racionalidade e proporcionalidade à gravidade do perigo”.

Importa, pois, olhar de perto para essa possibilidade do membro da PRM fazer uso da arma de fogo no exercício das suas funções, na medida em que o uso da arma de fogo, em nome e em defesa do Estado, é a característica definidora do trabalho policial, uma vez que a nenhuma outra instituição do Estado é dada tal possibilidade de intervir na autonomia da vontade dos cidadãos fazendo uso de meios potencialmente danosos para a sua integridade física e psíquica.

O uso da força, característica principal das forças policiais, não pode ser confundida com o emprego de violência, entendida como força física aplicada com brutalidade e sem justificação legal. A distinção entre a violência e o uso legítimo da força se faz importante, primeiro porque o debate acerca do tema ainda é pautado por falta de diferenciação entre ambos conceitos e, segundo, por que o emprego da força física ainda é frequentemente aplicada de forma arbitrária pelos agentes policiais, configurando, portanto, uma forma de violência (Chuguané 2017, p. 77).

Sobre esta temática a ONU elaborou as principais normas internacionais que regulam o uso de armas de fogo por parte das forças policiais, nomeadamente, o Código de conduta para funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1979),²⁴⁷ Princípios orientadores para a aplicação efetiva do Código de Conduta para funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1989),²⁴⁸ e Princípios básicos sobre o uso de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1990);²⁴⁹ No presente estudo olhamos de perto os Princípios de 1990 por serem mais atuais, completos e fornecerem melhor compreensão sobre o que é, e quando é que se considera uso adequado da força.

Os Princípios de 1990 consideram que o trabalho dos funcionários responsáveis pela aplicação da Lei representa um serviço social de grande importância e que, conseqüentemente, há que manter e, se necessário, melhorar, as suas condições de trabalho e o seu estatuto, e que uma ameaça à vida e à segurança destes funcionários deve ser considerada como uma ameaça à estabilidade da sociedade no seu conjunto pois eles têm um papel fundamental na proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa, tal como garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmado no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

²⁴⁷ Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução nº 34/169, de 17 de Dezembro de 1979.

²⁴⁸ Conselho Económico e Social das Nações Unidas. Resolução 1989/61, de 24 de Maio de 1989.

²⁴⁹ Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

Consideram [os princípios de 1990], igualmente, que os funcionários responsáveis pela aplicação da Lei deverão, no exercício das suas funções, recorrer tanto quanto possível a meios não violentos antes da utilização da força ou de armas de fogo e só devem utilizar a força ou armas de fogo; o recurso à violência ou as armas de fogo só são admissíveis se outros meios se revelarem ineficazes ou não pareçam, de forma alguma, capazes de permitir alcançar o resultado pretendido, devendo o agente da autoridade:

- a) Utilizá-las com moderação e a sua ação deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objetivo legítimo a alcançar;
- b) Minimizar os danos e as lesões;
- c) respeitar e preservar a vida humana;
- d) Assegurar a prestação de assistência e cuidados médicos as pessoas feridas ou afetadas, tão rapidamente quanto possível;
- e) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afetada, tão rapidamente quanto possível.

Embora estas normas estabeleçam importantes parâmetros sobre o “uso da força” e o “uso de arma de fogo” elas não identificam diferenças entre ambas, que são muitas vezes usadas como se de sinónimos se tratassem. Esta confusão conceptual também pode ser encontrada nas normas que regulam a PRM nessa matéria. O art.º 2 da Lei 19/92, de 31 de Dezembro, estatuiu que a PRM visava garantir a ordem, a segurança e tranquilidade públicas, o respeito pelo Estado de Direito e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Para a materialização do objetivo de adequar à atuação policial ao novo ordenamento jurídico ficou clara que só uma permanente adequação e fortalecimento da instituição que garante a ordem e segurança públicas poderia igualmente garantir o normal exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

A mudança do paradigmas de organização e de atuação da PRM, que passou a ter como pedra angular das suas intervenções o respeito pelos Direitos Humanos e cívicos dos cidadãos, levou a que fossem introduzidas matérias sobre os Direitos Humanos, que incluía os Direitos da Mulher e da Criança e outra disciplina sobre o Atendimento às vítimas de violência, nos *curricula* dos cursos de formação policial, assim que foi reiniciada a formação na EPP-Matalana e no Centro de Formação de Quadros Médios e na ACIPOL (PEPRM 2003, p. 36).²⁵⁰

²⁵⁰ Com o objetivo de aproximar a Comunidade em todas as Esquadras de Polícia foram instituídos Gabinete de Ética e Disciplina, que eram responsáveis por lidar com os casos de queixas contra os membros da PRM. No entanto, PNUD (2007,

Por força do art.º 72 do Estatuto do Polícia, o membro da PRM, no exercício das suas funções, deveria “atuar com decisão necessária, e sem demora quando disso depender que se evite um dano grave, imediato e irreparável, regendo-se ao fazê-lo, pelos princípios da oportunidade congruência e proporcionalidade na utilização dos meios ao seu alcance” e “somente utilizar a força e armas de fogo nas situações em que existe um risco racionalmente grave para sua vida, integridade física ou de terceiros pessoas, ou naquelas circunstâncias em que se possa pressupor um risco grave para a segurança pública.”²⁵¹

Daqui não se depreende nenhuma obrigatoriedade do uso escalonado da força, nem consenso sobre o que pode ser considerado “risco racionalmente grave.” Para que as forças policiais encontrem coesão e unanimidade conceptual sobre o “uso da força” e o “uso de arma de fogo” cabe papel preponderante aos estabelecimentos de ensino que devem, em última instância, refletir o entendimento da instituição sobre as normas concretas e objetivas para o “uso da força” e uso de “armas de fogo”.

Resulta que na PRM até o ano de 2020 não eram ministradas sessões de tiro com munições de letalidade reduzida, nem aulas teórico-práticas sobre o escalonamento do uso da força em intervenção policial, e os membros da PRM se faziam o serviço de patrulhas às ocorrências apenas com armas de fogo, o que em certa medida contribui para a ocorrências do mau uso de armas de fogo pelos membros da Polícia.²⁵²

5.3.2. A PRM e o Direito de Reunião e Manifestação

O controlo do Estado e o desejo de conter as organizações da sociedade civil por parte da FRELIMO tornou, por um lado, virtualmente impossível o desenvolvimento de estruturas de representação coletiva que fossem consideradas pelo Governo sendo como interlocutores legítimos, especialmente tendo em conta que, apesar de tolerar formalmente os partidos e as estruturas formais da democracia multipartidária, a FRELIMO, que se considera o único e legítimo representante as aspirações do povo, vê os partidos de oposição e as organizações da sociedade civil como sendo ilegítimos e agentes da ‘mão externa’.

p.25-28) observou que o grau de utilização dos cidadãos continuava a ser muito baixo, em parte devido à falta de conhecimento e, em parte, devido à falta de confiança que a Comunidade tinha na própria Polícia. Outra questão positiva que merece ser apontada foi o aumento da presença de mulheres nas Esquadras, nomeadamente no seu papel nos Gabinetes de Apoio à Mulher e Criança, vista como muito positiva na medida em que incentivou outras mulheres a denunciar casos de violência doméstica

²⁵¹ Art.º 72 e 73 do Decreto 28/99, de 24 de Maio. [*Aprova o Estatuto do Polícia*].

²⁵² Baseado na experiência do autor enquanto Professor de Tática e Estratégia de Intervenção Policial e Instrutor de Armamento e Tiro na ACIPOL.

Por outro lado, essa tentativa de controlo da sociedade tem esvaziado, em grande medida, as garantias constitucionais do direito de livre reunião e manifestação, uma vez que, na prática, se as manifestações que são direta ou indiretamente promovidas pelo Partido no poder ou pelas organizações que lhe são próximas são autorizadas, e quando essas iniciativas são promovidas pelas organizações da sociedade civil e pelos Partidos da oposição, que na maior parte dos casos são manifestações com carácter de protesto, não são autorizadas ou são reprimidas pela Polícia de forma particularmente violenta.

A Constituição de 1990 dedicava o Título II aos Direitos, Deveres e Liberdades dos cidadãos, onde se incluía o direito à liberdade de reunião. Este direito, inserido nos direitos gerais dos cidadãos ligados à formação da opinião pública, constitui um pressuposto necessário do Estado de Direito Democrático; a Lei 9/91, de 18 de Julho foi aprovada para regulamentar e delimitar o exercício do direito dos cidadãos se reunirem livre e pacificamente ou de manifestarem, do direito à proteção do Estado contra atos praticados por terceiros que possam impedir a concretização destes direitos constitucionalmente garantidos.²⁵³

Esta Lei definia “reunião” como sendo um ajuntamento de várias pessoas preordenadas em lugares públicos, abertos ou particulares, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem ou tranquilidade públicas, tendo um carácter temporário, organizado e não institucionalizado.²⁵⁴ A “manifestação”, por sua vez, tem por finalidade a expressão pública de uma vontade sobre assuntos políticos e sociais, de interesse público ou outros podendo abranger o comício, o desfile e o cortejo devidamente organizados.²⁵⁵

Todos os cidadãos podiam, pacífica e livremente, exercer o seu direito de reunião e de manifestação sem dependência de qualquer autorização nos termos da Lei.²⁵⁶ O único requisito para que as pessoas ou entidades pudessem realizar reuniões ou manifestações em lugares públicos ou abertos ao público era o dever de avisar por escrito, do seu propósito e com a antecedência mínima de quatro dias úteis, as autoridades civis e policiais da área, devendo o referido aviso ser assinado por dez dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de pessoas coletivas, pelos respetivos órgãos de direção.²⁵⁷

²⁵³ Lei 9/91, de 18 de Julho. [*Regula o exercício à liberdade de reunião e de manifestação*]. Boletim da República n.º 29, I-Série, pp. 200-(2) – 200-(4).

²⁵⁴ N.º 1 e 2 do art.º 2 da Lei 9/91, de 18 de Julho.

²⁵⁵ N.º 3 e 4. *Idem*.

²⁵⁶ O termo “greve” é muito utilizado pelos participantes e pelos cidadãos comuns para designar as manifestações e protestos populares. Evidentemente, não se trata de uma greve no sentido clássico, mas é possível entender o uso da palavra como a expressão da dimensão reivindicativa do movimento face a um “patrão”, o Governo, que (tal como o patrão de uma empresa em relação aos seus trabalhadores) seria responsável por garantir a todos os cidadãos as condições mínimas de uma vida digna.

²⁵⁷ Art.10 da Lei 9/91, de 18 de Julho. *Op. Cit.*

As entidades civis e/ou policiais só poderiam proibir ou restringir a reunião ou manifestação cuja finalidade fosse contrária à lei, à moral, à ordem e tranquilidade públicas bem como aos direitos individuais e as das pessoas coletivas, que pelo seu objeto pudessem ofender a honra e consideração devidas ao Chefe de Estado e aos titulares dos órgãos do poder do Estado, com ocupação abusiva de edifícios públicos ou particulares e as que se realizassem em lugares públicos situados a menos de 100 metros das sedes dos órgãos de soberania e das instalações militares e militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes das representações diplomáticas e consulares e ainda das sedes dos partidos políticos.²⁵⁸

A decisão de proibir ou restringir a realização de reunião ou manifestação competia à autoridade civil da área respetiva e deveria ser fundamentada e notificada por escrito aos promotores no prazo de dois dias a contar da receção da comunicação pelas autoridades. A decisão de interrupção da reunião ou manifestação cabia a autoridade policial que deveria dar imediato conhecimento à autoridade civil;²⁵⁹ as autoridades que impedissem ou tentassem impedir, fora do condicionalismo legal, o livre exercício do direito de reunião incorriam no crime de abuso de autoridade, punido pelo art.º 291 do Código Penal 1886, e ficavam sujeitas a responsabilidade disciplinar.²⁶⁰

A Lei 9/91, de 18 de Julho, continha normas contraditórias que impunham dificuldades ao exercício pleno do direito de reunião e manifestação, senão vejamos alguns:

- O art.º 3 somente proibia que alguém fosse coagido a tomar parte em qualquer reunião ou manifestação, mas abria a possibilidade que houvesse coação para não participar;
- O art.º 4 proibia a reunião e manifestação que pelo seu objeto pudesse ofender a honra e consideração devidas ao Chefe de Estado e aos titulares dos órgãos do poder do Estado, o que em última instância limitava o exercício de manifestações contra o Governo;
- O art.º 6 somente permitia que os cortejos e os desfiles tivessem de ter lugar aos sábados, domingos e feriados, e nos restantes dias depois das dezassete horas, até às zero horas e trinta minutos.

Ciente destas fragilidades da Assembleia da República, usando da competência estabelecida no n.º 1 do art.º 135 da Constituição da República, aprovou a Lei 7/2001 de 7 de

²⁵⁸ Art.º 11. Idem.

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ Art.º 16. Idem.

Julho, que revoga o art.º 6 e altera os artigos 3, 4, 7, 8, 16 e 17 da Lei 9/91, de 18 de Julho, que passam a ter a seguinte redação:

- Art.º 3 (Liberdade de reunião e de manifestação)
 1. *[igual à redação anterior]*
 2. Ninguém pode ser coagido a tomar ou a não tomar parte em qualquer reunião ou manifestação.
- Art.º 4 (Impedimentos)

O exercício do direito de reunião ou manifestação, não pode ofender a Constituição, a Lei, a moral, os bons costumes e os direitos individuais ou das pessoas coletivas.
- Art.º 7 (Interrupção)
 1. As autoridades só podem interromper a realização de reunião ou manifestação realizada em lugares públicos ou abertos ao público, quando forem afastadas da sua finalidade ou objetivos e quando perturbem a ordem e a tranquilidade públicas.
 2. Para interromper uma reunião ou manifestação, as autoridades policiais recorrem a persuasão ou outras formas lícitas estabelecidas na lei.
 3. Não é permitida a utilização de meios que atentem contra a vida dos reunidos ou manifestantes, sem prejuízo do princípio da proporcionalidade de meios e da legítima defesa.
 4. A violação do disposto nos números anteriores é sancionada nos termos da lei geral.

Segundo os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é garantido a todos os cidadãos o direito de participar em reuniões legais e pacíficas. Os Governos, serviços e funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão reconhecer que a força e as armas de fogo só podem ser utilizadas *in extremis* na dispersão de reuniões ilegais, mas não violentas; os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão evitar a utilização da força ou, caso tal não seja possível, deverão limitar a utilização da força ao mínimo estritamente necessário.²⁶¹

²⁶¹ A 10 de Dezembro de 1948 a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos como bastião contra a opressão e a discriminação e, pela primeira vez, enunciou os direitos e as liberdades das pessoas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos constituiu, assim, o primeiro reconhecimento internacional de que os direitos humanos e as liberdades fundamentais se aplicam a todas as pessoas, em todos os lugares do mundo. A 16 de Dezembro de 1966 foi aprovado o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que estabelece que todos os cidadãos têm o direito de Participar na direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos;

Na dispersão de reuniões violentas, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem utilizar armas de fogo quando não for possível recorrer a meios menos perigosos e unicamente nos limites do estritamente necessário; podem utilizar armas de fogo, salvo nos casos de legítima defesa do próprio ou de terceiros, contra perigo iminente de morte ou dano corporal grave, para prevenir a prática de um crime particularmente grave que implique uma séria ameaça à vida, para capturar uma pessoa que represente tal perigo e resista à autoridade, ou para impedir a sua fuga, e somente quando medidas menos extremas se revelem insuficientes para alcançar aqueles objetivos. Em qualquer caso, só pode recorrer-se, intencionalmente, à utilização letal de armas de fogo quando tal seja estritamente indispensável para proteger a vida.²⁶²

Em Moçambique os primeiros sinais de agitação na sociedade, materializadas em forma de greves e manifestações, surgiram em 1990 com as perspectivas de o Governo encetar negociações com a RENAMO. Alguns históricos do Partido viam tais negociações e as reformas políticas e económicas que estavam em curso como sendo “uma ratoeira” para a FRELIMO que colocaria em causa o papel do Partido enquanto “força dirigente do Estado e da Sociedade”.²⁶³

A 21 de outubro de 1993 ocorreu a primeira manifestação pública e generalizada contra o aumento do preço das “chapas” que passou de 500 para 1000 meticais, como consequência do aumento do preço dos combustíveis em 30%. Os populares montaram barricadas no centro da Cidade de Maputo e houve relato de lojas saqueadas e a PRM interveio com o uso de cassetetes e disparos ao ar como forma de repor a ordem.²⁶⁴ Mas o histórico de greves e manifestações em Moçambique é longo, mas se destacam as manifestações de 2008 e de 2010. Em Fevereiro de 2008 as Cidades de Maputo e Matola foram palco de violentas manifestações populares que tiveram como origem as reivindicações contra a subida do custo de vida. Estas manifestações foram depois replicadas em outras cidades do país como Chibuto, Chókwe e Chimoio, mas numa dimensão bem mais restrita e rapidamente controlados pelas forças policiais.

Nos dias 1 e 2 de Setembro de 2010, a Cidade de Maputo, pela segunda vez em dois anos, foi palco de confrontos violentos entre populares que protestavam contra os aumentos dos preços do combustível e do pão. Jovens nos grandes mercados informais e nos terminais de “chapas” dos arredores da capital ocuparam as ruas, ergueram barricadas nas estradas, incendiaram pneus, viraram e apedrejaram carros e saquearam lojas. A Polícia usou munições

²⁶² Disposição especial n.º 9 dos Princípios básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei

²⁶³ Jornal Informáfrica. *Moçambique: entre a paz e as tensões*. 1990, p.7.

²⁶⁴ Magalhães, José. Manifestação em Maputo. 1993. RTP. <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/manifestacao-em-mocambique/>

reais e canhões de água para conter a fúria popular; esta manifestação fez pelo menos uma vítima mortal: um agente da PRM disparou com intenção de matar e atingiu um menor que regressava a casa vindo da escola na cabeça; a Liga dos Direitos Humanos (LDH) processou o Estado e em 2012, saiu a sentença do Tribunal Administrativo a indemnizar a mãe do falecido com uma quantia de 500.000,00 meticais.

Em Novembro de 2012, houve anúncio de novo protesto, mas a ação preventiva nos locais críticos de concentração dos populares pelas forças da Polícia, que nos últimos anos tinha sido reforçada em homens e material, impediu que a violência se generalizasse, ainda que não tenha evitado a paralisia quase total da atividade económica e social no Grande Maputo durante um dia e meio.

Nos *media*, o termo “manifestantes” foi o mais utilizado, seguido de “jovens” para designar os participantes nas manifestações. Outros termos foram muito usados, nomeadamente “populares”, “desempregados”, “adolescentes”, “crianças”, mas também “grupos vulneráveis” e mesmo “mulheres”. Ainda que de forma geral todos apontassem para as difíceis condições de vida dos manifestantes, aliadas ao elevado nível de desemprego no país e à subida galopante dos preços em geral, com particular destaque para os preços dos produtos alimentares, os *media* próximos do poder utilizaram principalmente termos acusatórios, dado que eles se tinham colocado à margem da lei ao recorrerem à atos de violência. Assim, aparecem com maior frequência os termos de “oportunistas”, “vândalos”, “indivíduos de conduta duvidosa”, “marginais”, “bandidos”, “desordeiros”, “agentes de destabilização”, “agitadores”, “malfeitores” e “aventureiros”, dando uma visão dos acontecimentos que justificava a violência da repressão policial.

Os *media* “independentes”, pelo seu lado, fizeram uma crítica frontal ao Governo e à Polícia pelo uso de violência extrema, em particular pelo uso de balas reais, para além das balas de borracha e gás lacrimogénico, que fizeram um grande número de vítimas. As críticas estenderam-se também ao Presidente da República, contra a sua indiferença perante os problemas do país e as suas onerosas “Presidências Abertas”. O semanário Savana, por exemplo, foi um dos raros que deu conta, em 2010, do esboço de uma dimensão política nos protestos ao noticiar que em alguns locais, junto das barricadas populares, o povo tinha queimado e espezinhado os cartazes com a imagem do Presidente Guebuza.²⁶⁵

²⁶⁵ Cfr. Jornal Savana [Moçambique]. *Manifestações dividem camaradas*. 17 de Setembro de 2010.

5.3.3. A PRM e a proibição da tortura e da pena de morte.

O art.º 70 da Constituição de 1990 reconhecia o direito à vida como direito de todos os moçambicanos e Moçambique aderiu ao 2.º Protocolo Opcional do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos em vigor desde 1991, com vista à abolição da pena de morte, com atenção especial para o art.º 1 deste Protocolo e para o consagrado no art.º 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e no art.º 6 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, em vigor desde 1976. Assim, não restam dúvidas quanto à determinação de que todas as execuções perpetradas por órgãos do Estado, ou não, são execuções extrajudiciais, inconstitucionais e violadoras dos Direitos Humanos.

A Constituição de 2004 consagrava no art.º 40 a proibição da tortura estabelecendo que “Todo o cidadão tem direito à vida e à integridade física e moral e não pode ser sujeito à tortura ou tratamentos cruéis ou desumanos” O Artigo 40 da Constituição proibia também os tratamentos cruéis ou desumanos, contudo, não especificava a proibição do tratamento degradante, que era apenas mencionado no contexto da extradição, no Artigo 67.²⁶⁶

O ponto de partida para aferir da noção de Tortura é a definição internacionalmente adotada pelo art.º 1 da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984 que define tortura como “qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais são infligidos, intencionalmente, a uma pessoa a fim: (1) de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; (2) de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; (3) ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação ou com o seu consentimento ou aquiescência”.

Esta definição contém dois elementos, um psicológico e outro físico. O elemento físico é composto pelos castigos corporais que provoquem dor aguda com o fito de obter a confissão da pessoa suspeita. Já o elemento psicológico é composto por atos intimidatórios ou de coacção que provocam sofrimento sem dor física, mas com o mesmo fim.

O Regulamento Disciplinar da Polícia de 1987 proibia a tortura e outros maus tratos pela Polícia²⁶⁷ mas, quando em Setembro de 2012, o Conselho Constitucional deliberou que este

²⁶⁶ A extradição de estrangeiro presos em Moçambique só podia ter lugar por decisão judicial, não sendo permitida a extradição por crimes a que correspondesse na lei do Estado requisitante pena de morte ou prisão perpétua, ou sempre que fundadamente se admita que o extraditando possa vir a ser sujeito a tortura, tratamento desumano, degradante ou cruel.

²⁶⁷ Alínea h) e i) do n.º 3 do art.º 4 do RDPPM. Op. Cit.

regulamento era inconstitucional, pois tinha entrado em vigor durante a época PPM, quando Moçambique era um Estado monopartidário, e portanto, sem nenhum valor legal para a PRM, embora existissem várias leis nacionais que podiam ser usadas para punir a tortura e os tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no país, não havia nenhuma Lei que proibía em particular e especificamente tais práticas por parte de membros da PRM. Não se pode olvidar o facto de que em 1981, no âmbito da ofensiva da legalidade, o Presidente Samora Machel (1981 pp.11-12) denunciava a prática da tortura cometida por membros da FDS nos seguintes termos:

“Elementos infiltrados nas Forças e Serviços de Segurança agridem e torturam elementos da população, sob diversos pretextos. A agressão e a tortura são utilizadas como forma de punir faltas, muitas vezes inexistentes; como forma de levar as pessoas a confessarem crimes, cometidos ou não; como forma de intimidação, para que a população não denuncie os crimes cometidos por esses mesmos infiltrados; para a extorsão de bens à população; e como vingança pessoal”

As autoridades governamentais declararam em várias ocasiões que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei recebiam formação em Direitos Humanos nos cursos de formação na EPP-Matalana e na ACIPOL, nos quais eram informados de que a tortura e outros maus tratos constituíam violações dos direitos humanos. Afirmaram também que a tortura e outros maus tratos eram infligidos por funcionários com “excesso de zelo”, mas não faziam parte das políticas governamentais, e que tais condutas eram proibidas e os infratores estavam sujeitos a processos disciplinares e penais.²⁶⁸

Perante o vazio legal criado pela decisão do Conselho Constitucional, a Amnistia Internacional aconselhou o Governo de Moçambique a promulgar a legislação que criminalizava a tortura e os tratamentos desumanos e degradantes, assim como as penas cruéis, e proporcionar aos que foram sujeitos à tais atos o direito de exigir plena reparação, incluindo restituição, indemnização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição e a assegurar a aprovação de um novo Regulamento Disciplinar da Polícia que contivesse uma proibição clara daquelas praticas e que o mesmo especificasse as medidas à serem tomadas no caso de alegações de violações por agentes da Polícia.²⁶⁹

A Assembleia da República ao abrigo do art.º 52 da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, aprovou o RDPRM, como forma de estabelecer o regime de disciplina e correspondentes procedimentos

²⁶⁸ Amnistia Internacional. *Moçambique: Apresentação ao comité das ONU contra a tortura 51.ª sessão do comité contra a tortura da ONU (28 de outubro – 22 de novembro de 2013)*. 2013.

²⁶⁹ *Idem*.

para a aplicação de medidas disciplinares aos membros da PRM por violação dos seus deveres. Para o caso que ora nos ocupa, o RDPRM no n.º 3 do seu art.º 7 estabelece que, no âmbito dos seus deveres sobre as regras de trabalho, os membros da PRM não devem maltratar nem permitir ou facilitar a fuga de detidos e não devem torturar, agredir, injuriar, caluniar ou difamar, superior hierárquico, colega ou qualquer cidadão.²⁷⁰

Os membros da PRM que não observem os deveres acima descritos passaram a estar sujeitos às seguintes sanções disciplinares: (1) Aquartelamento ou corte de licença de saída da Unidade, por força do disposto na alínea e) do art.º 29 do RDPRM; (2) Demissão compulsiva, por força do disposto na alínea e), do n.º 2 do art.º 29 do RDPRM.

Se olharmos de perto as sanções previstas para os casos de tortura fica claro que o legislador atribuiu mesmo valor jurídico a tortura e a calúnia e difamação, sendo ambas infrações punidas com a sanção leve de “Aquartelamento ou corte de licença de saída da Unidade” que consiste “na permanência continua do infrator na Unidade e/ou Destacamento da PRM por um período entre de 1 à 60 dias, mediante a gravidade da infração, durante o cumprimento da sanção disciplinar, apresentando-se nas formaturas sempre que for ordenado a apresentar-se a Oficial de Permanência ou ao superior hierárquico de que depende e realizando o serviço interno que por escala pertencer.”²⁷¹

5.4. As percepções sobre a corrupção na Polícia

O fenómeno da corrupção no serviço público foi e continua a ser motivo de preocupação para as autoridades governamentais moçambicanas, para os parceiros internacionais e para a população no geral. O PNUD (2004, p. 47), por exemplo, considera que o sucesso de Moçambique no controlo da corrupção tem diminuído em relação a outros países africanos desde 1996, apesar dos esforços do governo para reforçar a capacidade do sector da justiça para inibir comportamentos corruptos.

Autores como Catherine Scott (1988) e Malvyn Newitt (1995) consideram que a primeira década de independência em Moçambique foi marcada por um forte compromisso ideológico com a causa da FRELIMO e pela ausência de corrupção no governo. Para Tom Young (1988), alguma corrupção sempre existiu, desde o período colonial até os primeiros anos de domínio da FRELIMO. Infelizmente, há pouco material de autores nacionais publicado para avaliar estes

²⁷⁰ Alínea i) e m) do n.º 3 do art.º 7 do RDPRM. Op. Cit.

²⁷¹ *Idem*. Art.º 20.

dois pontos de vista, mas parece significativo que em 1980 o Presidente Samora Machel tenha lançado campanhas públicas contra a corrupção.²⁷² Estas campanhas envolviam visitas bem publicitadas às instituições públicas tais como hospitais, Portos e Caminhos de Ferro, APIE, etc., seguido por uma série de ações para destituir funcionários que tinham sido apanhados a desviar fundos públicos ou a exigir subornos. Em 1981 foi lançada uma segunda frente destas campanhas, desta vez dirigidas contra a corrupção nas FDS.²⁷³

David Stasavage (1999, p. 70) levanta a hipótese de que tal como muitas campanhas semelhantes em outros países africanos, os esforços do Presidente Machel consistiam, sobretudo, num pretexto para erradicar a oposição ao seu governo e que, consequentemente, aquelas campanhas não podem ser tomadas como uma indicação exata da existência de corrupção na altura.²⁷⁴ Esta hipótese nos parece improvável porque, por um lado, não há claros sinais de existência de grandes fações lutando pelo controlo do poder dentro da FRELIMO naquela época e por outro lado, na Primeira República as atividades criminosas e as práticas de corrupção eram retratadas politicamente como sendo crimes contra a Revolução e há relatos de que muitos moçambicanos tenham sido condenados à morte depois que foram apontados como sendo “xiconhocas”.²⁷⁵

Conforme estabelecido anteriormente, a Polícia é o rosto visível do Estado e para a maioria dos cidadãos é o critério pelo qual medem a sua autoridade. Eldebacher e Ivković (2004 p. 21) citando Goldstein (1977) definem a corrupção policial como o uso indevido da autoridade, de modo a obter ganhos pessoais ou para terceiros. Esta definição contém dois elementos característicos: (1) o agente da Polícia por força do seu trabalho obtém ganhos indevidos, e (2) estes ganhos provêm da faculdade do mesmo permitir que terceiros executem, ou não, uma atividade (muitas vezes ilícita).

Como observa Shaazka Beyerle (2014 p. 187), “a corrupção policial é uma forma particularmente destrutiva de injustiça e opressão que mina o Estado de Direito, os Direitos Humanos e a legitimidade do Estado”, uma vez que “prejudica a vida de pessoas, criando condições de medo e de impunidade, não só em ditaduras e estados frágeis, bem como em

²⁷² Em 1980 o Presidente Samora deu início a “Ofensiva Organizacional” que tinha como principal objetivo erradicar a corrupção no país. No âmbito desta iniciativa o General João Facitea Pelembe foi demitido do cargo de Governador da Província de Gaza por incúria, relaxamento e incompetência e Simão Figueres Pajume foi demitido do cargo de Administrador de Distrito por abuso de poder, alcoolismo e corrupção sexual. Vide o Decreto Presidencial n.º 3/82 de 15 de Setembro.

²⁷³ Cfr. MACHEL, Samora. *Desalojemos os infiltrados nas Forças de Defesa e Segurança*, 1981.

²⁷⁴ Houve grandes disputas dentro da FRELIMO no final da década de 1960, mas na época da Independência Nacional a facção de Samora Machel tinha ganho pleno controlo do Partido e do Estado e a partir deste ponto há poucos indícios de que houvesse contestações internas quanto a questão da liderança na FRELIMO.

²⁷⁵ Designação que se atribuía aos que eram suspeitos de desvio de bens públicos e os que se envolviam em negócios ilícitos. O caso mais proeminente foi a execução pública de Gulamo Nabi, um comerciante acusado de tráfico de camarão.

democracias emergentes e estabelecidas.” Não somente a corrupção policial tem efeitos nocivos na construção e consolidação do Estado de Direito, mas consideramos que a má atuação policial tem igual efeito, na medida que leva aos cidadãos a perderem fé no Estado e na sua capacidade de cumprir e obrigar a cumprir a Lei, e sem uma Polícia que cumpre a Lei e os regulamentos não existem bases sólidas para que a Ordem e Segurança Públicas possam vingar.

Acreditamos que para compreender o estado da corrupção em Moçambique é necessário olhar para os inquéritos da opinião pública sobre o assunto, conscientes de que embora as percepções públicas sobre a corrupção nem sempre contem uma história precisa sobre a natureza e a propagação da corrupção num país, elas fornecem informações úteis sobre a “cultura da corrupção” através da qual os cidadãos olham para as instituições do Estado uma vez que quando questionados sobre as formas mais graves de corrupção em Moçambique, a maior percentagem de cidadãos respondeu que o nepotismo, os subornos pagos aos funcionários públicos e as contribuições involuntárias para os partidos políticos eram os mais frequentes (USAID 2005, p. 12).

Regra geral, os estudos de percepção sobre a corrupção realizados em Moçambique apresentam problemas de diversa ordem a começar pela definição do conceito de corrupção, que é variado nas diversas pesquisas que se realizaram, sejam inquéritos de opinião pública ou sondagens. Algumas definições dão mais ênfase à corrupção política, enquanto outras preferem enfatizar a pequena corrupção. Nos inquéritos sobre a experiência vivida, algumas questões tentam olhar para a extensão do nepotismo²⁷⁶, do compadrio²⁷⁷ e do favoritismo,²⁷⁸ enquanto noutras pergunta-se mais sobre a frequência com que os inquiridos tiveram uma relação com pagamentos extras em diferentes situações ou até que ponto os incidentes estão muito espalhados no país.

Neste estudo não fazemos uma discussão aprofundada sobre os conceitos e definições de corrupção, nem nos parece necessário fazer uma listagem das formas de corrupção conhecidas. Convém, porém, referir algumas notas conceituais muito utilizadas no debate sobre o assunto. Uma definição relevante, estabelece a corrupção como uma transação entre os atores dos sectores publico e privado, em que os bens coletivos são ilegitimamente convertidos em ganhos

²⁷⁶ O nepotismo nas organizações leva à monopolização do poder porque quando os membros envolvidos na tomada de decisões institucionais estão familiarmente relacionados, as decisões tomadas dentro das instituições correm o risco de favorecer um grupo de pessoas estreitamente ligadas. O nepotismo também pode ocorrer dentro das organizações, quando uma pessoa é empregue devido aos seus laços familiares.

²⁷⁷ Prática do sistema de parcialidade na atribuição de empregos e outras vantagens a amigos ou colegas de confiança, especialmente na política e entre políticos e organizações de apoio. Por exemplo, o compadrio ocorre ao nomear “compadres” para cargos de autoridade, independentemente das suas qualificações.

²⁷⁸ O termo pode referir-se a um tipo de corrupção em que o Partido no poder recompensa grupos, famílias ou etnias pelo seu apoio eleitoral usando presentes ilegais ou nomeações fraudulentas ou contratos governamentais.

privados (Heidenheimer *et al*, 1989 *cit in* Andvig, 2001, p. 6) estabelecendo-se, portanto, uma ligação ilegal entre os sectores público e privado. Esta definição encontra alicerces na clássica definição de J.S Nye (1967) que estabelece a corrupção como “um comportamento desviante dos deveres formais de um ente público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares ou corporativos) de riqueza ou status” (Andvig, 2001, p. 6) . O conceito de corrupção de Nye é, como se vê, centrado na função pública pelo que é o que mais se adequa ao nosso objeto de estudo.

Os atos de corrupção cometidos por pessoas que exercem funções dentro das estruturas de poder do Estado tendem a reduzir a confiança pública que a população deve ter pelas instituições do Estado; a perda dessa confiança é particularmente aguda quando esses atos envolvem a Polícia, isto porque a comunidade confia e olha para as forças policiais como sendo os defensores da Lei, com o dever sagrado de proteger a comunidade e ajudá-la em tempos de necessidade.

O Governo da República de Moçambique preocupado com recrudescimento dos casos de corrupção detetados no quadro da implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, encomendou em 2004 a realização da Primeira Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (1.^a PNGC), com vista a avaliar a percepção dos cidadãos em relação à governação, às práticas corruptas e à qualidade dos serviços prestados pelo sector público no país.

A pesquisa foi realizada pela ‘Austral Consultoria e Projetos. Lda.’ com o objetivo produzir informação empírica para servir de suporte à formulação e implementação de políticas e programas conducentes à melhoria da ação governativa e, por conseguinte, redução das práticas da corrupção no país. Esta pesquisa foi realizada por uma entidade nacional independente, que para o efeito, administrou três inquéritos aos Agregados Familiares (AF), Funcionários e Agentes do Estado (FAE) e Empresas. Nessa ocasião, foram inquiridas 2447 das 2500 famílias previstas, 992 funcionários dos 1000 previstos e 486 empresas das 500 previstas de distribuídos por todo o território nacional.

Os dados da 1.^a PNGC permitem constatar que há uma quase unanimidade nos três grupos de inquiridos sobre quais eram os problemas mais prementes no país. Embora haja uma coincidência quase perfeita na enumeração dos dez problemas mais graves (numa lista de doze), há algumas diferenças notórias na classificação. A figura 9 sintetiza os dez principais problemas do país indicados por cada um dos grupos.

A grande diferença entre as empresas e os outros dois grupos é que estas consideram a criminalidade como sendo o problema mais grave do país, enquanto o mesmo aparece ainda em lugar de destaque para os funcionários (terceiro lugar) mas numa posição bem mais baixa para

as famílias (sétima). É de salientar que a corrupção aparece com uma importância reduzida, em especial para as famílias, oitava posição na hierarquia dos problemas, e para os funcionários (décima posição). Já para as empresas ela aparece com mais importância, ainda que ainda numa posição intermédia (quinta)

Figura 8: Percepções públicas sobre os principais problemas do país -2005

	Famílias	Empresas	Funcionários
Desemprego	1	2	1
Custo de vida	2	3	2
Inflação	3	7	4
Água	4	8	8
Comida	5		9
Estradas	6	4	
Crime	7	1	3
Corrupção pública	8	5	10
Assistência médica	9	9	
Droga	10		5
Saneamento		6	6
Habitação		10	7

Fonte: Austral Consultoria e Projetos, Lda. (2005, p.7).

Ainda que a corrupção não apareça entre os primeiros problemas que afetam os cidadãos, do ponto de vista da hierarquia que eles próprios estabelecem, existe a consciência de que se trata de um problema grave, pois 70% dos inquiridos classificou-a como sendo “um problema muito grave”. Para além disso, a opinião dominante é que a corrupção não tem vindo a diminuir, pois dentre os inquiridos o grupo mais numeroso (37%) pensa que a corrupção aumentou. A maioria dos inquiridos é de opinião que a corrupção é principalmente promovida pelos políticos e funcionários públicos (41%), havendo, no entanto, 13% que pensam que ela é principalmente promovida pelos cidadãos e empresas (Austral Consultoria e Projetos, Lda. 2005 p 23)

Tal como em relação aos problemas do país, também há um razoável consenso dos diferentes grupos sobre a classificação da integridade das instituições como “honestas” ou “não honestas”. Considerando as seis instituições menos honestas referidas por cada um dos grupos de inquiridos, existe uma classificação praticamente unânime que colocavam a Polícia (Polícia em geral e Polícia de Trânsito) como a instituição menos honesta do sector público. Constatase igualmente que a opinião sobre os partidos políticos como organizações pouco honestas também é unânime. Três outras instituições são apontadas entre as seis menos honestas por dois

grupos de inquiridos. Em primeiro lugar as alfândegas, seguidas pelos governos municipais e pela EDM (idem, p. 60)

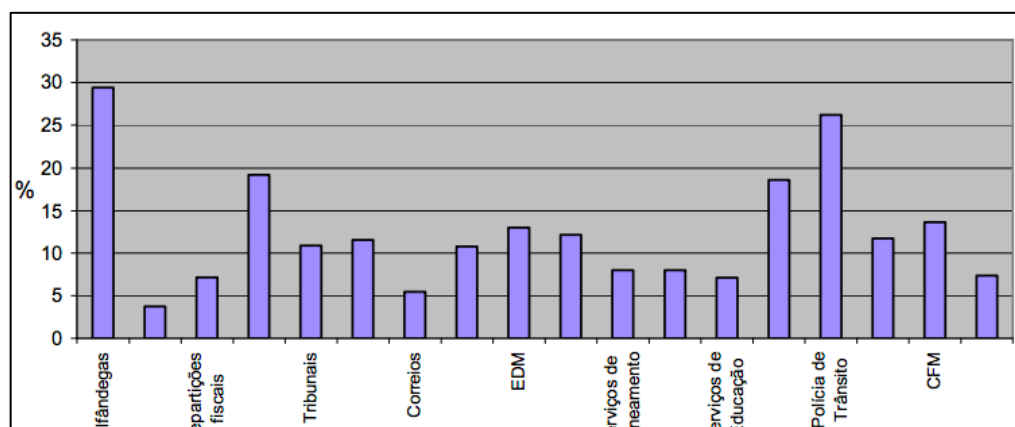
Figura 9: Percepções públicas sobre a desonestidade das instituições-2005

	Agregados Familiares	Funcionários	Empresas
Polícia	1	2	1
Polícia de Trânsito	2	1	2
Alfândegas	3	4	
DNA	4		
Partidos políticos	5	3	3
EDM	6	6	
Governo Municipal		5	4
Correios			5
Tribunais Judiciais			6

Fonte: Austral Consultoria e Projetos, Lda. (2005, p.60)

A figura 10 dá uma ideia da percepção dos agregados familiares sobre a necessidade de pagamento de subornos nos serviços públicos. Apenas no caso dos Serviços de Licenciamento e dos Correios a percentagem de inquiridos que pensa ser sempre necessário pagar suborno é inferior a 5 %. Numa série de outros serviços esse valor situa-se à volta dos 10%, destacando-se depois as Alfândegas (29%), a Polícia de Trânsito (26%), os Serviços de Inspeção (19%) e a Polícia (19%). (Ibdem, p. 82)

Face à estas constatações, o MINT iniciou, em 2006, o desenho do seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (EDIMINT), realizando um seminário, com a duração de uma semana, que reuniu diferentes responsáveis e Quadros experientes do MINT, visando concertar as abordagens em sete pilares estratégicos, nomeadamente, aspetos Institucionais, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Administração, Finanças e Logística, Tecnologia de Informação e Comunicação, Equipamentos e Materiais, Infraestruturas, e, Aspetos Transversais. O EDIMINT apresentava as principais estratégias específicas à seguir nos 10 anos seguintes e apontava que as diferentes áreas do MINT, através dos Conselhos de Ética e Disciplina, nas Unidades e Subunidades da PRM ou outros órgãos equivalentes das demais entidades do MINT, identificariam os focos de corrupção e definiriam ou adotariam medidas, tendo como base a legislação e regulamentos sobre a matéria.

Figura 10: Percepções públicas sobre a necessidade de se pagar suborno nas instituições-2005

Fonte: Austral Consultoria e Projetos, Lda. (2005, p.82).

Para cumprir aquele desiderato foi elaborado um Plano de Ação de Combate à Corrupção, com vista a reduzir os níveis de corrupção e melhorar a prestação de serviços ao cidadão pelos órgãos do MINT, entre os anos 2009-2018, no valor orçado em 7.200.000,00 MZN e tinha como objetivos específicos: (MINT 2008, pp. 28;111)

1. Simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia e eficiência na prestação de serviços ao cidadão;
2. Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade, responsabilização e de prestação de contas;
3. Fortalecer o Sistema Financeiro e imprimir transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira, orçamental e patrimonial;
4. Melhorar os níveis de consciência, no combate à Corrupção;
5. Assegurar a implementação eficaz da Estratégia Anticorrupção, através do estabelecimento de mecanismos institucionais

Tendo sido verificado que as percepções públicas sobre a PRM eram negativas e que eram o resultado de muitos fatores, incluindo, mas não se limitando, a má qualidade dos recrutas, a má formação básica, a má qualidade dos equipamentos e transportes, a falta de postura e autoridade, e aos salários baixos, de polícias fracos e corruptos, e aumento da taxa de criminalidade, factos que eram amplamente difundidos pelos media; o PNUD recomendou que fosse desenvolvida uma estratégia de comunicação para a PRM, principalmente utilizando os meios de comunicação nacionais de grande circulação, especialmente programas de rádio, para mostrar os seus sucessos ao serviço do público, promover o trabalho policial como vocação e

profissão nobre, e incentivar a inscrição jovens brilhantes nas fileiras da PRM (PNUD 2007, p.6).

Para alcançar este objetivo e no âmbito da III Fase do Projeto de Reforma da PRM e com vista fortalecimento da integridade, ética e profissionalismo da PRM, que é fundamental para garantir um serviço de polícia profissional houve a tentativa de se criar vários instrumentos jurídicos como parte da estratégia para combater a corrupção. O PNUD propôs a criação e aprovação dos Projetos de Lei do novo Estatuto do Polícia, o Regulamento Disciplinar da PRM e o Código de Conduta Policial que poderiam contribuir positivamente para melhorar a PRM; destes instrumentos jurídicos somente o Regulamento Disciplinar foi aprovado em 2013, continuando a PRM a funcionar sem um Estatuto do Polícia e sem um Código de Conduta Policial.

A 2ª. PNGC, conduzida em 2010, seguiu a mesma metodologia da primeira pesquisa, tendo administrado os três questionários dirigidos a 3512 AF, 1738 FAE e 500 empresas seguido o padrão definido pelo *World Bank Institute* para este tipo de pesquisa. Com efeito, os questionários dirigidos aos cidadãos visavam recolher informação relevante sobre as suas percepções em relação aos serviços públicos, as suas experiências e a avaliação sobre o grau de honestidade e integridade desses serviços, assim como uma avaliação mais geral sobre os problemas do país. O módulo referente aos FAE privilegiou os aspetos relativos à gestão do pessoal, dos orçamentos e *procurement* das instituições públicas. Por último, o questionário referente às empresas incidiu sobre alguns aspetos dos outros módulos, prestando uma atenção especial ao ambiente de negócios.²⁷⁹

De um universo de 12 problemas arrolados na primeira pesquisa, o desemprego liderava a lista dos problemas mais graves, seguido pelo elevado custo de vida. Na pesquisa de 2010 dos 24 problemas arrolados, o custo de vida elevado passou a ser o problema mais grave seguido pelo desemprego. O binómio desemprego e o custo de vida elevado constituíam, assim, os problemas mais graves do país, nas duas pesquisas. A criminalidade, na segunda pesquisa posicionou-se no quinto lugar, enquanto que a inflação subiu para o terceiro (UTRESP 2010, p. 7).

²⁷⁹ UTRESP. *Segunda Pesquisa Nacional Sobre Governação e Corrupção*. 2010. Esta pesquisa, tal como a primeira foi conduzida por uma entidade nacional de investigação científica, nomeadamente, o Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto Superior de Relações Internacionais (CEEI-ISRI)

Figura 11: Percepções públicas sobre os principais problemas do país -2010

PROBLEMAS MAIS GRAVES EM MOÇAMBIQUE				
No.	PRINCIPAIS PROBLEMAS	AGREGADOS FAMILIARES	FUNCIONÁRIO E AGENTES DO ESTADO	EMPRESA
1	Custo de vida elevado	67.3	68.3	59.5
2	Desemprego	64.2	68.5	48.7
3	Inflação (aumento dos preços)	56.6	61.7	59.0
4	Criminalidade	18.8	43.9	19.2
5	Abuso/tráfico de droga	13.9	30.3	12.5
6	Instabilidade política	9.7	13.8	2.9
7	Ausência de liderança	9.6	14.9	6.8
8	Corrupção no sector público	27.4	34.2	29.2
9	Corrupção no sector privado	18.8	23.1	7.4
10	Baixa qualidade do ensino	15.1	32.2	26.1
11	Baixa qualidade da assistência médica	18.0	30.5	14.3
12	Custo elevado do ensino	11.4	28.3	14.4
13	Custo elevado da assistência médica	11.3	22.9	7.3
14	Conflito étnico (conflito entre etnias)	4.7	9.2	2.4
15	Conflito religioso	4.6	5.2	0.8
16	Conflito entre comunidades	5.3	6.5	1.3
17	Más estradas	34.8	33.8	25.1
18	Custo elevado dos serviços públicos	15.8	19.9	12.2
19	Falta de habitação	23.2	45.3	21.6
20	Falta de saneamento	19.1	37.1	14.8
21	Falta de água potável	53.7	37.9	21.9
22	Falta de comida	32.9	34.7	29.2
23	Injustiça social	15.6	26.3	9.7
24	Degradação do meio ambiente	13.5	37.6	17.3

Fonte: UTRESP. (2010, p.7).

Um aspeto a reter, é o facto de existir um elevado grau de consciência no seio dos cidadãos de que a “corrupção é uma doença” contra a qual devemos combater, denunciando os seus promotores”. Com efeito, 47% dos agregados familiares percebem e definem a corrupção como uma “doença a qual devemos combater, denunciando os seus promotores”, contra apenas 2% daqueles que considera que a corrupção é “uma ocorrência natural e parte da nossa vida diária, assim “a denúncia é desnecessária”. Esta percepção revela o grau crescente de consciência prevalecente no seio dos cidadãos que resulta das ações combinadas de consciencialização e de tomada de medidas concretas contra a prática da corrupção (Idem p. 18).

Tal como em relação aos problemas do país, também há um razoável consenso dos diferentes grupos sobre a integridade das instituições, tanto as honestas, como as não honestas. Considerando o universo selecionado de cinco instituições referidas por cada um dos grupos de inquiridos, existe uma classificação praticamente unânime que colocavam a Polícia (Polícia em geral e Polícia de Trânsito) como a instituição menos honesta do sector público. Constatase

igualmente que a opinião sobre os partidos políticos como organizações pouco honestas também é unânime. As instituições religiosas, os órgãos de comunicação social e o Ministério da Saúde figuravam como sendo as instituições mais honestas. A figura 13, apresenta o ranking das cinco instituições públicas “muito desonestas” e “muito honestas”, na percepção dos agregados familiares inquiridos (Ibdem, p. 21).

Pode-se observar que a Polícia da República de Moçambique (20.1%) e Instituições Religiosas (28.3%), por motivos diferentes, lideram as suas respetivas listas de “instituições muito desonestas” e “instituições muito honesta”, respetivamente. Com efeito, a Polícia está à frente da Polícia de Trânsito e serviços de Alfândega na lista das instituições consideradas mais desonestas. Enquanto isso, as instituições religiosas são percebidas como as mais honestas. Na percepção dos inquiridos dos três grupos alvo, os atos de corrupção são promovidos um pouco por todos intervenientes, variando nas suas diversas formas de manifestação, em função das circunstâncias específicas de cada instituição ou pessoas.

Tabela 12: Percepções públicas sobre a desonestidade das instituições-2010

HONESTIDADE (%)			
%	Muito desonestas	Muito honestas	%
20.1	Polícia	Igrejas	28.3
19.5	Polícia de Trânsito	Comunicação Social	27.5
13.1	Alfandegas	Ministério da Saúde	20.5
11.4	Partidos Políticos	ONG's	17.2
9.8	D. Nacional de Águas	Forças Armadas	15.9

Fonte: Adaptado de UTRESP (2010)

A grande diferença entre as empresas e os outros dois grupos é que estas consideram a criminalidade como sendo o problema mais grave, enquanto o mesmo aparece ainda em lugar de destaque para os funcionários (terceiro lugar) mas numa posição bem mais baixa para as famílias (sétima). É de salientar que a corrupção aparece com uma importância reduzida, em especial para as famílias, oitava posição na hierarquia dos problemas e para os funcionários (décima posição). Já para as empresas aparecem com mais importância, ainda que ainda numa posição intermédia (quinta).

No âmbito do Programa de Apoio do Desenvolvimento Institucional do MINT a foram definidas ações com vista a “desenvolver capacidades para apoiar o estabelecimento de uma

Estratégia Nacional de Prevenção Criminal’ e “Apoiar o desenvolvimento de uma cultura ética e de medidas de combate à corrupção no MINT e na PRM. Para o Camões, IP (2013) o apoio ao desenvolvimento de capacidades do MINT e da PRM requeria um apoio sustentado a médio e longo prazo, uma vez que tendo por base os estudos disponíveis e já referidos, a imagem percecionada da PRM era negativa, os casos de denúncia de crime eram reduzidos face à realidade porque a população não confiava na Polícia. Mudar esta imagem é um processo lento, de longo prazo que poderá ser avaliado através de indicadores ajustados para o efeito.

Segundo o Camões IP. (idem, p. 117) o Programa identificou a ‘Formação dos membros da PRM’ como principal vetor para inverter este cenário, tendo apostado em 3 linhas de ação (ver figura 14), nomeadamente, (1) assessoria técnica aos quadros dirigentes do MINT e da PRM, (2) formação/capacitação dos membros da PRM e (3) reabilitação dos estabelecimentos de formação (EPP-Matalana e ACIPOL), com o objetivo de:

- A curto prazo: apropriação do processo de reforma do MINT; melhoria do funcionamento dos órgãos do MINT, aumento da capacidade e qualidade de formação ministrada na EPP-Matalana e ACIPOL, criação de um sistema nacional de informação criminal e entrada em funcionamento do Laboratório de Investigação Criminal
- A médio prazo: melhoria do rácio Policia-Habitantes, melhoria dos padrões profissionais e de conduta policial e redução do número de situações de abuso e/ou corrupção da autoridade policial;
- A longo prazo: aumentar o sentimento de segurança por parte da população, elevar o nível de confiança da população nas forças de segurança (e, por conseguinte, no Estado).

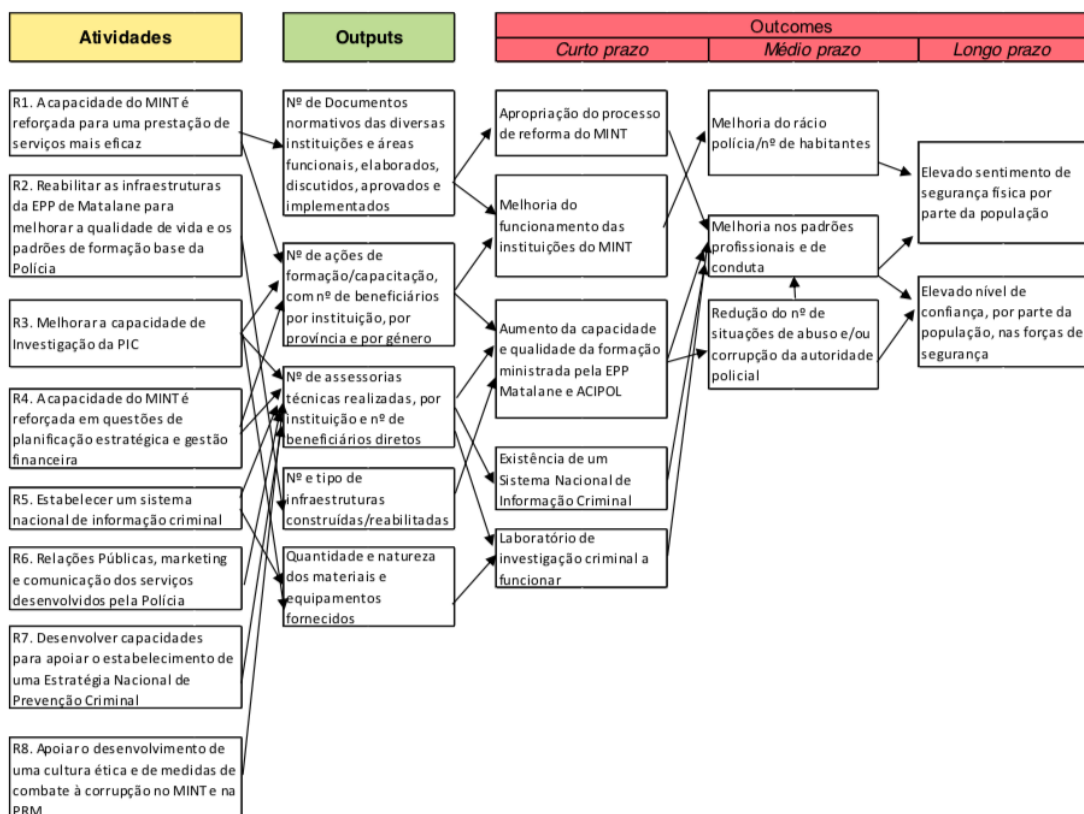
Mas, como a maioria dos membros da PRM (técnicos superiores e médios) que foram objeto de tais ações de formação/capacitação eram oriundos da Cidade e Província de Maputo (87%) do total dos formandos e os oriundos das outras províncias (representavam 13% do total dos formandos) e foram os membros afetos aos órgãos centrais do MINT, do Comando-Geral da PRM (42%) e a ACIPOL (36%) que mais se beneficiaram destas ações de capacitação de recursos humanos.

Até o ano de 2023 nem o MINT, nem o Comando-Geral da PRM produziram um estudo que permita identificar efeitos da replicação destas ações de formação nas Províncias e avaliar o seu impacto na redução da imagem negativa que a sociedade desenvolveu sobre a PRM. Na impossibilidade de apreciar os efeitos/impactos neste trabalho, uma futura avaliação poderá

incluir um conjunto de indicadores, que permita aferir o contributo do Projeto para as mudanças da visão que a sociedade moçambicana tem sobre a PRM incidindo sobre os seguintes indicadores:

1. Qual é rácio Polícia/no de habitantes?
2. Existe um Código de Conduta dos Policiais?
3. Qual é o índice de criminalidade (desagregado por tipologia e por província)?
4. Como é que evoluiu o número de casos de corrupção envolvendo membros da PRM?
5. Qual é a percepção pública sobre proteção e segurança (% de população por sexo, idade, etnia, rendimento, província, etc.) que diz que se sente segura?
6. Que percentagem da população/utentes dos serviços da Polícia (sexo, idade, etnia, rendimento, província, etc.) que diz confiar na Polícia?

Figura 12: Linhas de ação traçadas para mudar a percepção negativa sobre a PRM



Fonte: Camões. IP. 2013, p. 117.

5.5. Discussão

A Hipótese de que “os Programas de Reforma da PRM ajudaram a melhorar as percepções públicas sobre a Polícia, que antes era tida como sendo corrupta e ineficiente na prevenção e no combate a criminalidade” pretendeu ser uma resposta a terceira Questão de Pesquisa onde procurámos saber “Que relação é que se pode estabelecer entre os Programas de Reforma da Polícia e a melhoria das percepções públicas sobre a PRM?” Para verificar esta Hipótese olhamos para o PRIME, concretamente para Pilar das Relações com a Comunidade, que avalia as relações entre a Polícia e a comunidade local através da análise de quatro indicadores, nomeadamente, a Cooperação, os Direitos Humanos, a Corruptibilidade, e a Aceitação Pública.

No indicador “Cooperação” analisamos o desenvolvimento das relações Polícia-Comunidade, e a implementação das iniciativas e dos esforços de criar os órgãos de policiamento comunitários, que tinham como objetivo central aproximar a Polícia e os membros da comunidade. Aproximar a Polícia à comunidade foi sempre aspiração da FRELIMO, sendo que as FPLM, a nação em armas, eram a expressão máxima da adesão do povo a causa e ao ideal da FRELIMO. Na primeira República foram criados os Grupos dinamizadores, nas cidades e nos campos, com a tarefa de “organizar a vida do povo, combater a sabotagem económica e detetar agentes do inimigo”. Os Grupos dinamizadores, precursores do policiamento comunitário e de proximidade, tinham, de entre outras, as funções de apoiar a PPM na garantia da ordem e segurança públicas, contribuir na vigilância dos bairros e aldeias comunais, educar os cidadãos no combate ao roubo, banditismo, esbanjamento e mau uso dos bens do Partido e do Estado.²⁸⁰

Como vimos, a PPM era percebida como sendo “um instrumento fundamental de soberania, cabendo-lhe a tarefa de defender os interesses e as conquistas populares em estreita ligação com o povo.”²⁸¹ Nestes termos, a ligação Polícia-Povo visava a identificação dos membros da PPM com os interesses de classe das massas trabalhadoras, a participação ativa do povo na

²⁸⁰ Na Primeira República o Governo adotou a palavras de ordem “Unidade-Trabalho-Vigilância” para sintetizar a política do Estado. Para o Presidente Samora “o fator determinante do nosso sucesso é a unidade do nosso povo do Rovuma ao Maputo. Contra esta unidade se ergueu e se erguerá sempre o inimigo: o colonialismo de ontem, os reacionários e imperialistas de hoje, os exploradores de todas as raças. Como no passado, tudo será utilizado. (...) A segunda palavra de ordem é trabalho e sacrifício. Para que o Governo seja realmente capaz de assumir o interesse das massas trabalhadoras e nunca se desvie do serviço do Povo, é fundamental que se mantenha constantemente sob a direção da FRELIMO. (...) a terceira palavra é a vigilância ativa; um estado de preparação constante que lhes permita liquidar qualquer tentativa de agressão externa, bem assim como qualquer tentativa da reação visando comprometer a independência, sabotar a reconstrução nacional e desvirtuar a revolução. O povo deve manter a vigilância ativa e constante contra as tentativas de sabotagem abertas ou camufladas dos agentes da reação colonialista que, embora tendo perdido a batalha decisiva, ainda não desarmaram e continuam a contar com complicitades a vários níveis. Cfr. MACHEL, Samora. *Discurso por ocasião de tomada de posse do Governo de transição*. 1974. doi: <https://ambicanos.blogspot.com/2014/08/unidade-trabalho-vigilancia.html>

²⁸¹ Art.º 67 da *Ordem de Serviço n.º 1 /88, de 5 de Novembro*. Op, Cit.

organização, funcionamento e crescimento da PPM, a educação dos cidadãos para o reforço do patriotismo e observância voluntária e consciente das leis, e o enquadramento popular no combate ao banditismo.

Com o fim da Guerra Civil e início do período da democracia multipartidária, a imprensa começou a denunciar a incapacidade da Polícia para conter a violência e o crescimento da criminalidade. Uma questão que pode ser levantada é saber se a situação criminal na Primeira República era de facto reduzida ou se simplesmente não era denunciada? Ou se quando denunciadas eram considerados como sendo crimes ou como ações dos chamados bandidos armados?

O PNUD (2007) reporta que no início dos anos 2000 a PRM passava por uma crise de legitimidade e era alvo de inúmeras críticas públicas. A atuação pública da PRM era percecionada como sendo negativa, e que era o resultado de muitos fatores, incluindo a má qualidade dos recrutas, má formação básica, má qualidade dos equipamentos e transportes, falta de postura de agente da autoridade, e salários baixos. Esta percepção era também alimentada pelos relatos mediáticos da imprensa escrita e televisionada de que os polícias eram fracos, corruptos e fomentadores do crime. Para melhorar a percepção pública da Polícia a curto e médio prazo, o PNUD recomendou que fosse dado apoio ao Gabinete de Relações Públicas da PRM para a realização de atividades de divulgação pública e para continuar a implementar a estratégia de comunicação desenvolvida para melhorar a imagem da Polícia.

O PEPRM estabeleceu que para alcançar o objetivo de criar mecanismos de promoção e gestão da imagem da PRM era necessário potenciar e especializar os órgãos de Relações Públicas da PRM, dotar os órgãos de meios materiais e humanos, reformular o programa educativo “*Pela Lei e Ordem*”, e criar publicações diversas sobre a atividade da PRM (revistas, brochuras, panfletos, páginas Internet, etc.). A utilização de meios de comunicação era um dos elementos essenciais para a promoção de uma boa imagem da Polícia. Os Programas de TV, como o “*Pela Lei e Ordem*”, levaram ao público as atividades e retrataram a Polícia no combate ao crime, o que era bom para a valorização da profissão policial (PNUD 2007 p. 28).

Para além das medidas acima elencadas, e ciente de que a melhoria da imagem institucional não era apenas uma questão de relações públicas, mas requeria, uma abordagem holística que incluísse a incorporação de uma forte dimensão interna, focada na eliminação de práticas organizacionais e atitudes individuais, que eram consideradas negativas pelo público, e a percepção sobre o aumento da criminalidade, a estratégia da PRM para melhorar a sua imagem estava, principalmente, relacionada com o Programa de Policiamento Comunitário.

O Programa de Policiamento Comunitário, que evoluiu para Conselhos Comunitários de Segurança, foi impulsionado pelo General Nataniel Macamo como uma tentativa de recriar e atualizar os Grupos Dinamizadores, entretanto extintos na Paz de Roma como corolário da necessidade do Partido FRELIMO se separar do Estado. No que diz respeito a criação destes PPC/CCS, somos de opinião de que os mesmos podem estar feridos de ilegalidade. Fundamos a nossa posição nos seguintes factos:

- A Constituição de 1990 atribui ao Conselho de Ministros a tarefa de administrar o país, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a ação social do Estado, desenvolver e consolida a legalidade, realçando que a defesa da ordem pública é assegurada por órgãos apropriados que funcionam sob controlo governamental, neste caso a Polícia;
- Das disposições conjugadas do Decreto 15/2000, de 20 de Junho, e da Constituição de 1990, podemos concluir que o funcionamento dos PPC/CCS não se encontram na esfera dos Tribunais Comunitários, nem na esfera das estruturas de defesa e segurança, e que as tarefas de defesa da ordem pública não são passíveis de delegação;
- Há falta de consenso sobre as competências e limites de atuação dos CCS. Lourenço et al. (2017) levantam duvidas sobre a eficácia do modelo paramilitar de organização e funcionamento dos CCS, sobre o voluntarismo como forma de participação nos CCS que leva a falta de definição do perfil dos seus membros, sobre a falta de formação e capacitação dos membros em matéria de trabalho policial.

O Indicador “Direitos Humanos”, no Pilar das Relações com a Comunidade, visa analisar o nível de compromisso da Polícia com as normas de policiamento democrático, do respeito por todas as pessoas e prontidão para proteger os direitos das minorias. A concepção do Estado de Direito Democrático é vista como o ponto mais alto da concepção das liberdades e dos direitos dos cidadãos, sem por isso pôr em causa a edificação do bem comum. A ideia da criação do Estado resulta da vontade dos indivíduos concederem parte de sua liberdade à “entidade estatal” para que esta, por sua vez, providencie a realização das necessidades coletivas que se traduzem na segurança e bem-estar de todos.

Neste estudo olhamos, em primeiro lugar, para a questão do uso da força e de armas de fogo por membros da PRM, e de seguida, apreciamos a questão da atuação policial sobre os

cidadãos em exercício do direito de reunião e manifestação, e por fim fizemos uma abordagem à questão da tortura e da pena de morte por entendemos serem estas as situações em que o dever de manter a ordem e segurança públicas se encontra em alta probabilidade de entrar em rota de colisão com o dever de observar os direitos e as liberdades fundamentais dos cidadãos.

A possibilidade de usar a força, característica principal das forças policiais, não pode ser confundida com o emprego de violência, entendida como força física aplicada com brutalidade e sem justificação legal. A distinção entre a violência e o uso legítimo da força é importante, primeiro porque o debate acerca do tema ainda é pautado por falta de diferenciação entre ambos conceitos e, segundo, porque o emprego da força física ainda é frequentemente aplicado de forma arbitrária pelos agentes policiais, configurando, portanto, uma forma de violência (Chugwane 2017, p. 77).

A possibilidade de o membro da PRM fazer uso da arma de fogo no exercício das suas funções, na medida em que o uso da arma de fogo, em nome e em defesa do Estado, é a característica definidora do trabalho policial, uma vez que a nenhuma outra instituição do Estado é dada tal possibilidade de intervir na autonomia da vontade dos cidadãos, fazendo uso de meios potencialmente danosos para a sua integridade física e psíquica.

Esta confusão conceptual também pode ser encontrada nas normas que regulam a PRM nessa matéria, que embora estabeleçam importantes parâmetros sobre o “uso da força” e o “uso de arma de fogo”, elas não estabelecem diferenças entre ambas e são muitas vezes usadas como se de sinónimos se tratassem. As normas internas da PRM não abordam, de forma clara e inequívoca, a necessidade do uso escalonado da força em intervenção policial. Aquelas normas apontam que os membros da PRM podem fazer o uso da força e das armas de fogo em situação de “risco racionalmente grave”, mas como se pode depreender, não existe consenso sobre o que pode ser considerado “risco racionalmente grave”.

Para que as forças policiais encontrem coesão e unanimidade conceptual sobre o “uso da força” e o “uso de arma de fogo” cabe papel preponderante aos estabelecimentos de ensino, que devem em última instância refletir sobre o entendimento da instituição acerca as situações concretas e objetivas para o “uso da força” e uso de “armas de fogo” através da criação de normas doutrinarias sobre este assunto.

Sobre o direito de reunião e manifestação, os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos garantem aos cidadãos o direito de participar em reuniões legais e pacíficas. Estas normas fixam que na dispersão de reuniões ilegais, mas não violentas, os funcionários responsáveis pela

aplicação da lei deverão evitar a utilização da força ou, caso tal não seja possível, deverão, *in extremis*, limitar a utilização da força ao mínimo estritamente necessário.

Em Moçambique o histórico de dispersão de manifestações públicas tem mostrado que a PRM faz uso recorrente da violência, em vez de uma evolução gradual dos patamares do uso da força em intervenção policial. As manifestações e protestos populares pelo aumento do custo de vida em 2008, 2010 e recentemente em 2023, por ocasião do falecimento do rapper Edson da Luz (Azagaia) mostraram as dificuldades das autoridades em lidar com as manifestações públicas e alertam para a necessidade de uma maior reflexão sobre a atuação e o papel da Polícia na defesa do Estado de Direito Democrático.

A Constituição de 1990 dedicava o Título II aos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos, consagrava o direito à liberdade de reunião. Este direito, inserido nos direitos gerais dos cidadãos ligados à formação da opinião pública, constitui um pressuposto necessário do Estado de Direito Democrático. Com o objetivo de regulamentar e delimitar do âmbito do exercício deste direito por forma a assegurar-se a sua máxima e correta efetividade, designadamente, o exercício pelos cidadãos do direito de se reunirem livre e pacificamente com outros ou de manifestarem, do direito à proteção do Estado contra atos praticados por terceiros que possam impedir a concretização deste direito constitucionalmente garantido foi aprovada a Lei 9/91, de 18 de Julho.²⁸² A Lei 9/91 definia “reunião” como sendo um ajuntamento de várias pessoas preordenadas em lugares públicos, abertos ou particulares, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem ou tranquilidade públicas, tendo um carácter temporário, organizado e não institucionalizado.²⁸³ Esta Lei continha normas contraditórias e quiçá impunha dificuldades ao exercício do direito de reunião e manifestação, senão vejamos:

- O art.º 3 somente proibia que alguém fosse coagido a tomar parte em qualquer reunião ou manifestação, mas abria a possibilidade que houvesse coação para não participar em reunião ou manifestação;
- O art.º 4 proibia a reunião e manifestação que pelo seu objeto pudesse ofender a honra e consideração devidas ao Chefe de Estado e aos titulares dos órgãos do poder do Estado, o que em última instância limitava o exercício de manifestações contra o Governo;

²⁸² Lei 9/91, de 18 de Julho. [*Regula o exercício à liberdade de reunião e de manifestação*]. Boletim da República n.º 29, I-Série, pp. 200-(2) – 200-(4).

²⁸³ N.º 1 e 2 do art.º 2 da Lei 9/91, de 18 de Julho.

- O art.º 6 somente permitia que os cortejos e os desfiles só pudessem ocorrer aos sábados, domingos e feriados, e nos restantes dias depois das dezassete horas, até às zero horas e trinta minutos.

Ciente dessas limitações constantes na Lei 9/91, de 18 de Julho, a Assembleia aprovou a Lei 7/2001, de 7 de Julho, cujo maior contributo para o pleno exercício do direito de reunião e de manifestação é estabelecer as condições em que os órgãos do Estado possam impedir e/ou interrompê-las. O impedimento é um ato administrativo executado pela autoridade civil da área onde se pretende que ocorra uma reunião e/ou manifestação pública, regra geral área dos Municípios, com o fundamento de que as mesmas podem ofender a Constituição, a Lei, a moral, os bons costumes e os direitos individuais ou das pessoas coletivas.

A Constituição e a Lei são um modo de nomear as normas jurídicas que exprimem, em termos gerais e abstratos, a representação de uma situação da vida cuja verificação ou preenchimento determina a emissão de uma valoração ou a necessidade de um comportamento. A norma jurídica assume-se, portanto, como parâmetro de qualificação da realidade e/ou regra de conduta, integrando sempre dois elementos: a previsão e a estatuição. A previsão refere a situação da vida típica cuja verificação em concreto desencadeia o efeito ou a consequência jurídica estabelecida na estatuição.²⁸⁴

Enquanto que as normas jurídicas são imperativas e impessoais, os bons costumes são normas de conduta que refletem as normas dominantes da moral social de um determinado meio e de uma determinada época. Sendo a moral o conceito do bem, que pode ser entendido como tudo aquilo que promove e desenvolve o ser humano, a proibição do exercício de um direito consagrado numa norma jurídica com fundamento na moral e bons costumes abre espaço para a subjetividade no exercício do poder discricionário por parte dos órgãos da administração pública.

O exemplo da subjetividade no exercício do poder discricionário de autorizar ou não, o pleno exercício do direito de reunião e de manifestação pública, pode ser encontrado no facto das autoridades moçambicanas, nomeadamente o Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religioso, não responder ao pedido de legalização da LAMBDA, uma associação LGBT+ submetido em 2006, e as entidades municipais não autorizarem os recorrentes pedidos de manifestação e desfiles públicos, com o fundamento de que as práticas homossexuais violam a moral e os bons costumes.

²⁸⁴ Cfr, *lexionario*: Norma jurídica. <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/norma-juridica>.

O Pilar das Relações com a Comunidades do PRIME contém os indicadores Corruptibilidade e a Aceitação Pública, que visam analisar o grau de corrupção e percepção pública sobre a honestidade policial, e aceitação da Polícia como a principal fonte legítima de segurança interna, respetivamente.

Para aferir o grau de corrupção e percepção pública sobre a honestidade policial o Governo de Moçambique encomendou duas Pesquisas Nacionais sobre a Governação e a Corrupção (PNGC). Na 1.^a PNGC, realizada em 2004 pela Austral Seguros, Lda., foram inquiridos 2447 agregados familiares (AF), 992 funcionários públicos (FP) e 486 empresas. Nesta 1.^a PNGC, o desemprego, o custo de vida e o crime foram identificadas como sendo as maiores preocupações sociais, e a corrupção, embora existente, não foi identificada como um problema urgente.

Na 2.^a PNGC, realizada em 2010 pelo CEI-ISRI, foram inquiridos 3512 AF, 1738 FAE e 500 empresas. Aqui o custo de vida elevado, o desemprego e o aumento dos preços foram elencados como sendo os grandes problemas do país. A corrupção no setor público e privado aparecem na oitava e nona posição, respetivamente, na lista dos 24 principais problemas identificados pelos inquiridos.

Se na 1.^a PNGC 37% dos inquiridos acreditava que a corrupção estava a aumentar e era fomentada pelos políticos e FP (41%), e pelos cidadãos e empresas (13%), na 2.^a PNGC 47% dos AF identificava a corrupção como sendo uma prática nociva, que precisava de ser combatida. Assiste-se aqui um crescimento da consciência social sobre os malefícios da corrupção. Quanto a corrupção policial, ambas pesquisas consideram a Polícia de Trânsito (PT) e a Polícia de Proteção (PP) como sendo entidades diferente e autónomas, mas não apontam razões para tal separação. Resulta que a PT e a PP eram Departamentos da Direção Nacional de Ordem e Segurança Publica, ora transforado em Ramo da Ordem e Segurança Publica do Comando-Geral da PRM em 2013.

Em ambas PNGC, a PP e a PT foram percecionados como sendo as instituições menos honestas de Moçambique. Na 1.^a PNGC, foi perguntado à amostra sobre a percepção que tinham sobre a necessidade de se pagar subornos em troca de serviços públicos? Cerca de 26% e 19% dos inquiridos, respondeu que para a PT e PP, respetivamente era sempre necessário pagar subornos para deles obter algum serviço.,

No âmbito do Programa de Apoio do Desenvolvimento Institucional do MINT foram definidas ações com vista a “Desenvolver capacidades para apoiar o estabelecimento de uma Estratégia Nacional de Prevenção Criminal” e “Apoiar o desenvolvimento de uma cultura ética e de medidas de combate à corrupção no MINT e na PRM. Uma dessas estratégias foi punir, de forma particularmente grave, a corrupção no seio da PRM. A alínea g) do art.º 32 do

RDPRM, aprovado em 2014, passou a prever a sanção de expulsão das fileiras da PRM para os membros que “subornem ou se deixem subornar, recebendo de particulares, favores pelos serviços prestados ou a prestar no exercício das suas funções”.

A dúvida que pode ser levantada é sobre saber se “receber favores” e não “valores monetários”, como é comum no crime de corrupção policial, pode ser considerado ou não corrupção parece ser resolvida pela definição de J.S Nye (1967) que estabelece a corrupção como sendo “o comportamento desviante dos deveres formais de um entre público, neste caso o membro da PRM, motivado por ganhos privados (pessoais, familiares ou corporativos), de riqueza ou de status. No Relatório da Direção de Pessoal e Formação do Comando-Geral, sobre a situação disciplinar dos membros da PRM-2013, consta que foram detetadas 720 infrações disciplinares: 115 relacionadas com a corrupção, nomeadamente, 37 por extorsão, 37 por roubo, 23 por tirada de detidos, 12 por desvio de fundos e 6 por aluguer de arma de fogo.”²⁸⁵

Os Programas de Reforma da PRM, especificamente no Programa de Apoio do Desenvolvimento Institucional do MINT, envidou esforços para melhor a imagem da PRM e aproximá-la da comunidade, através da criação dos Programas atrás mencionados. Embora tenha havido esse esforço a PRM continuava a ser percecionada como uma má instituição, não pelas altas taxas de criminalidade, que como vimos tiveram uma tendência descendente ao longo do período em análise, mas sim por causa da corrupção; as duas PNGC colocam a PRM como sendo a instituição percecionada como sendo a mais corrupta de Moçambique. Por estas razões consideramos que a Hipótese 3 foi parcialmente verificada.

²⁸⁵ DPF-Comando Geral PRM. *Situação Disciplinar dos membros da PRM durante o ano 2013*. 2014, p.2.

Conclusões

A Questão Central desta investigação consistia em saber “qual é que foi o impacto que os Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique, nomeadamente, o “Projeto Apoio à Polícia da República de Moçambique” e o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT”, tiveram na alteração da estrutura de comando e controlo e como é que contribuíram para o aumento da sua eficácia e eficiência? A Hipótese Central desta investigação, isto é, a pressuposição que procuramos verificar ao longo da investigação é de que “os Programas de Reforma da Polícia da República de Moçambique estavam, por um lado, mais voltados para a formação de Quadros o que levou a redução do índice da criminalidade geral, e por outro lado, menos focados para a questão da organização da estrutura de comando e controlo, o que levou a excessiva centralização das operações policiais na figura do Comandante-Geral da PRM.

Steffen Eckard (2016) define a RSS como sendo o conjunto de atividades que visam a reorganização do sector da segurança [e da justiça], em conformidade com a democracia e o Estado de direito, a fim de garantir a segurança da população com vista ao estabelecimento de um ambiente seguro e estável, uma condição vital para o desenvolvimento sustentável. Parece haver grande concordância entre os autores (ex: Sedra 210, Seabra 2010, e Ball 2010) de que a RSS visa essencialmente a profissionalização das instituições de segurança e que por um lado, só um sector de segurança democraticamente controlado pode garantir a proteção da população a longo prazo contra o abuso de poder e criar um equilíbrio entre os interesses de segurança do Estado e os da população, e por outro lado, essas instituições profissionais podem tornar-se pilares da democracia nos Estados que têm pouca experiência de democracia liberal

A Reforma da Polícia contribui para a criação do Estado de Direito Democrático, englobando em certa medida a visão dos direitos humanos, mas ultrapassa-a dando ênfase ao desenvolvimento institucional, atendendo ao facto de que uma visão mais holística da relação entre a segurança, o desenvolvimento e a democracia, não pode fugir a questão da Polícia e do policiamento.

Quanto a estrutura de comando e controlo, no início do “Projeto Apoio à PRM” em 1997 da PRM, o PNUD levantou preocupações no quanto a excessiva centralização das operações policiais na figura do Comandante-Geral. Este “Projeto” culminou com a aprovação do Estatuto Orgânico da PRM de 1999 que foi alterado pela Lei 16/2013, de 12 de Agosto, que aprova uma

nova estrutura orgânica da PRM. Em ambos programas foi reforçada a centralização do comando e controlo da PRM no respetivo Comandante-Geral.

O Decreto 27/99, de 24 de Maio, aprovado no âmbito do “Projeto Apoio à PRM” extingue o cargo de Chefe do Estado-Maior Central e consolida o cargo de Vice-Comandante Geral da PRM, como o segundo na hierarquia policial, mas não o atribui competências próprias, fixando que este somente pode exercer aquelas que lhe forem delegadas pelo Comandante-Geral da PRM, nos termos do art.º 6 do Decreto 27/99, de 24 de Maio. A Lei 16/2013, de 12 de Agosto, aprovada na sequência do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT” criou uma estrutura orgânica pesada onde se encontram na dependência direta do Comandante-Geral da PRM 36 Órgãos, Unidades e Estabelecimentos, nomeadamente, 16 Órgãos, 17 Unidades e 3 Estabelecimentos.

No domínio da carreira policial com os Programas de Reforma da PRM, especificamente o com a aprovação da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, na sequência do “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do MINT a promoção e progressão dos membros da PRM deixou de estar regulamentada por condições materiais e objetivas (requisitos gerais e especiais de promoção), mas ficou dependente da nomeação para o exercício de cargo de chefia e confiança, ou seja todas as promoções passaram a ser feitas por Escolha. Esta disposição, aliada a existência de três mecanismos de promoção à Oficial da PRM (por conclusão do Curso de Oficiais na ACIPOL, conclusão do Curso de Licenciatura {em qualquer outra área do conhecimento) e a promoção por antiguidade levaram ao aumento exponencial do número de Oficiais da PRM. Em 2023 o Comandante-Geral manifestou publicamente que existem preocupações com o excesso de Oficiais na PRM, que apresenta tendências de superar o número de Sargentos e Guardas, com todas as implicações operacionais daí decorrentes.

O objetivo de aumentar o número de patentes e postos do nível operativo proposto no âmbito da revisão do Decreto 27/99, de 24 de Maio, não foi alcançados; foram alteradas as denominações de algumas Patentes e Postos ao nível dos Oficiais Subalternos e houve um aumento de Patentes na Classe de Oficiais Gerais (foi criado a Patente de Adjunto de Comissário da Polícia), e o número de lugares orgânicos para Oficiais Gerais da PRM passou de 29 para 32, sendo que 4 deles, nomeadamente, o General Vice-Comandante-Geral e os 3 Gerais Vice-Comandantes dos Ramos, não tem funções próprias, exercendo somente aquelas que lhes forem delegadas pelos respetivos titulares.

No domínio formação de Quadros ambos Programas contribuíram significativamente para a capacitação e melhoria da qualidade dos recursos humanos da PRM. A criação da ACIPOL para a formação de Oficiais da PRM em 1999 e retoma das ações de formação de Guardas da

PRM em 2003, aliada a consolidação da Cooperação Técnico-Policial entre Moçambique e Portugal tiveram forte influência no domínio “redução da criminalidade”; com a retomada dos cursos na EPP-Matalana em 2003 a taxa de criminalidade que estava fixada em 39.881 casos caiu para 29.689 casos em 2007, uma redução de 25% em cinco anos; no período em que decorreu o “Programa do Apoio do Desenvolvimento Institucional do MINT”, a criminalidade reduziu em cerca de 35%, tendo passado de 26.434 casos em 2009, para 17.105 em 2013.

No Programa de Apoio do Desenvolvimento Institucional do MINT, o Governo de Moçambique envidou esforços para melhor a imagem da PRM e aproximá-la da Comunidade através da criação dos Programas específicos, tal como os Fóruns de Policiamento Comunitário, que mais tarde evoluíram para Conselhos de Policiamento Comunitário. Foram também criados e colocados em todas as Esquadras da PRM os Gabinetes de Atendimento à Mulher Vítima de Violência; estes Gabinetes, devido a presença de efetivos do género feminino nas Esquadras tiveram grande preponderância na mudança da imagem da PRM e ajudaram a aumentar o número de queixas por violência doméstica.

Nesta senda de melhoria das perceções públicas sobre a PRM destaca-se a criação do Departamento das Relações Públicas da PRM, que aliado ao programa televisivo “Pela Lei e Ordem” passou a dar informes periódicos sobre a atuação policial e publicitar os sucessos no combate ao crime. Pese embora tenha havido estes esforços, a PRM continuava a ser percecionada como uma má instituição, não pelas altas taxas de criminalidade, que como vimos tiveram uma tendência descendente ao longo do período em análise, mas sim por causa da corrupção: as duas PNGC, realizadas por órgãos de Controlo Formal Externo, colocam a PRM como a instituição como sendo a mais corrupta de Moçambique.

Não podemos deixar de referir que os órgãos de Controlo Formal Interno, nomeadamente, o Serviço de Contraineligência Policial, o Serviço de Inspeção Policial e os Gabinetes de Ética e Disciplina Policial, não eram eficazes, nem eficientes para a prevenção do desvio e o combate as violações da Lei, por parte dos membros da PRM. Esta posição é justificada pelo facto de ter sido um órgão de Controlo Formal Externo, neste caso, a PGR que em 1996 alertou à Assembleia da República para a necessidade de se efetuarem de Reformas na PRM, com enfoque para a reestruturação orgânica e a formação de Quadros.

Foi também a PGR em 2012 a solicitar ao Conselho Constitucional, ao abrigo da alínea e) do nº 2 do artigo 245 da Constituição da República, a apreciação e consequente declaração de inconstitucionalidade do Regulamento Disciplinar de 1988 com o fundamento de que “o membro da PRM goza de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidas aos demais cidadãos” pelo que, não se lhe devem ser cominadas sanções disciplinares que impliquem

privação da sua liberdade, sanções estranhas ao regime disciplinar da função pública, aplicáveis, nos termos da Lei, aos cidadãos que sejam funcionários e agentes do Estado.

Propostas

Reconhecendo a eficácia do atual modelo de organização da Polícia, materializada pela redução das taxa da criminalidade geral, mas não colocando de lado a sua questionável eficiência, por ser um modelo complexo, pesado e excessivamente centralizado, com a devida consideração e cautela, propomos a adoção de uma nova *governance* da segurança pública em Moçambique, assente na necessidade de reestruturação do modelo de organização da PRM, através da criação de níveis de comando e controlo horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados. Como ensina a Professora Ana Paulo Brandão (2004, p. 37), “neste mundo em mutação acelerada, os factos desnudam teorias e conceitos, mostrando os seus limites heurísticos e prospetivos. E porque pensar a realidade não deve ficar apenas pela árdua busca de explicar e de prever os fenómenos, mas ser movido pela temerária vontade de mudar.”

O Professor Nuno Severiano Teixeira (2005, p. 5) defende que “a instabilidade, imprevisibilidade e incerteza do mundo atual colocam a problemática da segurança no centro do debate das sociedades modernas” pelo que a existência de novas ameaças e novos riscos contribuem para um aumento progressivo do sentimento de insegurança, cabendo ao Estado, como garante dos direitos, das liberdades fundamentais e do respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático, fazer face à estes problemas através das suas instituições, nas quais se inclui a Polícia. São essas novas ameaças e riscos que fazem com que o Estado, através da PRM, na sua atual configuração, não consiga responder eficientemente às necessidades de segurança dos cidadãos, pelo que urge perspetivar um novo conceito de segurança e, com ele, a necessidade de o Estado substituir a forma tradicional da segurança, de modo a garantir um carácter integral de segurança.

Perante a necessidade de encontrar uma nova forma de intervenção pública visando responder a uma realidade mais exigente, há que definir um novo paradigma, uma nova *governance* da segurança. A proposta da nova *governance* da segurança consiste na alteração do paradigma estrutural da PRM a dois níveis: (1) da reorganização da estrutura orgânica; e (2) da redefinição da carreira policial.

Ao nível da reorganização da estrutura orgânica uma possível solução para a excessiva centralização das atividades da PRM na figura do Comandante-Geral o que, como visto, pode causar estrangulamentos no processo de comando e controlo e tomada de decisão na condução

das operações, propomos que numa possível reorganização da PRM que o Comando-Geral possa se reestruturar em: o Comando-Geral, a Inspeção da PRM e os órgãos superiores de Comando e Direção, os Estabelecimentos de Ensino, e os Comandos Provinciais. Nesta nova estrutura passariam a existir na PRM as seguintes Unidades:

1. O Comando-Geral da PRM: constituído pelo Comandante-Geral, dois Vice-Comandantes-Gerais e o Inspetor da PRM;
2. Os Órgãos Superiores de Comando e Direção: constituídos pelo Comando Operacional, o Comando das Unidades Especiais e de Reserva, o Comando de Administração de Recursos e o Comando da Doutrina e Formação;
3. Os Estabelecimentos de Ensino: constituídos pela Escola de Sargentos da Polícia, a Escola Prática de Polícia e a Escola de Formação de Forças Especiais;
4. Os Comandos Provinciais.

Na proposta que apresentamos, o Comandante-Geral da PRM continuaria a ser um Inspetor-Geral da Polícia, nomeado por despacho do Presidente da República, mas sob proposta do Ministro que superintende a área de Segurança e Ordem Pública, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança, o que resolveria a questão da subordinação efetiva do Comandante ao Ministro.

No exercício das suas funções o Comandante-Geral seria apoiado por um Gabinete dirigido por um Chefe de Gabinete, nomeado pelo próprio e escolhido de dentre os oficiais da PRM com a patente de Adjunto de Comissário da Polícia, a quem competiria coadjuvar, assessorar e secretariar o Comandante-Geral no exercício das suas funções. De modo a juntar sob o mesmo comando e direção propomos a fusão dos cinco departamentos autónomos que à luz da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, se encontram na direta dependência do Comandante-Geral da PRM, que passaria a compor o Gabinete do Comandante-Geral, nomeadamente:

1. A Secretária-Geral da PRM;
2. O Departamento Jurídico;
3. O Departamento da Cooperação Internacional;
4. O Departamento de Estudos e Planificação; e
5. O Departamento de Relações Públicas.

António Pelembe (2006) defende que o estatuto paramilitar da PRM estabelece uma separação entre duas componentes da PRM: uma Civil e outra Militarizada. A componente militarizada se materializa através das Unidades de Operações Especiais e de Reserva e destina-

se a intervir nas situações em que a componente Civil, nomeadamente as Unidades de Territoriais não conseguem garantir a ordem e a segurança públicas. A opção do Estado por uma Polícia Militarizada deve-se as condições no nascimento da República que foi alcançada pela via militar. De facto, na Primeira República a Polícia era percebida como mais um braço armado do Estado para defender a revolução e as circunstâncias sociais e políticas que levaram à Guerra Civil, à Paz de Roma e a recente “guerra ao terrorismo” em Cabo Delgado, nunca deram espaço para que houvesse condições para uma desmilitarização das forças policíacas.

Tendo em conta o postulado por Pelembe, parece ser lógico que a PRM tenha dois Vice-Comandantes-Gerais. Parece ser igualmente lógico que os todos oficiais comissários devam ter funções próprias, sem prejuízo da possibilidade de delegação e subdelegação de funções previstas no Código de Procedimento Administrativo. Assim, os Vice-Comandantes-Geral da PRM seriam Comissários da Polícia, nomeados por despacho do Presidente da República, sob proposta do Ministro que superintende a área de Segurança e Ordem Pública, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança, sendo que;

- a) O Primeiro Vice-Comandante-Geral da PRM seria, por inerência de funções, o Comandante do Comando Operacional;
- b) O Segundo Vice-Comandante-Geral da PRM seria, por inerência de funções, o Comandante da Unidade Especial e de Reserva.

O Comando Operacional asseguraria o comando e a direção de toda a atividade operacional da componente não militarizada da PRM cabendo-lhe, especificamente, prevenir a prática de crimes, contravenções e outros atos contrários à lei e a ordem, bem como o desenvolvimento de ações de garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, a proteção de pessoas e bens, instituições públicas e os objetos económicos e estratégicos. Organizado em Direções do Comando Operacional, os Diretores seriam nomeados pelo Ministro superintende a área de Segurança e Ordem Pública, sob proposta do Comandante-Geral da PRM, ouvido o Conselho Superior da PRM, escolhidos de entre os Oficiais com a patente de Adjunto de Comissário da Polícia; nestes termos o Comando Operacional compreenderia:

- a) A Direção de Operações;
- b) A Direção de Informações;
- c) A Direção da Polícia de Segurança e Ordem Pública;
- d) A Direção da Polícia de Transito e Segurança Rodoviária;
- e) A Direção da Polícia Lacustre, Marítima e Fluvial;

O art.º 26 do Decreto 27/99, de 24 de Maio, refere que as Forças Especiais e de Reserva são subunidades da PRM preparadas para missões especiais de garantia da ordem segurança e tranquilidades públicas, compreendendo a Força de Intervenção Rápida, Força de Guarda Fronteiras, Força de Proteção Marítima, Lacustre e Fluvial e a Força de Proteção de Altas Individualidades. No texto deste diploma legal, este grupo de forças era dirigido por um Comandante das Forças Especiais e de Reserva, nomeado pelo Ministro do Interior sob proposta do Comandante-Geral da PRM.

À luz da Lei 16/2013, de 12 de Agosto, que dispõe a organização da PRM em Ramos e Unidades, foram promovidos à categoria de Ramos da PRM, a Força de Guarda Fronteiras e Força de Proteção Marítima, Lacustre e Fluvial, sem, contudo, deixarem de ter os benefícios inerentes as Forças Especiais e de Reserva, nomeadamente, o direito a remuneração, uniformes e distintivos específicos para aquele tipo de forças. Esta Lei não identifica a figura sobre quem recai a tarefa de coordenar as suas operações, material e equipamento. Na falta de respostas, cada uma delas, isoladamente, depende, operacional e administrativamente do Comandante-Geral da PRM, com todos os prejuízos e nós de estrangulamento que a demasiada concentração e centralização de funções acarreta para as operações policiais.

Para resolver esse imbróglio propomos que seja reconstituído o Comando das Unidades Especiais e de Reserva, com a tarefa de assegurar o comando e direção de toda a atividade da PRM nos domínios a as missões de reposição e de manutenção da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal, inativação de explosivos, proteção e socorro e aprontamento e projeção de forças para missões internacionais.²⁸⁶ O Comando das Unidades Especiais e de Reserva compreenderia:

- a) O Estado-Maior da Unidade;
- b) A Unidade de Intervenção Rápida;
- c) A Unidade de Guarda Fronteiras;
- d) A Unidade de Segurança Pessoal;
- e) A Unidade de Operações Especiais;
- f) A Unidade Canina;

²⁸⁶A exclusão da Unidade de Cavalaria num futuro Comando da Especial e de Reserva se prende com o facto das forças de cavalaria partilham algumas vantagens com a força de cinotécnia designadamente, a dissuasão psicológica e a economia de recursos humanos. A força de cavalaria tem ainda vantagem na ocupação do espaço, no poder de observação e de choque e na mobilidade. Contudo, a menor proteção, a necessidade de maior logística, as dificuldades em realizar detenções e missões estáticas prolongadas, e as suas limitações face a determinado tipo de obstáculos, foram as principais desvantagens apontadas para o seu uso. Cfr. FARINHA, João. *Forças combinadas em Ordem Pública*. [Dissertação de Mestrado]. Academia Militar. 2011.

- g) A Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos;
- h) A Unidade Cerimonial (Banda da PRM e a Companhia da Guarda de Honra).

O Comandante das Unidades Especiais e de Reserva seria coadjuvado por um Chefe do Estado-Maior (Primeiro Adjunto de Comissário da Polícia), sendo que este e os Comandantes da Unidade de Intervenção Rápida, Unidade de Guarda Fronteiras, e da Unidade de Proteção de Altas Individualidade (Adjuntos de Comissário da Polícia) seriam nomeados pelo Ministro superintendente a área de Segurança e Ordem Pública, sob proposta do Comandante-Geral da PRM ouvido o Conselho Superior da PRM. Os Comandantes da Unidade de Operações Especiais, Unidade Canina, Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos e da Unidade Cerimonial (Superintendente Principal da Polícia) seriam nomeados pelo Comandante-Geral da PRM, sob proposta do Comandante da Unidade.

Terminada as considerações sobre a parte operacional da PRM importa olhar para a parte relativa a doutrina, a formação e a administração dos recursos humanos, logísticos e financeiros. A Doutrina Militar é definida pelo Tenente-General Bertolino Capitene como sendo “o conjunto de princípios que servem de base a um sistema. A Doutrina Militar consiste no conjunto de valores e de princípios gerais, cuja finalidade é orientar a organização, o preparo e o aprontamento das Forças Armadas.”²⁸⁷

O Brigadeiro-General Francisco Duarte entende que a Doutrina Militar é um conjunto de princípios e regras que visam orientar as ações das forças e elementos militares, no cumprimento da missão operacional, na prossecução dos objetivos.²⁸⁸ a Doutrina Militar representa conceitos, táticas, técnicas e procedimentos de carácter operacional (emprego de Unidade de Manobra, Apoio de Combate e Apoio de Serviços) resultantes da experiência. A formulação da doutrina obedece os seguintes passos:

- Criação de um conjunto de princípios e regras operacionais e administrativos que devem orientar as forças no terreno;
- Aplicação daqueles princípios em ambiente de formação e treino para dar suporte técnico e validar a doutrina);
- Seleção do que pode aceite, ser ensinado, assimilado e aplicado em ambiente operacional;

²⁸⁷ CAPITENE, Bertolino. *Doutrina militar das operações terrestres das Forças Armadas de Defesa de Moçambique*. 2022, p.16.

²⁸⁸ DUARTE, José. *Estruturas e processos de concepção, ratificação, aprovação, implementação e difusão de uma doutrina das Forças Armadas*. 2022.

- Enquadramento da atividade operacional

Robert Doughty defende que ‘(..) a melhoria na formulação da doutrina conjunta pode vir da associação mais estreita do *Joint Doctrine Center* com o *Armed Forces Staff College*. Tal aliança poderia colocar as últimas reflexões sobre questões doutrinárias à disposição dos alunos e facilitar o desenvolvimento da doutrina através de um sistema mais abrangente e exigente que o atual. Uma das principais lições da experiência do Exército [EUA] é que a produção de doutrina não pode ser completamente separada do ensino da doutrina, devendo existir uma relação simbiótica entre ambos”²⁸⁹

Com base nestas aceções podemos definir a doutrina policial como sendo a atividade do estudo teórico e empírico das melhores formas de organização e atuação das forças policiais, realizado por académicos e técnicos, e expressa em pareceres, manuais ou artigos científicos, que assumem relevância no domínio da prática da atividade policial através da definição dos procedimentos operacionais e administrativos das forças policiais.

Na PRM, o art.º 14 do Decreto 58/2019, de 1 de Julho, dispõe que cabe a Direção de Doutrina e Ética Policial, enquanto unidade orgânica especializada em matéria de promoção de valores patrióticos, éticos, deontológicos e culturais:

- a) Conceber e desenvolver uma doutrina integrada que oriente a ação da PRM no domínio de educação cívica, patriótica e postura assentes nos princípios fundamentais da PRM, nos termos da lei;
- b) Elaborar e difundir normas, planos e diretivas que determinem e orientem as ações a desenvolver no âmbito de doutrina e ética policial;
- c) Acompanhar o desenvolvimento da técnica e doutrina policial no plano nacional, regional e internacional;
- d) Estudar, planear e implementar as atividades relativas à educação física, cultura e desporto na PRM;
- e) Propor normas de uniformização e validação da terminologia policial;
- f) Elaborar, difundir e manter atualizadas as normas e instruções sobre funcionamento das bibliotecas da PRM

Por sua vez o art.º 17 do mesmo Decreto atribui a Direção de Pessoal e Formação, de entre outras, as seguintes funções:

²⁸⁹ DOUGHTY, Robert. *Reforming the Joint Doctrine Process*. Parameters. 1992, p. 45-53.

- a) Elaborar estudos, inquéritos e outros trabalhos que visam a definição de políticas e estratégias para o melhoramento do funcionamento da PRM;
- b) Realizar estudos e pesquisas que permitam a organização e coordenação dos processos de recrutamento, seleção e integração de recursos humanos qualificados para os quadros de pessoal da PRM;
- c) Formular propostas de políticas e estratégias de formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos membros da PRM;
- d) Coordenar com as demais unidades orgânicas do Comando-Geral da PRM a preparação das propostas de diplomas e regulamentos relativos ao pessoal e planeamento de estágios, cursos e quadro de funções;
- e) Conceber e propor cursos de especialização para as áreas da PRM;
- f) Coordenar as atividades de formação, treino, estágio e desenvolvimento técnico-profissional dos membros da PRM;
- g) Articular com os estabelecimentos de ensino o processo de formação dos membros da PRM; e
- h) Fiscalizar e controlar as atividades dos estabelecimentos de ensino da PRM;

Como podemos notar, as atividades da Direção de Doutrina e Ética Policial estão profundamente ligadas às da Direção de Pessoal e Formação, tendo ambas como centro de gravidade, a criação e difusão das normas que estruturam o *ethos* do membro da PRM. Os estabelecimentos de ensino policial como a ACIPOL, ESAPOL e EPP-Matalana, com os recursos humanos de qualidade de que dispõem e com as responsabilidades no ensino da doutrina e na formação de Quadros para a PRM e para o MINT, podem ter um papel importante na formulação da doutrina policial, detetando lacunas, sendo-lhes atribuída a responsabilidade de concepção, no todo ou em parte, de publicações doutrinárias, associando-se assim a produção e o ensino de doutrina.

A manutenção da falta de Ligação entre a condução das operações, a formulação da doutrina e o ensino da doutrina, ao nível macro, desperdiçando as possíveis sinergias entre estas funções leva a que, por exemplo, as aquisições de armamento, material e equipamento realizadas sem fundamento doutrinário, ou consideração pelas exigências e experiências testadas em ambiente formativo, dificultem interoperabilidade e integração desses meios nas operações, exaurindo, deste modo, os recursos já de si escassos.

A nossa conclusão inicial é de que a separação entre os centros de formulação da doutrina e os centros de ensino da doutrina foi um erro havendo necessidade de fusão das duas

Unidade Orgânicas do Comando-Geral e a constituição de um Comando da Doutrina e Formação. No entanto, assumir que a futura unidade orgânica deva permanecer como um ator meramente passivo e limitar-se a formulação da doutrina policial é demasiado redutor.²⁹⁰ A criação de um Comando da Doutrina e Formação pode permitir a deteção de lacunas doutrinárias, a atribuição da responsabilidade de concepção, no todo ou em parte, de publicações doutrinárias, associando a produção da doutrina ao ensino da doutrina.

As capacidades de análise e discussão, existentes em ambiente académico, podem ser aproveitadas no processo de concepção, mudanças conceptuais e a introdução de novos conceitos doutrinários, depreendendo-se ser necessário, portanto, integrar neste Comando os Estabelecimentos de Ensino Básico e Médio. Nestes termos o Comando da Doutrina e Formação seria comandado por um de Primeiro Adjunto de Comissário da Polícia, nomeado pelo ministro que superintende a área de Segurança e Ordem Pública, sob proposta do Comandante-Geral da PRM, ouvido o Conselho Superior da PRM, compreendendo:

- a) A Direção da Doutrina Policial;
- b) A Direção de Formação; e
- c) Os Estabelecimentos de Ensino.

O comando e direção de toda a atividade da PRM nos domínios da administração dos recursos humanos, materiais e financeiros seria assegurado pelo Comando de Administração de Recursos, comandado por um Primeiro Adjunto de Comissário da Polícia, nomeado pelo ministro superintende a área de Segurança e Ordem Pública, sob proposta do Comandante-Geral da PRM, ouvido o Conselho Superior da PRM, compreendendo:

- a) A Direção de Pessoal;
- b) A Direção de Logística;
- c) Direção de Finanças; e
- d) Direção de Saúde e Assistência na doença

No que concerne a gestão da carreira policial, como verificamos, o Estatuto de 1999 estabeleceu duas categorias de Oficiais Subalternos: os Oficiais Subalternos na escala média, habilitados com os respetivos cursos de promoção, tendo regra geral a 12.^a Classe do SNE e os Oficiais Subalternos na escala superior, aqueles com o curso superior, subdividindo-se em

²⁹⁰ Aqui fazemos referência as atribuições da DPF-CGPRM de conceber e propor cursos de especialização para as áreas da PRM, coordenar as atividades de formação, treino, estágio e desenvolvimento técnico-profissional dos membros da PRM e articular com os estabelecimentos de ensino o processo de formação dos membros da PRM.

Oficiais formados na Academia de Ciências Policiais ou equivalente e os Oficiais formados nos estabelecimentos de ensino superior civil, também conhecidos por “Oficiais Adequados”.

Uma das discussões conduzidas no âmbito do anteprojeto de revisão da Lei orgânica da PRM de 1999 foi a necessidade de se aumentar os postos operativos na PRM (escalões de Sargentos e de Guardas) uma vez que se assistia a uma inversão da pirâmide hierárquica que desejavelmente deveria ter mais Sargentos e Guardas do que Oficiais mas que devido aos poucos escalões nas Carreira de Sargentos e na Carreira de Guardas, aliadas ao surgimento de muitos membros dessas categorias com o nível superior (principal requisito para o ingresso na Carreira de Oficiais) levou a uma tendência do número de Oficiais se aproximar do número de Sargentos de Guardas, com todas as consequências operacionais que advêm dessa situação.

Daqui emergem duas questões: (1) neste momento existe uma carreira policial devidamente estruturada, regulamentada e com critérios de promoção objetivamente definidos? (2) como inverter o atual cenário do aumento do número de Oficiais devido os fatores acima elencados? Em resposta a primeira pergunta, importa fazer referência ao facto de que o Conselho de Ministros aprovou em 2019 um novo Estatuto Orgânico da PRM que estabelece no n.º 2 do art.º 48 que “o exercício de cargo ou funções implica a promoção do seu titular à patente orgânica definida no presente Estatuto”, o que nos leva a concluir que promoção e progressão dos membros da PRM passou a não estar regulamentada por condições materiais e objetivas, nomeadamente, condições gerais e especiais de promoção, mas sim, passou a estar dependente da nomeação para o exercício de cargos de chefia e confiança, ou seja todas as promoções dos membros da PRM passaram a ser feitas por Escolha.

A resposta à segunda pergunta passa por uma redefinição da carreira policial e do sistema de Patentes e Postos vigente, de modo a adequar a função policial aos desafios prementes e exigentes da segurança pública, nomeadamente, pelo desafio da manter, qualificar e motivar os recursos humanos da PRM. A estrutura da classe de Oficiais Gerais da PRM foi alterada pela Lei 16/2013, de 12 de Agosto, passando a estar constituída pelas Patentes de Inspetor-Geral, Comissário, Primeiro Adjunto de Comissário e Adjunto de Comissário da Polícia, correspondendo aos Postos de General do Exército, Tenente-General, Major-General e Brigadeiro nas FADM, respetivamente. A Classe de Oficiais Superiores da PRM também encontra correspondência nas FADM, com as Patentes de Superintendente Principal, Superintendente e Adjunto de Superintendente da Polícia equiparando-se a Coronel, Tenente Coronel e Major, respetivamente.

É na Classe de Oficiais Subalternos e na de Sargentos onde reside a necessidade de reflexão sobre a eficiência do modelo estabelecido. A existência de uma multiplicidade de mecanismos

de promoção à Oficial Subalterno é originada, em parte, pelos poucos escalões na Classe de Sargentos que tem dois níveis, Sargento Principal e Sargento da Polícia, e pelo facto de que o acesso a Classe de Oficiais representar um aumento significativo nas remunerações. A solução pode passar pela eliminação da subcategoria de Oficiais Subalternos na escala média e a reestruturação da Carreira de Sargentos da PRM, aumentando-lhe Postos e equiparando-os aos Oficiais no Sistema de Carreiras e Remunerações da PRM. Não podemos descurar a necessidade de revogação das disposições do n.º 2 do art.º 48 do Estatuto Orgânico da PRM, que estabelecem a promoção obrigatória por nomeação para exercício de cargo de direcção, chefia e confiança.

Deste modo seria consolidada a ACIPOL como única instituição de formação de Oficiais da PRM, e se acautelaria os direitos dos membros da PRM que frequentam os cursos superiores, nas instituições de ensino superior civis, com a aspiração de ver melhorada a sua condição social e financeira. Nestes termos os membros da PRM continuariam organizados hierarquicamente em três escalões, (Oficiais, Sargentos e Guardas) com as seguintes Patentes e Postos:²⁹¹

a) Escalão de Oficiais

- i. Oficiais Gerais: Inspetor-Geral, Comissario, Primeiro Adjunto de Comissario e Adjunto de Comissario;
- ii. Oficiais Superiores: Superintendente Principal, Superintendente e Adjunto de Superintendente;
- iii. Oficiais Subalternos: Inspetor Principal, Inspetor, Subinspetor, [Aspirante-à-Oficial].

b) Escalão de Sargentos

- i. Sargento Principal
- ii. Sargento
- iii. Primeiro Sargento
- iv. Segundo Sargento
- v. Terceiro Sargento

vi. Furriel

c) Escalão de Guardas

- i. Primeiro Cabo
- ii. Segundo Cabo
- iii. Guarda
- iv. Guarda-Estagiário

²⁹¹ Estas alterações implicariam a alteração dos requisitos de admissão ao curso de Sargentos na ESAPOL que passaria a ter como um requisito a Licenciatura. É importante referir ser necessário a reformulação dos tempos de permanência nas Patentes e Postos da PRM de modo a garantir uma progressão gradual e faseada dos membros da PRM

[Página intencionalmente deixada em branco]

Bibliografia

- **Artigos em Jornais e Revistas.**

- Africa Confidential de 14 de janeiro de 1987, p.10.
https://www.mozambiquehistory.net/governance/snasp/19870100_machel_wanted_vieira_out.pdf
- Jornal Informáfrica. *Moçambique: entre a paz e as tensões*. 1990, p.7.
https://www.mozambiquehistory.net/history/peace_process/90/02-03/19900210_entre_paz_e_tensoes.pdf
- Jornal Notícias [Moçambique] de 19 de março de 1992, p.8: A Renamo pretende alcançar o poder pela via militar” - Armando Guebuza em conferência de imprensa.
- Jornal Notícias [Moçambique] de 5 de Março de 1981: *Comunicado do Ministério da Segurança anunciando o desmantelamento de uma rede da CIA em Moçambique*.
- Jornal Notícias de 26 de Setembro de 1978. *Mensagem dos Quadros Superiores das FPLM proferida por ocasião do 25 de Setembro, dia das Forças Armadas. Esta mensagem foi dirigida ao Presidente Samora Machel e lida pelo Tenente-General Armando Guebuza, Comissário Político Nacional das FPLM e Vice-Ministro da Defesa Nacional*. disponível no CEDIMO, Série A (1)1979-01-02.
- Jornal Público [Portugal] de 1 de Agosto de 1992. IMA, Teresa. *Julgamento de [General] Mabote em Tribunal: Golpe de teatro no Tribunal*
- Revista Tempo [Moçambique] de 13 Agosto de 1978, p. 9: *Grupos de Vigilância Integram Milhares de Pessoas.*”
- Revista Tempo [Moçambique] de 23 Julho de 1978, pp. 23–32. *Vigilância Popular Deteta Roubos e Subornos*.
- Revista Tempo [Moçambique] de 7 de janeiro de 1990, p. 1-5. *Mensagem à nação proferida pelo Presidente Joaquim Chissano por ocasião do fim-do-ano de 1989*.
- The Financial Times [Estados Unidos] de 4 de Março de 1976. QUENTIN. Peel: *Mozambique closes border with Rhodesia*.

- **Relatórios**

- Amnesty International. *Mozambique: Human rights and the police*. [Em linha] 1998. [consultado em 30 de setembro de 2022] AI INDEX: AFR 41/01/98. disponível em <https://www.amnesty.org/en/documents/afr41/001/1998/en/>
- Boletim Informativo do Arquivo Histórico de Moçambique. 3.^a Edição. Maputo. 2009.

- CAMÕES, IP. *Projeto de Apoio ao Ministério do interior de Moçambique: Avaliação a meio percurso*. Sumário Executivo. Lisboa. 2013.
- Conselho Económico e Social das Nações Unidas. Resolução 1989/61, de 24 de Maio de 1989.
- DFID. *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*. [Em linha] London: DFID, 2002 [consult. 19.3.2021]. Disponível em: <http://gsdrc.org/docs/open/ssaj23.pdf>
- INE. *Estatísticas de Crime e Justiça 2010-2011*. Direção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais. Maputo. 2012.
- INE. *Estatísticas de Crime e Justiça 2010-2013*. Direção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais. Maputo. 2014.
- INE. *Estatísticas de Crime e Justiça 2012-2013*. Direção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais. Maputo. 2014.
- INE. *Estatísticas dos crimes em geral reportados pela Polícia por Província 2001-2010*. Direção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais. Maputo. 2011.
- IOM. *After One Year: What is the Status of Reintegration in Mozambique?* Maputo: Information and Referral Service/Provincial Fund for Demobilized Soldiers. 1996
- MINT. *Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique-PEPRM para o período 2003-2012* [Em linha] Maputo, 2003 [consult. 11.5.2021] Disponível em: <https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/peprm-volume-i-final-conselho-de-ministros.pdf>
- OCDE. *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* [Em linha]. Paris: OECD Publishing, 2005 [consult. 24.4.2021]. ISBN 92-64-00786-5. DOI: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264007888en.pdf?expires=1620826063&id=id&accname=oid015503&checksum=EB327897E0D6E0914C99E2C3996BCC4D>
- OIM. *After One Year: What is the Status of Reintegration in Mozambique?* Maputo: Information and Referral Service/Provincial Fund for Demobilized Soldiers. 1996.
- ONU. Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Cuba. 1990.
- ONU. *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform* [Em linha]. New York: Relatório do Secretário-geral na 62 Sessão, 2008 [consult. 18.2.2021]. Disponível em <https://issat.dcaf.ch/download/421/2650/UN%20SG%20Report%20on%20SSR.pdf>
- PNUD. *Country Evaluation: assessment of development results for Mozambique*. Evaluation Office, New York, 2004.
- PNUD. *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*. New York, Oxford University Press, 1994.
- PNUD. *Support to the Police of the Republic of Mozambique-Project Outcome Evaluation Phase I, II And II*. Final Report. 2007.
- PNUD. *2007-2009 CPAP Revisão intercalar Final Report*. 2009

- UK. *Security Sector Reform Policy Brief*. [Em linha]. London: GFN-SSR, 2003 [consult. 25.4. 2021]. Disponível em: <https://www.ciaonet.org/attachments/6015/uploads>
- UNICRI. Plano Estratégico para a Polícia da República de Moçambique: Resultados dos inquéritos sobre vitimização e desempenho da Polícia. Maputo. 2003.
- USAID. *Corruption Assessment: Mozambique Final Report*. Washington, DC, 2005.
- UTIFE. *Draft do documento base da Lei Orgânica da PRM*. Maputo. 2005.
- ANTT. Arquivos da PIDE. CÓDIGO DE REFERÊNCIA: PT/TT/PIDE/D-C/001/9169. COTA ATUAL: PIDE/DGS, 2ª Divisão de Informação, CI (2) 9169

• Legislação Moçambicana

- Assembleia da República. *Constituição de 1990*. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 44, I-Série, pp.268(1) - 268(16).
- Assembleia da República. *Constituição de 2004*. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 51, I-Série, pp. 543 -573.
- Assembleia da República. *Decreto 22/93, de 16 de Setembro* [Aprova o Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique e revoga o Decreto 6/79, de 26 de Março]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 37, I-Série, pp-168(3) -168(6).
- Assembleia da República. *Decreto n.º 55/2009 de 12 de Outubro*. [Aprova o SIGEDAP]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 40, I-Série, 4.º Suplemento, pp. 306-(35) -306-(1160).
- Assembleia da República. *Lei 12/2019 de 23 de Setembro* [fixa a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Defesa e Segurança]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. (138(1) -138(8).
- Assembleia da República. *Lei 13/92 de 14 de Outubro* [aprova o Acordo Geral de Paz]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 42, I-Série, pp. 202 (1) - 202 (24).
- Assembleia da República. *Lei 17/97, de 1 de Outubro* [aprova a Política de Defesa e Segurança]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 40, I-Série, I Suplemento, pp. 200 (6) – 200 (8).
- Assembleia da República. *Lei 19/92. de 31 de Dezembro* [cria a Polícia da República de Moçambique (PRM)]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 53, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 248(5) - 248(7).
- Assembleia da República. *Lei 20/91, de 23 de Agosto* [cria o Serviço de Informações e Segurança do Estado]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 34, I-Série, I.º Suplemento, pp. 265- 267.

- Assembleia da República. *Lei 8/96, de 5 de Julho* [Cria o Conselho Nacional de Defesa e Segurança]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. (138(1) - 138(8).
- Assembleia da República. *Lei 9/96 de 22 de Novembro* [Introduz princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 47, I-Série, Suplemento, pp. (236)-(1) – (236)-(3).
- Assembleia Popular. *Constituição de 1975*. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 1, I-Série, pp. 1-8.
- Assembleia Popular. *Lei 11/78 de 15 de Agosto* [procede a revisão pontual da Constituição da República Popular de Moçambique]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 97, I-Série.
- Assembleia Popular. *Lei 2/79, de 1 de Março* [Lei dos Crimes Contra a Segurança do Povo e do Estado Popular]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. 1979.
- Assembleia Popular. *Lei 5/79 de 26 de Maio* [Cria a Polícia Popular de Moçambique]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República, I-Série, n.º 60, pp.181-182
- Assembleia Popular. *Lei 5/80, de 25 de Setembro* [cria o sistema de patentes nas Forças Armadas de Moçambique (FPLM)]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 38, I-Série, pp. 140(1) -140(2).
- Assembleia Popular. *Lei 5/88, de 27 de Agosto* [Aprova o Sistema de Patentes e Postos na PPM]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 34, I-Série, 3.º Suplemento, pp. 305(17) -305(22).
- Assembleia Popular. *Lei n.º 4/78, de 23 de Março* [institui o Serviço Militar Obrigatório para ambos sexos]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 35, I-Série, pp. 152-154.
- Conselho de Ministros. *Decreto 1/75, de 27 de julho de 1987* [Define as tarefas que, no âmbito da ação governamental, competem a cada Ministério para que o Governo possa realizar de forma eficaz a sua tarefa fundamental de dirigir o aparelho do Estado]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 15, I-Série, pp. 52-63.
- Conselho de Ministros. *Decreto 41/2011, de 2 de Setembro* [Estrutura orgânica das FADM]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 35, I-Série, 2.º Suplemento, pp. 402 (26) – 402 (38).
- Conselho de Ministros. *Decreto 5/82 de 8 de Abril* [sobre a Direção, Organização e Funcionamento dos Portos]. Boletim da República n.º 13, I-Série, pp. 69-71.
- Conselho de Ministros. *Decreto-Lei 21/75 de 11 de Outubro* [cria o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP) e define as suas atribuições]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República, Série I, n.º 46, pp. 193-194.

- Conselho de Ministros. *Exortação ao povo moçambicano ao reforço da unidade nacional, à agudização da vigilância, a participação ativa na defesa da Pátria, perante as ameaças de agressão militar sul-africana*. 11 de Outubro de 1986. Boletim da República n.º 41, I-Série, 2.º. Suplemento, pp. 140 (3) – 140 (4).
- Conselho de Ministros. *Lei n.º 3/94 de 13 de Setembro* [Aprova o quadro institucional dos distritos municipais]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 37, I-Série, 2.º Suplemento, pp. 424(3) – 424(17).
- Ministério das Finanças. *Portaria n.º 57/75, de 20 de Setembro* [Abre e inscreve, em artigos adicionais, na tabela orçamental de despesa ordinária para o ano económico de 1975, dois créditos especiais]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 38, I-Série, pp. 165-167.
- Ministério do Interior. *Decreto 6/79 de 26 de Maio* [Regulamenta a orgânica da PPM, cria os seus ramos diferenciados e define os seus mecanismos de funcionamento e demais competências]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República, I-Série, n.º 60, pp.181-182.
- Ministério do Interior. *Diploma Ministerial 81/87 de 8 de Julho* [Aprova o Estatuto Orgânico no Ministério do Interior]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 27, I-Série, pp. 141-144.
- Ministério do Interior. *Diploma Ministerial n.º 86/93 de 22 de Setembro* [aprova o Estatuto Orgânico do Ministério do Interior]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 38, I-Série, pp. 170 - 174.
- Presidência da República. *Comunicação da Presidência da República Popular sobre a capacitação do Governo*. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. 1983. Boletim da República n.º 21, I-Série 2.º Suplemento.
- Presidência da República. *Decreto Presidencial n.º 3/82 de 15 de Setembro* [Demite João Facitela Pelembe do e Governador da Província de Gaza]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 36, I-Série, pp. 149 - 150.
- Presidência da República. *Decreto Presidencial n.º 3/93, de 18 de Junho* [Constitui a Comissão Nacional de Assuntos Policiais (COMPOL) e indica os elementos que a constituem]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 24, I-Série, pp-120-(1) -120-(2).
- Presidência da República. *Decreto Presidencial n.º 67/83 de 29 de dezembro* [procede a revisão da Lei que cria o SNASP]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 53, I-Série, pp-126-(3) -126-(4).
- Presidência da República. *Ordem de Serviço n.º 1/88 de 5 de Novembro* [Aprova o Regulamento Básico do Polícia]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 44, I-Série, pp-359(2) -359(25).
- Presidência da República. *Ordem de Serviço n.º 3/90 de 7 de Maio* [Cria os Serviços de Contrainteligência na Polícia Popular de Moçambique]. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo. Boletim da República n.º 10, I-Série, pp. 70(1) - 70(4).

- **Legislação Portuguesa**

Assembleia da República. *Lei 53/2007, de 31 de Agosto* [Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública]. Diário da República n.º 168, I-Série, pp. 6065 – 6074.

Ministério da Administração Interna. *Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de outubro* [Republicação do Estatuto do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Diário da República n.º 8, I-Série, pp. 46-60.

Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Decreto n.º 57/97 de 08 de outubro* [Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna]. Diário da República n.º 233, I-Série A, pp. 5431 – 5432.

Presidência da República. *Acordo entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique celebrado e Lusaka a 7 de Setembro de 1974*. Diário do Governo n.º 210/1974, 2.º Suplemento, I – Série, pp. 3-5.

Presidência do Conselho de Ministros. *Resolução 196/2005, de 22 de novembro* [Uma visão estratégica da Cooperação Portuguesa]. Diário da República n.º 244, I-Série B, pp. 7180 – 7201.

- **Documentos da FRELIMO**

FRELIMO *Defender a Pátria, Eliminar a Fome: Tarefa de todos os Moçambicanos*. Maputo. 1983. Coleção IV Congresso.

FRELIMO. *Combate Popular contra a criminalidade, apliquemos criadoramente as palavras de ordem da FRELIMO, vigilância contra especulação e açambarcamento*. Departamento de Informação e Propaganda. Maputo. 1979. Coleção Palavras de Ordem.

FRELIMO. *Relatório da 1.ª Reunião Nacional sobre Cidades e Bairros Comuns: Resolução sobre a Organização Estatal das Cidades*. Maputo: Imprensa Nacional. 1979. Maputo.

FRELIMO. *Síntese da Resolução sobre a organização do Grupos Dinamizadores e Bairros Comuns*. Maputo: Imprensa Nacional. Imprensa Nacional. Maputo. 1979.

FRELIMO. *Tarefas concretas e imediatas a realizar: Circular da Sede Nacional da FRELIMO dirigida a todos os Grupos Dinamizadores do país*. Departamento de Informação e Propaganda. Maputo. 1976.

MACHEL Samora. *Transformar o Aparelho de Estado no instrumento da vitória*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1980. Coleção Palavras de Ordem n.º 18.

MACHEL, Samora. *A vitória do povo do Zimbabwe é fruto da luta armada, da unidade e do internacionalismo*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1980. Coleção Palavras de Ordem n.º 16.

MACHEL, Samora. *Acordo de Inkomati: Vitória da Paz, Vitória do Socialismo*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1984. Coleção Palavras de Ordem n.º 26.

- MACHEL, Samora. *Colher no 25 de Setembro força renovada para o combate*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1979. Coleção Palavras de Ordem n.º 13.
- MACHEL, Samora. *Desalojemos o inimigo interno do nosso Aparelho de Estado*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1980. Coleção Palavras de Ordem n.º 19.
- MACHEL, Samora. *Desalojemos os infiltrados nas Forças de Defesa e Segurança*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1981. Coleção Palavras de Ordem n.º 22.
- MACHEL, Samora. *Discurso por ocasião do encerramento da Campanha Nacional de Reestruturação do Partido*. CEDIMO, Série A 01-021978 (1). Maputo. 1979.
- MACHEL, Samora. *Fazer da Beira o ponto de partida para a ofensiva organizacional*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1980. Coleção Palavras de Ordem n.º 17.
- MACHEL, Samora. *Fazer da Escola uma base para o Povo tomar o poder*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1979. Coleção Estudos e Orientações, n.º 26.
- MACHEL, Samora. *Fazer do Niassa base sólida para a construção do Socialismo*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1979. Coleção Palavras de Ordem n.º 14.
- MACHEL, Samora. *Garantir a paz, tranquilidade e segurança*. Exortação do Presidente da FRELIMO às Forças de Defesa e Segurança por ocasião da Ofensiva da Legalidade. publicada na Revista Tempo n.º 570, pp. 22-28 e 37-41, 15 de novembro de 1981.
- MACHEL, Samora. *O Estudo como uma constante dos nossos militares*. Discurso por ocasião do encerramento do 1.º Curso de Especialistas da Força Aérea na Cidade da Beira-Sofala. 1980. Publicado no Jornal Notícias da Beira no dia 04 de Outubro de 1980. Do arquivo do CEDIMO Série A(6) 1981-05-25.
- MACHEL, Samora. *O Partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular*. Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso. Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo. 1979.
- MACHEL, Samora. *O poder popular garante a legalidade*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo 1984. Coleção Palavras de Ordem n.º 27.
- MACHEL, Samora. *P.E.C. 81: Um desafio as nossas capacidades de crescimento a ritmos elevados*. Discurso do Presidente Samora na abertura da VIII Sessão do Comité Central do Partido FRELIMO. Publicado no Jornal Notícias de Maputo de 16 de Dezembro de 1980. Do arquivo do CEDIMO Série A(6) 1981-05-25.
- MACHEL, Samora. *Queremos um Exército incorruptível e combativo* - discurso na cerimónia de atribuição de patentes e imposição de divisas. Publicado no Jornal Notícias da Beira de 03 de Outubro de 1980. Do arquivo do CEDIMO Série A (8) 1981-05-25.
- MACHEL, Samora. *Rompamos definitivamente com a Burguesia para consolidar o poder popular*. Edição do Partido FRELIMO. Maputo. 1982. Coleção Palavras de Ordem n.º 23.
- Mozambique History Net. Carta dos Antigos Combatentes, p. 6. [Dossier MZ-0043-Veterans of Liberation War]. DOI: https://www.mozambiquehistory.net/antigos_combatentes.php

Relatório do Comité Central da FRELIMO apresentado ao VI Congresso publicado no Jornal “o Século de Joanesburgo” do dia 13 de Agosto de 1991.

• **Livros, Artigos Científicos, Dissertações e Teses.**

ADEDEJI, Adebayo. Structural adjustment in Africa policies. *Internacional Social Science*. [Em Linha]. 1999, 51(162), pp. 521-528 [consult. 17.5.2021]. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00223>

AGUILAR, Sérgio. A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: Algumas considerações. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* [Em linha] 2016, 2 (3), pp. 25-39. [consult. 28. 3.21]. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/72068>

ANTUNES, Manuel. *Plano de Estudos do Curso de Formação a Oficial de Polícia: proposta de alteração - comentários e alterações*. Lisboa: Edição policopiada, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2000.

ÁVILA, Thiago. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Tese de Doutoramento [Em linha]. Universidade de Lisboa, 2014 [consult. 24.01.22]. doi: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/17696/1/ulsd070111_td_Thiago_Avila.pdf

BAJRAKTARI, Ylber et al. *The PRIME System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform*. [Em linha] Princeton University, 2006. [consult. 7.4.2021]. Disponível em: http://dmeforpeace.org/sites/default/files/Princeton%20University_%20The%20Prime%20System%20Measuring%20the%20Success%20of%20Post%20Conflict%20Police%20Reform.pdf

BAKER, Bruce. Policing and the Rule of Law in Mozambique. *Policing & Society*. [Em linha]. 2003 13(2), pp. 139-158. [consult. 7.5.21]. Disponível em: DOI: 10.1080/10439460308025

BAKER, Bruce. The Future is Non-State. SEDRA, Mark (ed). *The Future of Security Sector Reform*. [Em linha] 2010, pp. 208-228. Waterloo, Ontario: CIGI [cônsul. 29.1.2021]. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf

BALL, Nicole. *Democratic Governance in the Security Sector*. [Em linha] Paper presented at a United Nations Development Programme workshop, 2002. [consult. 10.5.2021] Disponível em: <https://gsdrc.org/document-library/democratic-governance-in-the-security-sector/>

BALL, Nicole. Good Practices in Security Sector Reform. Em WULF, Herbert (ed): Brief 15, *Security Sector Reform*. [em linha]. 2000, pp. 14-22 [consult. 28.1.2021]. Disponível em: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief15.pdf

BALL, Nicolle. The Evolution of the Security Sector Reform Agenda. Em SEDRA, Mark (ed). *The Future of Security Sector Reform*. [Em linha] 2010, pp. 29–44. Waterloo, Ontario: CIGI [cônsul. 29.1.2021]. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf

- BELLAMY, Alex e MCDONALD, Matt. *The Utility of Human Security”: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow’*. *Security Dialogue*, [Em linha] 2002, 33 (3), pp. 373–377 [Consult. Em 14. 4. 2021] Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0967010602033003010>
- BELLAMY, Alex. Security Sector Reform: Prospects and Problems in a Global Change. *Peace & Security*. [Em linha] 2003, 15 (2), pp. 101-119. [consult. 24.4. 2021] Disponível em: 10.1080/14781150303903
- BORGES, Egor. A formação profissional de policiais e o enfrentamento a delinquência nos marcos da edificação do Estado Moçambicano (1975- 1990). *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*. [Em linha] 2012, pp.31-47 [consult. 12.1.2021] Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1983-2192.2012.v0n9.2234>
- BORGES. Egor. *A Polícia e a construção do homem -novo na formação do estado-nação em moçambique (1975-1990)*. Tese de Doutoramento. [Em Linha] Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/150289>>
- BRANDÃO, Ana. Segurança: Um conceito contestado em Debate. Em: MOREIRA, Adriano [Org}. *Informações e Segurança: Estudos em homenagem ao General Pedro Cardoso*. Prefácio Editora, Lisboa, 2004. ISBDN: 972-8816-13-8
- BRITO, Luís. *A FRELIMO, o Marxismo e a construção do Estado Nacional*. IESE. Maputo. 2019. ISBN 978-989-8464-44-6
- BRYDEN, Alan e N'DIAYE, Boubacar. Mapping Security Sector Governance in Francophone West Africa. Em: BRYDEN, Alan e N'DIAYE, Boubacar. (eds). *Security Sector Governance in Francophone West Africa: Realities and Opportunities*. [em linha] Geneva, DCAF, 2011, pp.1-16 [consult. 14.5.2021]. Disponível em: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BrydenN%E2%80%99DiayeENG LISH.pdf>
- BRZOSKA, Michael. *Development donors and the concept of Security Sector Reform*. Centre for the Democratic Control of Armed Force [Em linha] 2003. [consultado em 15.12.2020] Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/karkoszka.pdf>
- BRZOSKA, Michael. Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping*. [Em linha]. 2006,13(1), pp. 1-13, [consult. 11.1.2021] DOI: 10.1080/13533310500424603
- BUENO, Natália. Reconciliation in Mozambique: was it ever achieved? *Conflict, Security & Development*. [Em linha] 2019, 19 (5) pp. 427-452, [consul. 12.1 2021] Disponível em: 10.1080/14678802.2019.1663037
- BUZAN. Barry. *People, States, and Fear the National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books Limited. 1983. ISBN: 0710801017

- CABRITA, João. *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy* [Em linha]. Pgrave macmilan. 2000 [consult. 16. 11. 2021]. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780333977385>
- CADEADO, Calton e TIBANA, Roberto. Mozambique peace and post conflict development: managing political and macroeconomic risks during the transition. Em Philip OXHORN (ed.) *Peace and development democratization, poverty reduction and risk mitigation in fragile and post-conflict states*. Institute for the Study of International Development. [Em linha]. 2010, pp.102-132 [consult. 12.3.21]. Disponível em: https://www.mcgill.ca/isid/files/isid/peace_and_development_final_report.pdf
- CALL, Charles. *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*. International Peace Academy. [Em linha] 2002, pp. 1-20. [Consult. 25.12.2020]. Disponível em: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/challenges_in_police.pdf
- CAMPENHOUDT, Luc Van, QUIVY e Raymond e MARQUET, Jacques. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva., 2019. ISBN 978-989-616-929-9
- CARDOSO, Fernando e FERREIRA, Patrícia. *External Evaluation of the Portugal-Mozambique Indicative Cooperation Programme (PIC) 2004-2006*. 2006. DOI: <https://www.oecd.org/countries/mozambique/38708226.pdf>
- CARREIRA, C. e FREIRE, D. *Cooperação Técnico-Policial com a República de Moçambique: Relatório Final da Ação de Formação do Curso de Direção em Administração e Gestão Logística*. Maputo: IPAD. 2001
- CERQUEIRA, Carlos. (Org.). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.1999. ISBN: 8535301798.
- CHUNGUANE, Azarias. *Direitos Humanos e Segurança Pública em Moçambique: um estudo sobre o uso da força em manifestações públicas*. [Em linha] Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2017 [consult. 18.2. 2021] Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6280>
- CISTAC, Gilles. *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*. 2012.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- COELHO, João e MACARINGUE, Paulino. Da paz negativa a paz positiva: uma perspetiva histórica sobre o papel das Forças Armadas num contexto da segurança em transformação. *Estudos Moçambicanos* [Em linha]. 2002, pp. 41-90. [consult. 30.12. 22.]. disponível em: https://www.mozambiquehistory.net/periodicals/estud_moc/20/coelho-macaringue_em_20.pdf
- COELHO, Joao Paulo Borges e VINES, Alex. *Pilot Study on Demobilization and Re-integration of Ex-Combatants in Mozambique*. [Em Linha]. University of Oxford: Refugee Studies Programme, 1994. Disponivel em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabz027.pdf
- COLE, Charles. *Review: Paul Ten Have (2004)*. Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology Forum. *Qualitative Social Research*. [Em linha] 2005, 6(3). [consult. 15.5.2021]. Disponível em: <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0503121>.

- COOPER, Neil e PUGH, Michael. Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies. *Centre for Defence Studies* [Em linha] 2002, pp. 1-5. [consult. 29.4.2021] Disponível em: <http://gsdrc.org/docs/open/ssaj150.pdf>
- COUTO, Abel. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.
- DAVID, Marco. *Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: Funcionalidades, Problemas e Potencialidades*. 2014. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna [consult. 27.04.22]. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15383/1/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20de%20Mestrado%20Marco%20David.pdf>
- DOBBINS, James, et al. *The beginner's guide to Nationbuilding*. [Em linha]. Santa Monica, CA: RAND-National Security Research Division, 2007. [consult. 18.12.2020]. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG557.html>
- DOUGHTY, Robert "Reforming the Joint Doctrine Process. *Parameters* [Em linha] 1992, n.º22 (1), pp-45-55 [Consult. 12..2023] doi:10.55540/0031-1723.1622.
- DUFFIELD, Mark. Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security. *Journal of Refugee Studies*. [Em linha] 2002, 15(1) pp. 120-121 [consult. 28.2.2021]. Disponível em: DOI:10.1093/jrs/15.1.120
- DURÃO, Susana. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnográfica* [Em linha] 2011, 15 (1), pp. 129-152 [Consult. 12.1.2021] Disponível em: DOI: 10.4000/etnografica.850
- EBO, Adedeji. The challenges and lessons of security sector reform in post-conflict Sierra Leone. *Conflict, Security and Development* [Em linha] 2006, 6 (4), pp. 481-501 [consult. 27.12.2020] Disponível em: 10.1080/14678800601066447
- ECKARD, Steffen. *The challenges and lessons learned in supporting Security Sector Reform*. Friedrich-Ebert-Stiftung [Em linha]. Berlin, 2016, pp.1-54. [consult. 30.2.21]. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12630.pdf>
- ECO, Umbeto *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas* (15.ª ed.). 2009. Lisboa: Editorial Presença,
- EDMUNDS, Timothy, FORSTER Andrew., COTTEY, Anthony. Armed Forces and Society: A Framework for Analysis. Em: EDMUNDS, Timothy, FORSTER Andrew., COTTEY, Anthony. (eds) *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe. One Europe or Several?* Londres, Palgrave Macmillan, 2003. ISBN 978-1-349-42630-0
- EDMUNDS, Timothy. Security Sector Reform: Concepts and implementation. Em FLURI, Philipp e HADŽIĆ, Miroslav (eds). *Sourcebook on Security Sector Reform* [Em linha] Geneva. 2002, (86) pp. 45-60 [consult. 1. 4. 21] disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/13722/sourcebook%20on%20security.pdf>

- FARRÉ, Albert. Assimilados, régulos, Homens Novos, moçambicanos genuínos: a persistência da exclusão em Moçambique. *Anuário Antropológico* [em linha]. 2015, pp. 199-229. [consult. 20.06.23] <https://doi.org/10.4000/aa.1443>
- FIERKE, Karin. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge. Polity Press. 2007. ISBN 0745632926
- FIJAMO, Adérito. *A Cooperação Técnico Policial entre Portugal e Moçambique: O Papel da GNR na Formação da Polícia da República de Moçambique*. [Em linha]. Trabalho de Investigação Aplicada. Academia Militar de Portugal, 2014. [consult. 20.6.2020]. doi: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7357/1/GNR%20830%20Ad%C3%A9rito%20Fijamo.pdf>
- FORTIN, M., CÔTÉ, J., & FILION, F. *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Lisboa, Lusodidata. 2009. ISBN 9789898075185
- FORTIN, Marie. *O Processo de Investigação da conceção à realização*. 5.^a Ed. Loures: Lusociência, 2009. ISBN 9789728383107. 9789898075185
- FRANCISCO, Fernando. *Estudo dos Sistemas de Segurança das Fronteiras Estatais em Moçambique face às Novas Ameaças à Segurança Interna*. 2019. Tese de Doutoramento. Universidade Nova de Lisboa. [consult. 27.04.22]. disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/63044/1/Francisco_2019.pdf
- GASTROW, Peter e MOSSE, Marcelo. *Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks*. ISS Regional Seminar [Em linha] 2002.. DOI: https://www.files.ethz.ch/isn/145170/2002_08_19.pdf
- GIL, A. *Como elaborar projetos de pesquisa*- 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAUER, Ryan. e TIERNEY, Dominic. The Arsenal of Insurrection: Explaining Rising Support for Rebels. *Security Studies*. [Em Linha] 2017, 27(2) pp. 263-295, [consult. Em 30.7.22] Disponível em: 10.1080/09636412.2017.1386936
- GREENE, Jack. Avaliando as estratégias planeadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Série Polícia e Sociedade; n.4. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.
- GUJAMO, Rufino. *A Transição Democrática e a Manutenção da Paz em Moçambique entre 1992 e 2004*. [em linha] Tese de Doutoramento. Universidade de Lisboa. 2016. [consult. 15.11.2020]. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26319/1/ulsd730210_td_Rufino_Gujamo.pdf
- HÄNGGI, Heiner. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. Em: Alan BRYDEN (ed). *Reform and reconstruction of the Security Sector*. Centre for the Democratic Control of Armed Force [Em linha] 2004, pp. 3-20. [consult. 14.4.21] DOI: https://www.files.ethz.ch/isn/96909/bm_YB2004.pdf

- HARTZ, Halvor. CIVPOL: The UN instrument for police reform. *International Peacekeeping*. [Em linha] 1999, 6 (4), pp. 27-42. [consult. 18.3.2021]. Disponível em: 10.1080/13533319908413797
- HENDRICKSON, Dylan. A Review of Security Sector Reform. *The Conflict, Security & Development Group* [Em linha] 1999 [consult. 16.1.2021]. Disponível em: <http://securityanddevelopment.org/archive/pdf/work1.pdf>
- HEYER, Garth Den. Evaluating Police Reform in Post-Conflict Nations: A Solomon Islands Case Study. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* [Em linha]. 2010, 34 (1), pp. 213-234, [consult. 13.3.2021] DOI: 10.1080/01924036.2010.9678824
- HLONGUANA, James. *Old habits die hard: Resistencia Nacional Mozambicana (RENAMO)*, propensity for military confrontation against its professed embracement of peaceful conflict resolution, 1976 to 2017. *African Journal of Political Science and International Relations* [Em linha] 2018, 12(5), pp. 63-68 [consult. 30.1.2021]. Disponível em: <https://academicjournals.org/journal/AJPSIR/article-full-text-pdf/C63D14958374>
- HOBBS, Thomas. *Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983. Col. Os Pensadores.
- HULTMAN, Lisa. The power to hurt in Civil War: the strategic aim of RENAMO violence: *Journal of Southern African Studies* [Em linha]. 2009, pp. 821-834, [consult.13.12.2020]. Disponível em: 10.1080/03057070903313194
- IGREJA, Victor. Amnesty Law, Political Struggles for Legitimacy and Violence in Mozambique. *International Journal of Transitional Justice*. [em linha] 2015. 9 (2), pp. 239–258 [consult. 18.04.21]. disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijtjv004>
- INÁCIO, Carina. *Políticas Públicas de segurança: novo paradigma*. [Em linha]. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro, Aveiro, 2010. [Consult. 18.4.2021] Disponível em: <http://hdl.handle.net/10773/3445>
- JOUANNEAU, Daniel. *Le Mozambique*. Paris: Editions Karthala. 1995. ISBN 2865375536
- JOYCE, Patrick. What is the Social in Social History? *Past & Present*. [Em linha] 2010, 206 (1), pp. 213-248. [consult. 6.5.2021]. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pastj/gtp030>
- KALYVAS, Stathis. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge University Press 2008.
- KEITH, Krause. Critical theory and security studies. *Cooperation and Conflict*. [Em Linha] 1998, pp 318-320. [consult. 18.3.2021]. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010836798033003004>
- KINGMA, Kees. (ed.), *Demobilization in Sub-Saharan Africa: The Development and Security Impacts*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- KOTHARI, C. R. *Research Methodology. Methods and techniques*. Nova Deli. New Age International. 2004. ISBN 978-81-224-2488-1

- KYED, Helene. Community policing in post-war Mozambique. *Policing & Society*. [Em linha] 2009, 19 (4) pp. 354-371, [consult. 12.6.21] DOI: 10.1080/10439460903375190
- LALÁ, Anicia e FRANCISCO. Laudemiro. The Difficulties of Donor Coordination: Police and Judicial Reform in Mozambique. *Civil Wars*. [Em linha] 2006, 8(20), pp. 163-180 [consult. 13.2.2021]. Disponível em: doi: 10.1080/13698240600877304
- LALÁ, Anicia. Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from post-war Mozambique. *Nação e Defesa*. [Em Linha]2006. 114 (3), pp. 35-59. [Consult. 18.6.22]. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1103/1/NeD114_AniciaAbdulcarimoLala.pdf
- LAW, David. The post-conflict security sector. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. [Em linha] Policy Paper – №14 2006, Geneva. [consult. 27.4.2021] Disponível em https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP14_post_conflictss.pdf
- LAYNE, Christopher. Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. *International Security* [Em linha]. MIT Press, 1994, 19 (2) pp. 5-49 [consult. 2.3.2021]. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539195>
- LOH, Johannes. *Success factors for police reform in postconflict situations*. [Em linha]. Tese de Mestrado. Herties School of Governance, 2010. [consult. 25.4.2021]. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/71738943.pdf>
- LOURENÇO, António et al. *A Implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança em Moçambique (2008- 2015): Caso das Províncias de Nampula, Tete e Niassa*. 2017.
- LYALL, Jason e WILSON, Isaiah. Rage Against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars. *International Organization*. [Em linha]. 2009. 63 (1), pp. 67 – 106. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818309090031>
- MACARINGUE, Paulino. *Mozambique Defence in Post-War Era*. 1998.
- MACHAVA, Benedito. State Discourse on Internal Security and the Politics of Punishment in Post-Independence Mozambique (1975–1983). *Journal of Southern African Studies*. [Em linha] 2011. 37 (3), pp. 593-609. DOI: <https://www.jstor.org/stable/41345715>
- MACIE, Albano. *Forças Armadas na segurança interna: o caso de Moçambique*, Tese de Doutoramento. Universidade Nova de Lisboa. 2019
- MAHAVENE, Guebuza. *Mudanças Legislativas e Concepções da Imigração: controlo e gestão de fluxos migratórios em Moçambique*. Tese de Doutoramento. Lisboa, IGOT, 2020.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010
- MCMULLIN, Jareme. Reintegration of combatants: were the right lessons learned in Mozambique? *International Peacekeeping* [em linha] 2007, 11 (4) pp. 625-643 [consult. 25.1.21] Disponível em: 10.1080/1353331042000248704
- MESJASZ, Czeslaw. *Risk, Threat, Danger, Vulnerability, etc.: Prediction and anticipation of systemic disturbances in security theory*. [Em linha] Cracow Uuniversity of Economics, 2008, pp.1-46

- [consultado em 17.12.2020] Disponível em: http://www.afes-press-books.de/pdf/hexagon_3/mesjasz_isa.pdf
- MINTER, William. *Apartheid's Contrasts: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. BookSurge Publishing. South Carolina. 1994. ISBN 1439216185
- MKANDAWIRE, T. The Terrible Toll of Post-colonial "Rebel Movements. *The Journal of Modern African Studies*, [Em linha] 2002, 40 (2), pp. 181-215. DOI: <https://www.jstor.org/stable/3876277>
- MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*. 1968.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2006.
- MOORE, Mark Harrison. *Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas*. 2003.
- MUCHEMWA, Cyprian e HARRIS, Geoffrey. Mozambique's postwar success story: Is it time to revisit the narrative? *Democracy and Security*. [em linha] 2019,15(1), pp. 25-48, [consult. 20.12.2020]. Disponível em: 10.1080/17419166.2018.1517336
- MUCHEMWA. Cyprian. *Building Friendships between Shona and Ndebele Ethnic Groups in Zimbabwe*. Tese de Doutorado. Durban University of Technology, 2016. Disponível em: http://www.ir.dut.ac.za/bitstream/...MUCHEMWA_2016.pdf?1andisAllowed
- MWATWARA, Wesley. The "logic" of RENAMO civil war violence: Trans-border communities and RENAMO incursions in eastern Zimbabwe 1980s-199. *Southern Journal for Contemporary History* [Em linha] 2020, 45(1):145-170 [consult. 14.12.2020]. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.18820/24150509/sjch45.v1.8>
- NABAIS, Tiago. Prevenção do terrorismo transnacional. Em: CHAMBEL, SANTO e VALENTE. *Ciências Policiais: Estado, Segurança e Sociedade*. Coimbra: Almedina. 2011.
- NOTA, David. *Política de defesa e segurança de Moçambique: Capacidade das Forças de Defesa e Segurança para responder às ameaças internas e externas (1975-2019)* [Em linha] Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. [consult. 19.2.2021]. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212994/001116314.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ORWELL, George. 1984.1949.
- OTTAWAY, Marina. Mozambique: From Symbolic Socialism to Symbolic Reform. *Journal of Modern African Studies*. [Em linha]. 1988, 26 (2), pp. 211-226. DOI: <https://www.jstor.org/stable/161055>
- PARDAL, L. e LOPES, E. Métodos e técnicas de investigação social (2. Ed). Porto: Areal Edições (2011).
- PASSOS Gleise. *Segurança pública não é só Polícia- segurança e participação social no Policiamento Comunitário*. 2013. *Encontro internacional participação, democracia e políticas públicas: aproximando agenda e agentes 23 a 25 de abril de 2013*, UNESP, Araraquara (SP). <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/2013-st02-pdf-trab-aceito-0400-13.pdf>

- PELEMBE, António. *Contributos para a Segurança e Ordem Pública em Moçambique: o papel das comunidades no policiamento comunitário*. Trabalho Final do Curso de Direção e Estratégia Policial. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2005.
- PEREIRA, António. *A Reforma do Setor da Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade*. Lisboa, Fronteira do Caos. 2014. ISBN: 978-989-99171-0-1.
- POATE, Derek et al. *Evaluation of DFID Country Programmes: Sierra Leone*. [Em linha]. Londres: DIFD, 2008 [consult. 12.2.2021]. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.353.7000&rep=rep1&type=pdf>
- REGAN, Patrik. Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts. *The Journal of Conflict Resolution*, [Em linha] 2022. 46 (1), pp. 55-73. DOI: <https://www.jstor.org/stable/3176239>
- REINER, Robert. Policing a Postmodern Society. *Modern Law Review*. [Em linha]. 1992, 55 (6), pp. 761-781. DOI: <https://www.jstor.org/stable/i245746>
- ROBINS, Simon. *Addressing the challenges of law enforcement in Africa Policing in Sierra Leone, Tanzania and Zambia*. [Em linha] Pretoria: Institute for Security Studies, Policy Brief 16, 2009. [consult. 16.2.2021]. Disponível em: <https://media.africaportal.org/documents/NO16OCT09.pdf>
- RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança Pública e Comunidade: alternativas à crise*. Porto Alegre: Sérgio António Fabris Ed., 2009.
- ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Série Polícia e Sociedade; n.4. São Paulo: São Paulo, 2002.
- SARMENTO, Manuela. *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada* (3ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada. 2013.
- SCOTT, Catherine. Socialism and the 'Soft State' in Africa: An Analysis of Angola and Mozambique. *The Journal of Modern African Studies*. [Em linha]. 1998, 26 (1), pp. 23-36. DOI: <https://www.jstor.org/stable/pdf/160978.pdf>
- SEABRA, Pedro. *As Estratégias de Reforma do Sector de Segurança (RSS): A procura da convergência*. [Em linha] Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa, 2010 [consult. 13.5.2021]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/5878>
- SEDA, Fulgêncio. *Border Governance in Mozambique: The intersection of International Border Controls, Regional Integration and Cross-Border Regions* [Em linha] Tese de Doutoramento. ISS Erasmus University, The Hague. 2015 [consult. 16.12.2020]. Disponível em: https://www.eadi.org/publications/publication_53985/
- SEDRA, Mark. *Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges*. Security Sector Reform Resource Centre [Em linha] Canada, 2010 [consult.19.3. 2021]. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_101_final_april_27.pdf

- SELETI, Yonah. The Public in the Exorcism of the Police in Mozambique: Challenges of Institutional Democratization. *Journal of Southern African Studies*. [Em linha]. 2000 26(2) pp. 349-364 [Consult. 12.6.21]. Disponível em: 10.1080/03057070050010165
- SEWELL William. *Logics of History: Social theory and social transformation*. Chicago: Chicago University Press, 2005
- SILVA, Nuno. *As reformas policiais em Portugal e seu impacto na estrutura e eficácia das instituições*. [Em linha] Trabalho de Investigação Individual do CEMC 12/13. IESM. Pedrouços, 2013. [consult. 16.2.2021]. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9975/1/TII_TCOR%20PARREIRA%20DA%20SILVA_final_v2.pdf
- SIRS, Owen. Soviet Bloc Security Services and the birth of new intelligence communities in Mozambique and Angola. Em SHAFFER, Ryan (ed). *African Intelligence Services: Early postcolonial contemporary challenges*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2021.
- SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David H. *Policimento comunitário: questões e práticas através do mundo*. 2022. ISBN 8531407060
- SOUSA, M. e BAPTISTA, C. *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor. (2011).
- STASAVAGE David. Causes and consequences of corruption: Mozambique in transition. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*. [Em linha]. 1999, pp. 65-97, Disponível em: 10.1080/14662049908447797.
- STODIEK, Thorsten. *The OSCE and the creation of multi-ethnic police forces in the balkans*. [Em linha] Hamburg: CORE.2006 [consult. 18.4.2021]. Working Paper 14. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/25548/CORE_Working_Paper_14.pdf
- STONE, Marianne. *Security according to Buzan: a comprehensive security analysis*. [em linha]. Columbia University. 2009. [consultado em 10.12.202]. doi: http://geest.msh-paris.fr/img/pdf/security_for_buzan.mp3.pdf
- SUMICH, J., HONWANA, J. *Strong party, weak state? FRELIMO and state survival through the Mozambican civil war: an analytical narrative on state-making*. 2007 23(2) Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science.
- SYNGE, Richard. *Mozambique: UN Peacekeeping in action, 1992–1994*. Washington DC, United States Institute of Peace, 1997. ISBN-10: 1878379690
- TAVUYANAGO. Baxter. RENAMO: from military confrontation to peaceful democratic engagement, 1976-2009 *African Journal of Political Science and International Relations*. [Em Linha] 2011, 5(1), pp. 42-51. [Consult. Em 10.1. 21]. DOI: https://academicjournals.org/article/article1381821515_Tavuyanago.pdf

- TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar. Instituto Português de Relações Internacionais, Lisboa, 2005,
- THOMAZ, Omar. Escravos sem dono: a experiência social dos campos de trabalho em Moçambique no período socialista. *Revista de Antropologia*. [Em linha]. 2008. 51 (1), pp. 177-214. [consult. em 20.04. 2023]. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/27305/29077>
- TOCH, Hans. Police officers as change agents in police reform. *Policing & Society*. [Em linha] 2008, 18(1), pp. 60-71[consult. 17.5.2021] Disponível em: doi: 10.1080/10439460701718575
- TOLLENAERE, Marc. *Apoio a democratização a Moçambique pós conflito: intenções e resultados*. [Em linha] Haia, Netherlands Institute of International Relations. 2006 [consult. 11.5.2021]. Relatório de Trabalho 37. Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/201602/20060600_cru_working_paper_37_pt.pdf
- TONRY, Michael e MORRIS, Norval (orgs.). *Policiamento Moderno*. Série Polícia e Sociedade; n.7. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.
- TRINDADE, João e PEDROSO, João. A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica. 2003, em SANTOS, Boaventura Sousa & Trindade, João Carlos [org]. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Vol I.- Porto: Afrontamento. 2003.
- TRINDADE, João. Rupturas e Continuidades nos Processos Políticos e Jurídicos. Em: SANTOS, Boaventura Sousa & Trindade, João Carlos [org]. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiça em Moçambique*. 2003.
- TSUCANA, Fernando. *Formação superior de Oficiais de Polícia de Moçambique: articulação entre os fundamentos teóricos e articulação prática*. Tese de Doutoramento. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2014,
- TZU, Sun. *Arte da Guerra*. São Paulo: Record, 2006
- VELOSO, Jacinto. *Memórias de um voo Rasante*. Lisboa, Papa-Letras. 2014. ISBN 9789728516499
- VINES, Alex. Violence, Peacebuilding, and Elite Bargains in Mozambique since Independence. Em McNamee, T., Muyangwa, M. (eds) *The State of Peacebuilding in Africa*. [em linha]. 2021, pp. 321-342. [consult. 3.4.21] Disponível em: link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-46636-7_18.pdf
- WARDEN, Edwin. *Police, People and Peacebuilding in Post-Conflict States: Evidences from the Kenyan Model of Community Policing*. [Em linha]. Dissertação de Mestrado. Universidade de Oslo, 2017. [consult. 10.1.2021]. doi: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/59939/Master-Thesis-Edwin-Wuadom-Warden.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- WOODS, James. Mozambique: The CIVIPOL Operation. Em: OAKLEY, Robert; DZIEDZIC, Michael e GOLDBERG, Eliot (ed) *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public*

Security. National Defense University Press. Washington D.C. 1998, pp.79-93. ISBN 157906-006-4

ZIEGLER, Melissa., & NIELD, Rachel. *From peace to governance: police reform and the international community*. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America, 2002.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Apêndices
Apêndice I
Guiões das Entrevistas Exploratórias

Guião da entrevista a Exmo. Senhora Diretora da Direção de Doutrina e Ética Policial

Saudações,

Eu *Adérito Arrone Fijamo*, Adjunto de Superintendente da Polícia, em serviço na Academia de Ciências Policiais, venho mui respeitosamente solicitar que V. Excia **Senhora Diretora da Direção de Doutrina e Ética Policial do Comando Geral da PRM** me conceda uma entrevista no âmbito da pesquisa em curso sobre **Os Programas de Reforma da Polícia e seu impacto na estrutura de comando e controlo, eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique entre 1997-2014** que estou a realizar no ISCTE-IUL (Portugal) com vista a obtenção do grau de Doutor em História, Estudos de Segurança e Defesa.

As informações pretendidas destinam-se exclusivamente para fins académicos, sendo que as questões sobre a confidencialidade estão devidamente acauteladas.

1. Assuntos de formação e sua relevância para as necessidades do serviço
2. Currículos de formação policial e direitos humanos ao longo da formação em todas as matérias
3. Currículos de formação policial, procedimentos operacionais e códigos de conduta que enfatizam a importância da defesa dos direitos humanos;
4. Descrições/estatísticas das queixas apresentadas e das medidas disciplinares resultantes tomadas por mecanismos de supervisão interna e externa
5. Existência e eficácia de um mecanismo externo que recolhe e investiga queixas de má conduta policial;
6. Formação policial eficaz na resolução de todos os tipos de crimes relevantes e na aplicação da ordem pública;
7. Mecanismos de supervisão que os agentes disciplinares encontraram em violação dos direitos humanos
8. Perceções policiais de baixa corrupção dentro do serviço
9. Presença de estratégias para fazer face a problemas da criminalidade
10. Presença de sistema de promoção baseado no mérito e/ou outras recompensas para o bom comportamento;
11. Presença e utilização de mecanismos disciplinares para punir publicamente oficiais corruptos;
12. Quadros políticos e legais que conferem autoridade à polícia para combater eficazmente todo o espectro de crimes, desde pequenos furtos e violações de trânsito a crimes organizados e políticos

13. Mecanismo de supervisão interna (por exemplo, um gabinete de ética profissional) que aplica disciplina e investiga queixas de má conduta

Guião da entrevista a Exmo. Senhor Diretor da Direção de Operações

Saudações,

Eu *Adérito Arrone Fijamo*, Adjunto de Superintendente da Polícia, em serviço na Academia de Ciências Policiais, venho mui respeitosamente solicitar que V. Excia **Senhor Diretor da Direção de Operações do Comando Geral da PRM** me conceda uma entrevista no âmbito da pesquisa em curso sobre ***Os Programas de Reforma da Polícia e seu impacto na estrutura de comando e controlo, eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique entre 1997-2014*** que estou a realizar no ISCTE-IUL (Portugal) com vista a obtenção do grau de Doutor em História, Estudos de Segurança e Defesa.

As informações pretendidas destinam-se exclusivamente para fins académicos, sendo que as questões sobre a confidencialidade estão devidamente acauteladas.

1. Estratégias desenvolvidas para fazer face aos problemas de segurança pública
2. Considera que a formação policial era eficaz tendo em vista o objetivo de resolução de todos os tipos de crimes relevantes e na aplicação da ordem pública
3. Evolução do quadro político e legal que conferem autoridade à polícia para combater eficazmente todo o espectro de crimes, desde pequenos furtos e violações de trânsito a crimes organizados e políticos
4. Percentagem da jurisdição, geograficamente e demograficamente, sob o controlo da polícia contra organizações de segurança privada ou mecanismos de policiamento informais;
5. Estatísticas de criminalidade detalhadas desagregadas por tipo de crime, região, sexo e etnia da vítima e agressor
6. Capacidade da polícia para lidar com todo o tipo de crimes (por exemplo, crime étnico, violência doméstica, etc.) para todos os membros da comunidade
7. Análise da missão da instituição, descrições de emprego, gráfico de hierarquia organizacional, manual de procedimentos operacionais padrão e código de conduta
8. monitoria dos objetivos do plano estratégico a nível nacional e local;
9. Capacidade da Polícia de processar crimes politicamente motivados de forma equitativa, especialmente aqueles que envolvem políticos locais ou as suas bases de apoio
10. Diferenciação pública entre polícia e outros intervenientes na segurança, tanto formais como informais

Guião da entrevista a Exmo. Senhor Diretor da Direção de Pessoal e Formação

Saudações,

Eu *Adérito Arrone Fijamo*, Adjunto de Superintendente da Polícia, em serviço na Academia de Ciências Policiais, venho mui respeitosamente solicitar que V. Excia **Senhor Diretor da Direção de Pessoal e Formação do Comando Geral da PRM** me conceda uma entrevista no âmbito da pesquisa em curso sobre **Os Programas de Reforma da Polícia e seu impacto na estrutura de comando e controlo, eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique entre 1997-2014** que estou a realizar no ISCTE-IUL (Portugal) com vista a obtenção do grau de Doutor em História, Estudos de Segurança e Defesa.

As informações pretendidas destinam-se exclusivamente para fins académicos, sendo que as questões sobre a confidencialidade estão devidamente acauteladas.

1. Formação policial eficaz na resolução de todos os tipos de crimes relevantes e na aplicação da ordem pública;
2. Número adequado de formadores locais qualificados formados desagregados por área de especialização;
3. Número, comprimento e qualidade dos cursos de reciclagem oferecidos aos membros da PRM;
4. Perceções policiais de baixa corrupção dentro do serviço
5. Presença de estratégias para fazer face a problemas da criminalidade
6. Presença e utilização de mecanismos disciplinares para punir publicamente oficiais corruptos;
7. Procedimentos operacionais padrão e códigos de conduta que enfatizam a importância da defesa dos direitos humanos
8. Utilização de um processo de recrutamento com um conjunto de normas razoáveis e transparentes para a verificação de recrutas policiais
9. Utilização de um sistema de promoção baseado no mérito para monitorizar e recompensar o desempenho de cada um dos oficiais;

Guião da entrevista a Exmo. Senhora Chefe do Departamento de Estudos e Planificação

Saudações,

Eu *Adérito Arrone Fijamo*, Adjunto de Superintendente da Polícia, em serviço na Academia de Ciências Policiais, venho mui respeitosamente solicitar que o Exmo. **Senhora Chefe do Departamento de Estudos e Planificação do Comando Geral da PRM** me conceda uma entrevista no âmbito da pesquisa em curso sobre **Os Programas de Reforma da Polícia e seu impacto na estrutura de comando e controlo, eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique entre 1997-2014** que estou a realizar no ISCTE-IUL (Portugal) com vista à obtenção do grau de Doutor em História, Estudos de Segurança e Defesa.

As informações pretendidas destinam-se exclusivamente para fins académicos, sendo que as questões sobre a confidencialidade estão devidamente acauteladas.

1. Concepção e implementação do plano estratégico da PRM
2. Sistema que monitoria do cumprimento dos objetivos do plano estratégico a nível nacional e local.
3. Mecanismos para a diferenciação pública entre a PRM e outros intervenientes na segurança, tanto formais como informais no pós AGP
4. Mecanismos disciplinares para punir os membros da PRM por mau comportamento entre 1997 e 2013.
5. Procedimentos operacionais padrão e códigos de conduta dos membros da PRM.
6. Sistema de promoção dos membros da PRM e tipo de recompensas para o bom comportamento;
7. Implementação dos mecanismos de supervisão interna e externa da atividade policial
8. Perceções públicas sobre o desempenho da Polícia, do seu papel na comunidade e da legitimidade da sua autoridade

Guião da entrevista a Exmo. Senhor Chefe do Departamento das Relações Públicas

Saudações,

Eu *Adérito Arrone Fijamo*, Adjunto de Superintendente da Polícia, em serviço na Academia de Ciências Policiais, venho mui respeitosamente solicitar que o Exmo. **Senhor Chefe do Departamento das Relações Públicas do Comando Geral da PRM** me conceda uma entrevista no âmbito da pesquisa em curso sobre **Os Programas de Reforma da Polícia e seu impacto na estrutura de comando e controlo, eficácia e eficiência da Polícia da República de Moçambique entre 1997-2014** que estou a realizar no ISCTE-IUL (Portugal) com vista a obtenção do grau de Doutor em História, Estudos de Segurança e Defesa.

As informações pretendidas destinam-se exclusivamente para fins académicos, sendo que as questões sobre a confidencialidade estão devidamente acauteladas.

1. Perceções públicas sobre PRM?
2. Queixas de violações dos direitos humanos por parte da PRM ao longo do tempo?
3. Desenvolvimento de estratégias para criar e consolidar as relações Polícia- comunidade?
4. Evolução do Policiamento comunitários, fóruns conjuntos entre a polícia e membros da comunidade

[Página intencionalmente deixada em branco]

Apêndice II

Pillars e Indicators of The PRIME System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform

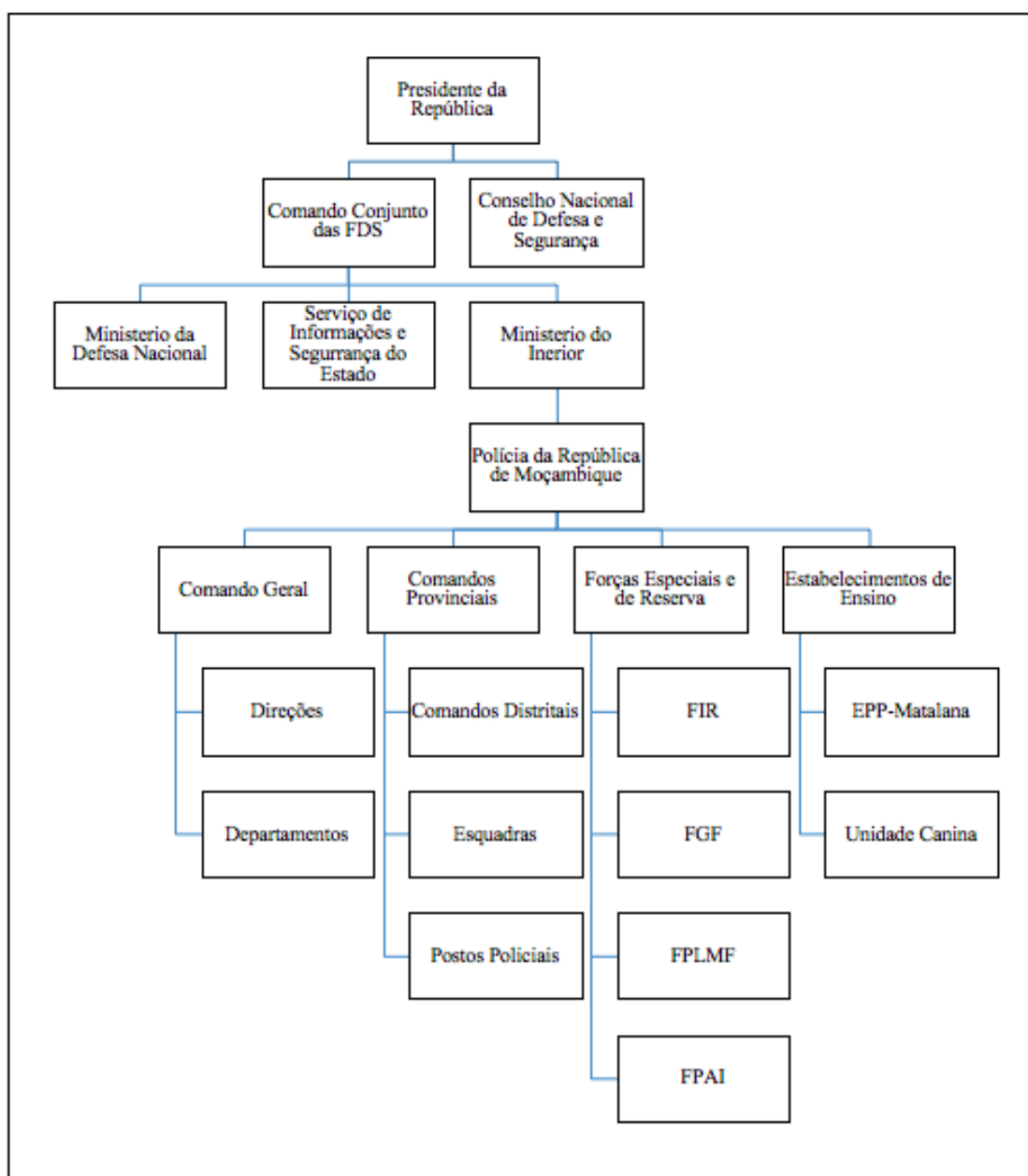
Pillars	Indicators
Performance Effectiveness Considers the extent and quality of the police service's efforts to produce law and order and respond to all levels of crime	Capacity: Adequate manpower, training, and equipment to currently be effective Authority and Reach Political/legal authority to enforce internal security throughout the territory Crime Collection and use of crime statistics to set and achieve crime-fighting and crime prevention goals Coordination External coordination with criminal justice system (e.g. prisons, courts)
Management and Oversight Assesses the police service's basic management structure for carrying out operations and being accountable to the community	Mission and Procedures Clearly defined and understood mission, code of conduct, operational procedures, and chain of command Strategic Planning and Monitoring Existence of goals and performance measures that regulate current and future professional conduct Oversight and Accountability Presence and strength of external and internal oversight mechanisms that ensure accountability Personnel Transparent and merit-based recruitment and promotion systems and level of retention rates
Community Relations Considers the police service's relations with the local community in securing the public's support and trust	Human Rights Level of commitment to democratic policing standards, respect for all people, and readiness to protect minority rights Cooperation Evidence of public involvement in ensuring internal security and in solving crime investigations Corruptibility Degree of police corruption and public perceptions of police honesty Public Acceptance Acceptance of the police as the main legitimate source of internal security
Sustainability Evaluates the ability of the police service to sustain itself and its capabilities without international donor support and guidance	Budget Long-term budget planning that secures sufficient funding for the development and maintenance of the police service Training and Equipment Existence of local capacity to train officers and maintain necessary police equipment into the future Political Independence Adequate insulation from political influence to maintain neutrality and protect all citizens Compensation Sufficiency of salaries and other benefits to encourage high retention and discourage corruption

Fonte: Adaptado de BAJRAKTAR, Ylber *et al* (2006).

[Página intencionalmente deixada em branco]

Apêndice III

Estrutura de Comando da PRM (1999)



Fonte: Adaptado das disposições conjugadas da Constituição de 1990, Lei 17/97 de 1 de Outubro e Decreto 27/99, de 24 de Maio.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Apêndice IV

Competências Disciplinares dos Oficiais da PRM

Função e Patente													
Competência Disciplinar	Comandante de Posto (IPP)	Comandante de Esquadra (ASP)	Comandante Distrital (SUP)	Diretores do Comando Provincial (SPP)	Chiefs de Departamento Central (SPP)	Comandantes das Unidades (ACP)	Comandante das Escolas da PRM (ACP)	Comandante Provincial da PRM (ACP)	Diretores do Comando-Geral (ACP)	Comandante de Ramo (CP)	Comandante-Geral da PRM (IGP)	Ministro do Interior	Comandante-Chefe das FDS
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
								✓	✓	✓	✓	✓	✓
									✓	✓	✓	✓	✓
										✓	✓	✓	✓
											✓	✓	✓
												✓	✓

Fonte: Adaptado do Decreto 84/2014, de 31 de Dezembro [Regulamento Disciplinar da PRM].

Legenda: IPP-Inspector Principal da Polícia; ASP-Adjunto de Superintendente da Polícia; SUP-Superintendente da Polícia; SPP-Superintendente Principal da Polícia; ACP-Adjunto de Comissário da Polícia; CP-Comissário da Polícia; IGP-Inspector Geral da Polícia.

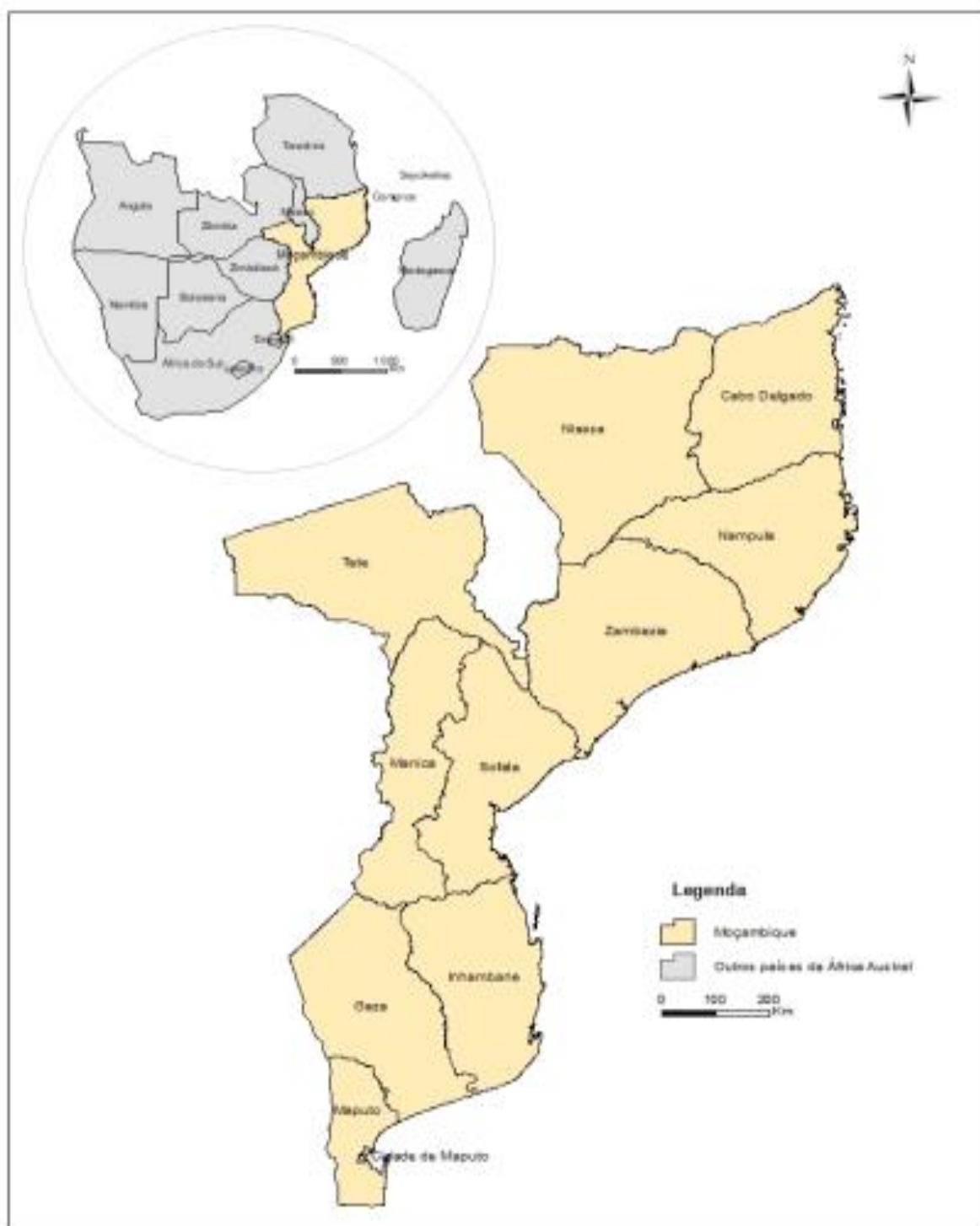
Observações: (1) a sanção de Guarda, Patrulha e Piquete só pode ser aplicada à Sargentos e Guardas da PRM; (2) a sanção de Aquartelamento quando aplicada à Oficiais Superintendentes deve ser ordenada pelo Comandante Geral da PRM; (3) O Comandante Geral pode aplicar todas as sanções previstas no RDPRM aos Guardas, Sargentos e Oficiais Inspectores da PRM. Aos Oficiais Superintendentes e Comissários, sem prejuízo do disposto em (3) somente pode aplicar as sanções de Advertência, Represão Pública e Multa; (4) O Ministro do Interior pode aplicar todas as sanções previstas no RDPRM, exceto a Despromoção, demissão e expulsão dos Oficiais Comissários (5) O Comandante-Chefe das FDS pode aplicar todas as sanções previstas no RDPRM a todos os membros da PRM.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Anexos

Anexo I

Localização de Moçambique no mapa do Mundo



Fonte: INE-Estatísticas do Crime e da Justiça. 2021

[Página intencionalmente deixada em branco]

Anexo II

Protocolo IV dos Acordos de Roma

Quarta-feira, 14 de Outubro de 1992

I SÉRIE — Número 42



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Assembleia da República:

Lei n.º 13/92:

Aprova o Acordo Geral de Paz.

Lei n.º 14/92:

Altera os artigos 1, 5, 6, 11, 14, 16 e 23 da Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro, sobre os partidos políticos.

Lei n.º 15/92:

Anistia os crimes cometidos contra a segurança do povo e do Estado popular, previstos na Lei n.º 2/79, de 1 de Março e na Lei n.º 1/83, de 16 de Março, os crimes contra a segurança do Estado, previstos na Lei n.º 19/91, de 16 de Agosto, e os crimes militares previstos na Lei n.º 17/87, de 21 de Dezembro e ainda aqueles cujo procedimento criminal não tenha sido instaurados até 1 de Julho de 1988.

Art. 4. A presente lei entra imediatamente em vigor.

Aprovada pela Assembleia da República.

O Presidente da Assembleia da República, *Marcelino dos Santos*.

Promulgada aos 14 de Outubro de 1992.

Publique-se.

O Presidente da República, *JOAQUIM ALBERTO CHISSANO*.

Acordo Geral de Paz de Moçambique

Joaquim Alberto Chissano, Presidente da República de Moçambique, e Afonso Mucache Marceta Dhlakama, Presidente da RENAMO, encontrando-se em Roma,

Sob a presidência do Governo italiano, na presença do Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Italiana, *Emilio Colombo*,

E na presença de:

S. Ex.ª Robert Gabriel Mugabe, Presidente da República do Zimbábue;

S. Ex.ª Ketumile Masire, Presidente da República do Botswana;

S. Ex.ª George Saitoti, Vice-Presidente da República do Quênia;

S. Ex.ª Roelof F. Botha, Ministro dos Negócios Estrangeiros da República da África do Sul;

Hon. John Tembo, Ministro na Presidência da República do Malawi;

Emb. Ahmed Haggag, Vice-Secretário-Geral da OUA; dos mediadores: en. Mario Raffaelli, representante do Governo italiano e coordenador dos mediadores, D. Jaime Gonçalves, Arcebispo da Beira, professor Andrea Riccardi e D. Matteo Zuppi, da Comunidade de S. Egidio;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 13/92

de 14 de Outubro

Com vista a tornar executório o Acordo Geral de Paz assinado em Roma, entre o Governo da República de Moçambique e a Renamo, a Assembleia da República, usando da competência estabelecida no n.º 1 do artigo 135 da Constituição, determina:

Artigo 1. É aprovado o Acordo Geral de Paz assinado em 4 de Outubro de 1992 entre o Governo da República de Moçambique e a Renamo, que é publicado em anexo e que faz parte integrante da presente lei.

Art. 2. Consideram-se criados para todos os efeitos legais os organismos previstos no Acordo Geral de Paz, com as funções e composição neste estipuladas, sem prejuízo de regulamentação necessária.

Art. 3. A legislação decorrente do Acordo Geral de Paz incluirá, para cada caso, o conteúdo estipulado no mencionado Acordo.

f) Eventuais reclamações serão registadas nas actas e enviadas à Comissão Nacional de Eleições.

5. Eleição da Assembleia da República

a) As províncias do País constituirão os círculos eleitorais. A Comissão Nacional de Eleições decidirá sobre o número de assentos para cada círculo eleitoral com base na densidade populacional de cada província.

b) Para a eleição da assembleia a Lei Eleitoral estabelecerá um sistema eleitoral baseado no princípio de representação proporcional.

c) Os Partidos que entendam apresentar-se conjuntamente nas eleições para a Assembleia deverão apresentar as listas eleitorais com um único símbolo.

d) Após o início da campanha eleitoral não serão permitidas coligações de listas eleitorais com o objectivo de contar conjuntamente os votos.

e) Serão elegíveis para Assembleia da República os cidadãos maiores de 18 anos. As partes concordam, todavia, na oportunidade de prever uma norma transitória para as próximas eleições que eleve este limite para 25 anos.

f) Será estabelecida uma percentagem mínima dos votos expressos à escala nacional sem a qual os partidos políticos concorrentes não poderão ter assento na Assembleia. Essa percentagem será acordada em consulta com todos os partidos políticos no País e não deverá ser inferior a 5 % ou superior a 20 %.

g) Os representantes dos partidos em cada círculo eleitoral serão eleitos em conformidade com a ordem da sua apresentação nas listas.

6. Eleição do Presidente da República

a) O Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos votos expressos. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta, proceder-se-á a um segundo escrutínio entre os dois candidatos mais votados.

b) O Segundo escrutínio terá lugar dentro do prazo de uma a três semanas a partir da proclamação dos resultados do primeiro. Tendo em conta as condições organizativas necessárias, a data será indicada antes do início da campanha eleitoral.

c) Serão elegíveis para Presidente da República os cidadãos eleitores maiores de 35 anos.

d) As candidaturas para Presidente da República devem ser apoiadas por um mínimo de 10 000 assinaturas de cidadãos moçambicanos maiores de 18 anos com capacidade eleitoral activa.

7. Finanças e facilidades

a) A Comissão Nacional de Eleições garantirá a distribuição, sem discriminação, a todos os Partidos concorrentes às eleições, dos subsídios e do apoio logístico disponíveis para a Campanha Eleitoral, em função do número de candidatos de cada Partido e com o controlo de todos os partidos concorrentes às eleições.

b) O Governo cumpre-se em facilitar à RENAMO, a obtenção de instalações e meios, com vista a permitir a possibilidade de alojamento, movimentação e comunicações para o desenvolvimento das suas actividades políticas em todas as Capitais Provinciais do País e em outros lugares onde tal for possível em função das disponibilidades existentes.

c) Para estes fins o Governo solicitará apoio da comunidade internacional e em particular da Itália.

VI. Garantias do processo eleitoral e papel de observadores internacionais

a) A supervisão e controlo da implementação do presente Protocolo serão garantido pela Comissão prevista no Protocolo I dos Princípios Fundamentais.

b) Com vista a garantir a maior objectividade no processo eleitoral, as partes acordam em convidar como observadores as Nações Unidas, a OUA e outras organizações, bem como personalidades co-rangerais idóneas conforme for acordado entre o Governo e a RENAMO.

do início da campanha eleitoral até à tomada de posse do Governo.

c) Para uma melhor implementação do Processo de Paz, as partes acordam igualmente na necessidade de solicitar apoio técnico e material às Nações Unidas e à OUA, a começar após a assinatura do Acordo Geral de Paz.

d) Para efeitos do previsto no presente ponto VI, o Governo dirigirá pedidos formais às Nações Unidas e à OUA.

E para constar, as partes decidiram assinar o presente Protocolo.

Pela delegação do Governo da República de Moçambique, *Armando Emílio Guebuza*. — Pela delegação da RENAMO, *Raul Manuel Domingos*.

Os mediadores: *Mario Raffaelli, D. Jaime Gonçalves, Andrea Riccardi e D. Matteo Zuppi*.

Feito em Roma, aos 12 de Março de 1992.

PROTOCOLO IV

Das Quartões Militares

No dia 4 de Outubro de 1992, a Delegação do Governo — da República de Moçambique, chefiada por Armando Emílio Guebuza, Ministro dos Transportes e Comunicações, e composta por Mariano de Araújo Matsinha, Ministro sem Pasta, Aguiar Mazula, Ministro da Administração Estatal, Teodato Hunguana, Ministro do Trabalho, Tenente-General Tobias Dai, Francisco Madeira, Assessor Diplomático do Presidente da República, Brigadeiro Aleixo Malunga, Coronel Fideles de Sousa, Major Justino Nrepe, Major Eduardo Lauchande, e a Delegação da RENAMO, chefiada por Raul Manuel Domingos, Chefe do Departamento da Organização, e composta por José de Castro, Chefe do Departamento das Relações Exteriores, Agostinho Semende Murrial, Chefe do Departamento da Informação, José Augusto Xavier, Director-Geral do Departamento da Administração Interna, Major General Hermínio Morais, Coronel Fernando Canivete, Tenente-Coronel Arone Julai, Tenente António Domingos, reunidas em Roma, na presença dos mediadores, ou, Mario Raffaelli, representante do Governo italiano e coordenador dos mediadores, D. Jaime Gonçalves, Arcebispo da Beira, professor Andrea Riccardi e D. Matteo Zuppi, da Comunidade de S. Egidio, e dos observadores das Nações Unidas e dos Governos dos Estados Unidos da América, da França, da

Grã-Bretanha e de Portugal, abordaram o ponto 3 da Agenda Acordada no dia 28 de Maio de 1991, intitulado «Questões Militares», e acordaram no seguinte:

I. Formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique

i. Princípios gerais

1. São constituídas as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) para todo o território nacional.

2. As FADM:

- a) Terão por missão geral a defesa e a salvaguarda da soberania, da independência e da integridade territorial do País. No período entre o cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, actuar em cooperação com o Comando da Polícia, para proteger as populações civis contra o crime e a violência em todas as suas formas. Serão ainda tarefas das FADM a intervenção e assistência em situações de crise ou emergência no País resultantes de calamidades naturais, bem como o apoio aos empreendimentos da reconstrução e do desenvolvimento;
- b) Serão apartidárias, de carreira, profissionalmente idóneas, competentes, exclusivamente formadas por cidadãos moçambicanos voluntários, provenientes das forças de ambas as partes, servindo com profissionalismo o País, respeitando a ordem democrática e o estado de direito, devendo a sua composição garantir a inexistência de qualquer forma de discriminação racial, étnica, de língua ou de confissão religiosa.

3. O processo de formação das FADM iniciar-se-á depois da entrada em vigor do cessar-fogo, imediatamente após a tomada de posse da Comissão prevista no Protocolo I de 18 de Outubro de 1991, a qual passa a designar-se Comissão de Supervisão e Controle (CSC). Este processo terá o seu termo antes do início da campanha eleitoral.

4. O processo de formação das FADM desenvolver-se-á em simultâneo com a concentração, desarmamento e integração na vida civil dos efectivos que forem sendo progressivamente desmobilizados em consequência do cessar-fogo. A disponibilização das unidades, a ser feita a partir das forças existentes de cada lado, é da responsabilidade do Governo e da RENAMO, respectivamente, e far-se-á à medida que as novas unidades das FADM forem sendo formadas, sendo desmobilizadas todas as unidades existentes na altura em que os efectivos das FADM estiverem completos.

5. A neutralidade das FADM, no período entre o cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, será garantida pelas Partes, através da Comissão referida no número I, iii, 1.ª deste Protocolo.

6. Na altura da realização das eleições, existirão apenas as FADM, com a estrutura acordada entre as Partes, não podendo existir quaisquer outras forças. Todos os elementos das actuais forças armadas de cada Parte que não venham a pertencer às FADM serão desmobilizados no período previsto no número VI, i, 3, do presente Protocolo.

ii. Efectivos

1. As Partes acordam que os efectivos das FADM, até à tomada de posse do novo Governo, serão os seguintes:

- a) Exército: 24 000;
- b) Força Aérea: 4000;
- c) Marinha: 2000.

2. Os efectivos das FADM, em cada um dos ramos previstos, serão fornecidos pelas FAM e pelas forças da RENAMO, na razão de 50 % para cada lado.

iii. Estruturas de Comando das FADM

1. As Partes acordam na criação de uma Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (CCFADM) nos seguintes termos:

- a) A CCFADM tem como tarefa específica dirigir o processo de formação das FADM, e funciona na dependência da CSC;
- b) A CCFADM é o órgão responsável pela formação das FADM até à tomada de posse do novo Governo. As FADM serão dirigidas por um Comando Superior (CS) que estará na dependência da CCFADM. Após a tomada de posse do novo Governo, as FADM subordinar-se-ão ao novo Ministério da Defesa ou outro órgão que o novo Governo estabelecer;
- c) A CCFADM será constituída por representantes das FAM e das forças da RENAMO como membros, assistidos por representantes dos países escolhidos pelas Partes para assessorarem o processo de formação das FADM. A CCFADM tomará posse no dia da entrada em vigor do cessar-fogo (Dia E);
- d) A CCFADM elaborará directivas sobre o faseamento do levantamento das estruturas das FADM e proporá à CSC:
 - as normas aplicáveis às FADM;
 - o orçamento a atribuir às FADM até à tomada de posse do novo Governo;
 - os critérios de selecção e a selecção do pessoal das FAM e das forças da RENAMO para a formação das FADM;
 - os nomes dos oficiais comandantes dos Comandos principais.

2. Comando Superior das FADM:

- a) O CS tem por missão geral implementar as directivas recebidas da CCFADM, tendo em vista o levantamento das estruturas e o apoio das Forças;
- b) Até à tomada de posse do novo Governo, o comando das FADM é exercido por dois oficiais gerais com a mesma categoria, designados por cada uma das Partes. As suas decisões só serão válidas quando assinadas por estes dois oficiais gerais;
- c) Toda a estrutura de Comando das FADM será rigorosamente apartidária, recebendo directivas e ordens apenas através do respectivo canal hierárquico de comando;
- d) A logística das FADM será única para os três ramos. Para o efeito, será criado o Comando Logístico e de Infra-estruturas subordinado ao Comando Superior das FADM;

e) As nomeações para o Comando Superior das FADM e para os Comandos dos três ramos das FADM e o Comando Logístico serão propostas pela CCFADM e aprovadas pela CSC;

f) Até à tomada de posse do novo Governo o Comando Superior das FADM será assistido pelo Estado-Maior General, com departamentos chefiados por oficiais generais ou oficiais superiores propostos pela CCFADM e aprovados pela CSC.

3. Comando do Exército, Força Aérea, Marinha e Comando Logístico:

O Comando Superior das FADM terá sob sua dependência os Comandos dos três ramos (Exército, Força Aérea e Marinha) e o Comando Logístico, os quais serão assim articulados:

a) Comando do Exército:

1. A estrutura de Comando do Exército integrará as Regiões Militares na dependência directa do Comandante do Exército, com funções a definir, mas que poderão incluir a organização e preparação das forças, instrução, justiça, disciplina e apoio logístico às forças atribuídas.
2. Cada Região Militar será comandada por um Comandante com a patente de General, assistido por um Segundo Comandante.
3. As sedes dos Quartéis Gerais das Regiões Militares serão propostas pelo Comando do Exército e aprovadas pelo CS.

b) Comando da Força Aérea:

A Força Aérea será constituída tomando em consideração a formação e a capacitação profissional dos efectivos provenientes da Força Aérea existente e das forças da RENAMO, em conformidade com o determinado por directivas da CCFADM.

c) Comando da Marinha:

A Marinha será constituída tomando em consideração a formação e a capacitação profissional dos efectivos provenientes da Marinha existente e das forças da RENAMO, em conformidade com o determinado por directivas da CCFADM.

d) Comando Logístico e de Infra-estruturas:

1. Na dependência directa do Comando Superior das FADM será criado o Comando Logístico e de Infra-estruturas.
2. O Comando Logístico e de Infra-estruturas terá por função geral planear e propor o apoio administrativo-logístico às FADM (Exército, Força Aérea e Marinha) e garantir a sua execução através dos serviços gerais das FADM. Será em particular, responsável pela logística de produção e aquisição.
3. O Comando Logístico e de Infra-estruturas será comandado por um General, assistido por um Segundo Comandante e por

um Estado-Maior que, inicialmente, incluirá as seguintes Repartições:

- Infra-estruturas;
- Serviços Gerais;
- Equipamento;
- Finanças

4. O Comando de Logística e de Infra-estruturas terá sob o seu comando as unidades de apoio que lhe forem atribuídas.

iv. Calendarização do Processo

a) A formação das FADM iniciar-se-á com as seguintes nomeações:

- da CCFADM, antes da entrada em vigor do cessar-fogo (Dia E);
- do Comando Superior das FADM, no dia E + 1;
- dos comandantes dos três ramos e do comando logístico;
- dos comandantes das Regiões Militares;
- dos comandantes das unidades.

b) Imediatamente após a nomeação de cada comando serão organizados os Estados-Maiores.

c) O sistema de apoio administrativo-logístico será organizado tomando em conta a nova dimensão das FADM, de acordo com o princípio de utilização ou de transformação das estruturas actualmente existentes, em conformidade com os planos do CS das FADM, aprovados pela CCFADM.

v. Assistência Técnica de Países Estrangeiros

As Partes informarão os mediadores, até 7 (sete) dias após a assinatura do Protocolo do Cessar-Fogo, os Países que serão convidados a prestar assistência ao processo de formação das FADM.

II. Retirada das tropas estrangeiras do território moçambicano

1. A retirada das tropas estrangeiras do território moçambicano iniciar-se-á após a entrada em vigor do cessar-fogo (Dia E).

O Governo da República de Moçambique compromete-se a negociar a retirada completa das forças e contingentes estrangeiros do território moçambicano com os Governos dos respectivos países.

As modalidades e o prazo da retirada não deverão contrariar qualquer disposição do Acordo de cessar-fogo ou do Acordo Geral de Paz.

2. O Governo da República de Moçambique apresentará à CSC os termos e os planos de implementação da retirada, especificando os efectivos exactos existentes no território moçambicano e a sua localização.

3. A retirada completa das forças e contingentes estrangeiros do território moçambicano será fiscalizada e verificada pela Comissão do Cessar-Fogo (CCF), referida no número VI, i, 2 deste Protocolo. A CCF informará a CSC da conclusão da retirada completa das forças estrangeiras do território nacional.

4. De acordo com o seu mandato a CSC, através da CCF, assumirá, após a retirada das tropas estrangeiras, a imediata responsabilidade pela verificação e implementação da segurança das linhas estratégicas e comerciais, adoptando as medidas que considerar necessárias.

III. Actividades de grupos armados privados e irregulares

1. Com a excepção do previsto no n.º 3, os grupos armados, paramilitares, privados e irregulares que se encontrem em actividade no dia da entrada em vigor do cessar-fogo serão extintos e proibida a constituição de novos grupos da mesma natureza.

2. A CCF fiscalizará e verificará a extinção dos grupos armados, privados e irregulares e recolherá as suas armas e munições. A CSC decidirá o destino final a dar às armas e às munições recolhidas.

3. A CSC poderá autorizar, a título temporário, a continuação da existência de organizações de segurança para garantir, durante o período entre o cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, a segurança de determinadas infra-estruturas públicas ou privadas.

4. Estas organizações de segurança poderão ser autorizadas a utilizar armas no desempenho das suas funções. As actividades dessas organizações serão fiscalizadas pela CCF.

IV. Funcionamento do SNASP

1. As partes concordam ser imprescindível a continuação em funcionamento dum serviço de informações do Estado durante o período entre a entrada em vigor do cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, para garantir a disponibilização de informações estratégicas necessárias ao Estado e para a protecção da soberania e independência da República de Moçambique.

2. Para os efeitos acima indicados as Partes concordam que o Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE), criado pela Lei n.º 2/91, de 23 de Agosto, continuará a exercer as suas funções na directa subordinação ao Presidente da República de Moçambique, e sujeito aos seguintes princípios:

3. O SISE deverá:

- a) Executar as suas tarefas e funcionar estritamente em acordo com o espírito e a letra dos princípios democráticos internacionalmente reconhecidos;
- b) Respeitar os Direitos Cívicos e Políticos dos cidadãos, bem como os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais internacionalmente reconhecidos;
- c) Desempenhar as suas funções norteando-se pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica ou de posição social, ou qualquer outra forma de discriminação;
- d) Actuar sempre e em todos os aspectos, em conformidade com os termos e o espírito do Acordo Geral de Paz.

4. O SISE é composto, a todos os níveis de serviço, por cidadãos seleccionados na base de critérios que se conformem com os princípios acima citados.

5.

- a) As medidas tomadas pelo SISE, bem como todas as actuações dos seus agentes, estarão sempre condicionadas pela Lei em vigor na República de Moçambique, e pelos princípios acordados nos termos do Acordo Geral de Paz;
- b) As actividades e atribuições do SISE ficarão limitadas à produção de informações requeridas

através do Presidente da República, dentro dos limites autorizados pelo ordenamento jurídico, e no estrito respeito dos princípios do Estado de Direito e dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. As informações assim obtidas não poderão ser usadas em nenhum caso para limitar o exercício dos direitos democráticos dos cidadãos ou para favorecer qualquer partido político.

c) Em nenhum caso poderão ser atribuídas ao SISE funções policiais.

6. O Director-Geral e o Vice-Director-Geral do SISE são nomeados pelo Presidente da República de Moçambique.

7.

- a) A fim de verificar que as actuações do SISE não violam a legalidade ou não se traduzem em violação dos direitos políticos dos cidadãos será criada uma Comissão Nacional de Informação (COMINFO);
- b) A COMINFO será composta por 21 membros que pelas suas características profissionais e pessoais e pela sua actuação no passado, dêem garantias de equilíbrio, efectividade e independência em relação a todos os Partidos Políticos;
- c) A COMINFO será constituída pelo Presidente da República de Moçambique num prazo de quinze dias após a entrada em vigor do Acordo Geral de Paz, e será composta por seis cidadãos apresentados pela RENAMO, seis apresentados pelo Governo, e nove resultantes das consultas que o Presidente da República fará junto das forças políticas do país e entre cidadãos com as características indicadas na alínea b);
- d) A COMINFO terá plenos poderes para investigar qualquer assunto relacionado com a actuação do SISE tida como contrária à legalidade e aos princípios contidos nos n.ºs 1, 2, 3 e 5. O pedido de investigação poderá ser rejeitado somente por uma maioria de dois terços dos seus componentes;
- e) A COMINFO fornecerá à CSC os relatórios e esclarecimentos que esta Comissão venha a solicitar;
- f) A COMINFO dará conhecimento às instituições competentes do Estado das anomalias encontradas para que estas tomem as medidas policiais ou disciplinares adequadas.

V. Despartidarização e reestruturação das Forças Policiais

1. Durante o período entre a entrada em vigor do cessar-fogo e a tomada de posse do novo Governo, a Polícia da República de Moçambique (PRM) continuará a exercer as suas funções sob responsabilidade do Governo.

2. A Polícia da República de Moçambique deverá:

- a) Executar as suas tarefas e funcionar estritamente de acordo com o espírito e a letra dos princípios democráticos internacionalmente reconhecidos;
- b) Respeitar os Direitos Cívicos e Políticos dos cidadãos, bem como os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais internacionalmente reconhecidos;

- c) Desempenhar as suas funções norteadas pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica ou de posição social, ou qualquer outra forma de discriminação;
 - d) Actuar sempre em conformidade com os termos e o espírito do Acordo Geral de Paz;
 - e) Agir sempre com imparcialidade e isenção em relação a todos os Partidos Políticos.
3. A PRM é composta por cidadãos seleccionados na base de critérios que se conformem com os princípios acima citados.
4. A PRM tem como tarefas fundamentais:
- a) assegurar o respeito e a defesa da lei;
 - b) preservar a ordem e tranquilidade públicas, prevenindo e reprimindo o crime;
 - c) garantir a existência de um clima de estabilidade e harmonia sociais.
- 5.
- a) As medidas tomadas pela PRM, bem como todas as acções dos seus agentes, são sempre condicionadas pelas leis e normas legais em vigor na República de Moçambique, e pelos princípios acordados nos termos do Acordo Geral de Paz.
 - b) As actividades e atribuições da PRM serão realizadas dentro dos limites autorizados pelo ordenamento jurídico, mas no estrito respeito pelo princípio do Estado de Direito e dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Estas actividades não poderão ser orientadas em qualquer caso para limitar o exercício dos direitos democráticos dos cidadãos ou para favorrecer qualquer partido político.
6. O Comandante-Geral e o Vice-Comandante-Geral da PRM são nomeados pelo Presidente da República de Moçambique.
- 7.
- a) A fim de verificar que as acções da PRM não violam a legalidade ou não se traduzem em violação dos direitos políticos dos cidadãos, será criada uma Comissão Nacional de Assuntos Policiais (COMPOL).
 - b) A COMPOL será composta por 21 membros que não podem fazer parte dos quadros da PRM e que, pelas suas características profissionais e pessoais e pela sua actuação no passado, devem garantir de equilíbrio, efectividade e independência em relação a todos os partidos políticos.
 - c) A COMPOL será constituída pelo Presidente da República de Moçambique num prazo de quinze dias após a entrada em vigor do Acordo Geral de Paz, de acordo a sua composição integral e os membros prescritos pelo RENAMO, sob apresentação pelo Governo e nove resultantes das eleições feitas pelo Presidente da República junto das forças políticas do País e entre cidadãos com características referidas no alínea b).
 - d) A COMPOL terá plenos poderes para investigar qualquer assunto relacionado com a actuação da PRM (de acordo com a legalidade e as previsões contidas nos n.ºs 1, 2, 4 e 5. Ao tomar conhecimento do assunto a Comissão

fará uma análise interna preliminar para determinar se este se enquadra no âmbito das actividades da Polícia. A Comissão tomará a decisão de proceder à investigação desde que haja acordo de dois de metade dos seus membros.

e) A COMPOL dará assentadamente relatórios das suas actividades à CSC.

f) A COMPOL dará conhecimento às instituições competentes do Estado das anomalias encontradas para a tomada das medidas judiciais ou disciplinares adequadas.

VI. Reintegração económica e social dos militares desmobilizados

1. Desmobilização

1. Entende-se por desmobilização dos FAM e das forças do RENAMO o processo pelo qual, por decisão das respectivas Partes, passam, para todos os efeitos, à situação de civis, militares que no Dia E integravam estas forças.

2. Comissão do Cessar-Fogo

a) No Dia E, e na dependência directa da CSC, será criada e entrará em funções a Comissão do Cessar-Fogo (CCF).

b) A CCF será composta por representantes do Governo, da RENAMO, dos países convidados e das Nações Unidas. A CCF será presidida pelas Nações Unidas.

c) CCF terá a sua sede em Maputo e constituir-se-á da seguinte forma:

- delegações regionais (Norte, Centro e Sul);
- delegações nos locais de reunião e de acomodação de ambas as partes.

d) A CCF terá, entre outras, a missão de implementar o processo de desmobilização, com as seguintes tarefas:

- planeamento e organização;
- regulamentação de procedimentos;
- direcção e supervisão;
- registo do pessoal a ser desmobilizado e, emissão dos respectivos cartões de identidade;
- recolha, registo e guarda do armamento, munições, explosivos, equipamentos, uniformes e documentação;
- destruição ou decidir de outro destino a dar às armas, munições, explosivos, equipamentos, uniformes e documentação, conforme acordado pelas partes;
- exames médicos;
- emissão de certificados de desmobilização.

e) As Nações Unidas assistirão a implementação, verificação e fiscalização de todo o processo de desmobilização.

3. Calendarização

Dia E: instauração e início de funções da CCF

Dia E + 30: definição, por ambas as Partes, dos efectivos a desmobilizar, activação das estruturas de desmobilização e início do processo.

Dia E + 60: desmobilização, no mínimo, de 20 % dos efectivos totais a desmobilizar.

14 DE OUTUBRO DE 1992

202-(11)

- Dia E + 90: desmobilização, no mínimo, de mais 20 % dos efectivos totais a desmobilizar.
 Dia E + 120: desmobilização, no mínimo, de mais 20 % dos efectivos totais a desmobilizar.
 Dia E + 150: desmobilização, no mínimo, de mais 20 % dos efectivos totais a desmobilizar.
 Dia E + 180: fim da desmobilização dos efectivos a desmobilizar.

8. Reintegração

1. Entende-se por militar desmobilizado o indivíduo que:
- até ao Dia E integra-se as FAM ou as Forças da RENAMO;
 - a partir do Dia E foi desmobilizado, por decisão do respectivo comando, tendo feito entrega de armamento, munição, equipamento, uniforme e documentação que possuir;
 - tenha sido registado e tenha recebido o respectivo cartão de identidade;
 - tenha recebido o certificado de desmobilização.

Para todos os efeitos, os militares desmobilizados de ambas as Partes passarão a ser civis e receberão tratamento igual perante o Estado.

2. Comissão de Reintegração

- a) É criada a Comissão de Reintegração (CORE). A CORE funcionará na dependência directa da CSC e iniciará as suas funções no Dia E.
- b) A CORE será composta por representantes do Governo e da RENAMO, por representantes dos países convidados, por um representante das Nações Unidas, que a ela presidirá assim como representantes de outras organizações internacionais.

- c) A CORE terá a sua sede em Maputo e estruturar-se-á da seguinte forma:

— delegações regionais (Norte, Centro e Sul);

— delegações provinciais em cada Capital de Província.

- d) A CORE terá a missão de implementar a reintegração económica e social dos militares desmobilizados, executando, para o efeito, as seguintes tarefas:

- planeamento e organização;
- regulamentação dos procedimentos;
- direcção e supervisão;
- localização.

3. Recursos

A reintegração económica e social dos militares desmobilizados (custódios de desmobilização, formação técnica e/ou profissional, transporte, etc.) dependerá dos recursos disponibilizados no âmbito da Conferência de Dondos, tal como referido no ponto 6 da Agenda Acordada no dia 28 de Maio de 1991.

E, para concluir, as Partes decidiram assinar o presente Protocolo.

Pela Delegação do Governo da República de Moçambique, *Arnando Emilio Guebuza*.

Pela Delegação da RENAMO, *Raul Manuel Domingos*.

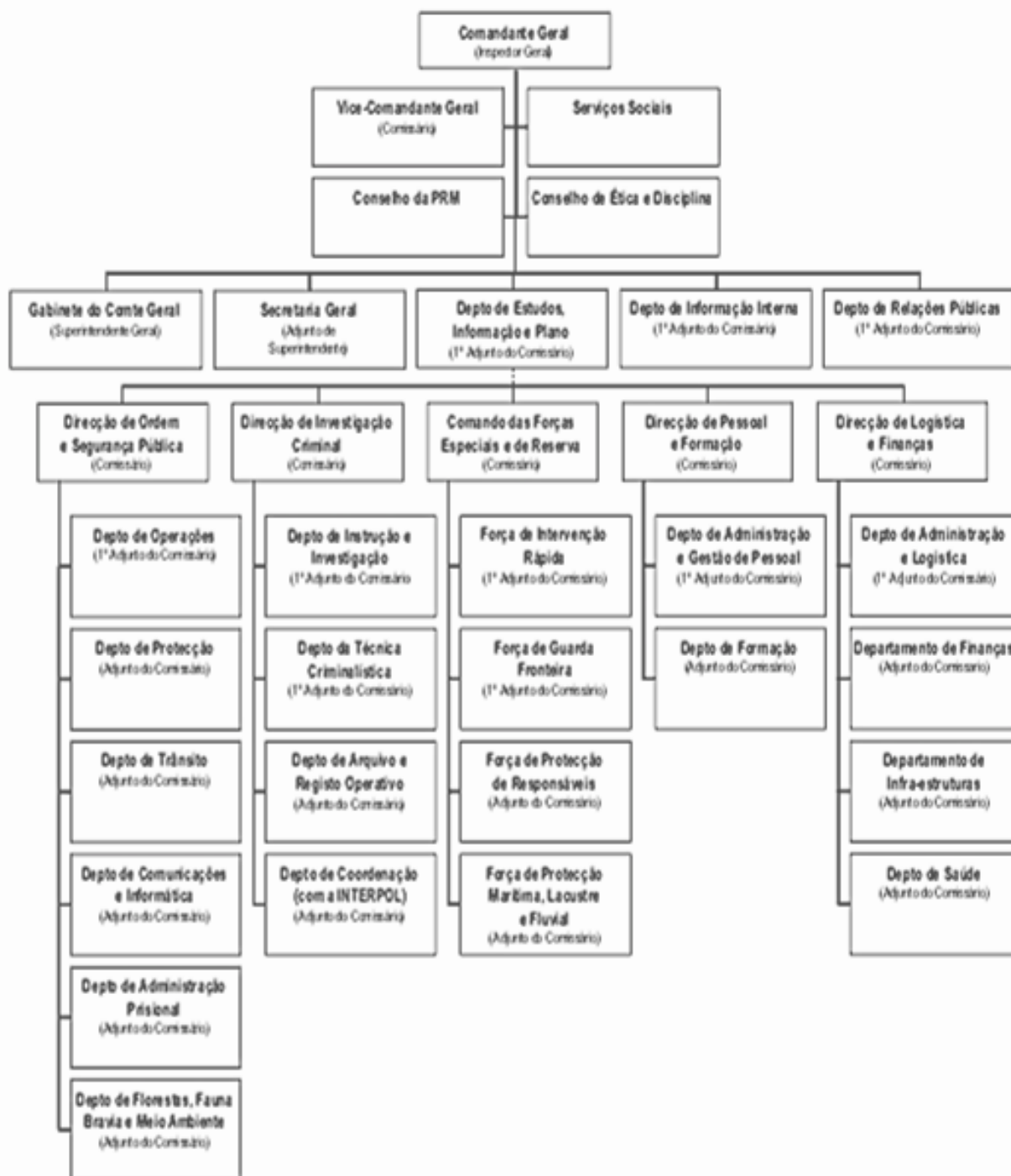
Os Mediadores: *On. Mario Raffaeli, D. Jaime Gonçalves, Prof. Andre Riccardi, D. Matteo Zappi*.

S. Egidio, Ruwa, em 4 de Outubro de 1992.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Anexo III

Organograma do Comando Geral da PRM (1999)

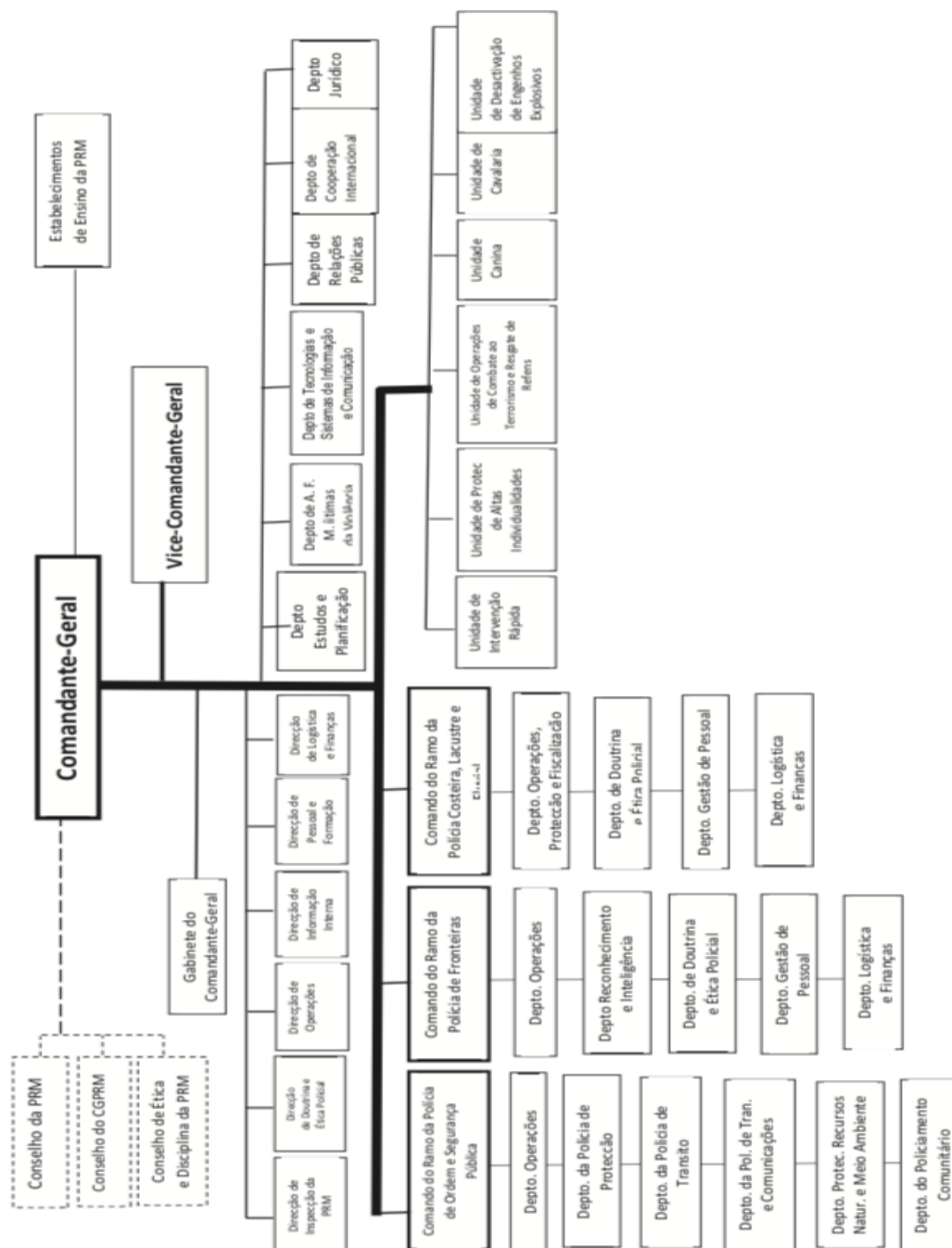


Fonte: Decreto 27/99, de 24 de Maio.

[Página intencionalmente deixada em branco]

Anexo IV

Organograma do Comando Geral da PRM (2014)



Fonte: Decreto 58/2019, de 1 de Julho.