



# A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E OS TRIBUNAIS

LISBOA | LUANDA | MAPUTO | SÃO PAULO



Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Universidade de Coimbra

Boaventura de Sousa Santos  
Coordenador

# Relatório





# **A sociedade civil organizada e os tribunais: a mobilização do direito e da justiça em Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo**

Relatório final de investigação

Fundação para a Ciência e Tecnologia (Referência: FCOMP-01-0124-FEDER-009216)







# Índice

## **Introdução Geral**

*Boaventura de Sousa Santos*

Opções metodológicas .....	16
Bibliografia .....	22

## **Sociedade civil, direito e justiça: uma abordagem crítica**

*Boaventura de Sousa Santos*

Introdução .....	27
A sociedade civil como conceito problemático e polissémico.....	28
A sociedade civil estratificada como ponto de partida.....	44
Para uma sociedade civil que responda aos fascismos sociais .....	49
Os movimentos sociais como expressão da sociedade civil.....	53
Justiça cognitiva e pluralismo jurídico: para um análise da sociedade civil a partir de uma epistemologia do Sul.....	58
As reformas globais da justiça: para uma agenda contra-hegemónica a partir da sociedade civil .....	61
Para uma tripla abordagem da relação direito - sociedade civil.....	67
O potencial jurídico da mobilização colectiva e a legalidade cosmopolita e subalterna.....	67
O acesso à justiça e a sociedade civil como interface.....	79
O Estado heterogéneo e a ampliação do conceito de sociedade civil para contextos de interlegalidade .....	86
Conclusão .....	94
Bibliografia .....	95

## **O direito, a justiça e a sociedade civil organizada em Lisboa**

*Conceição Gomes, Tiago Ribeiro e Paula Fernando*

Introdução .....	111
O sistema de justiça e a criação de interfaces com a sociedade civil organizada.....	112
As estruturas com potencial facilitador do acesso ao direito e aos tribunais.....	113
O acolhimento legal da mobilização plural do sistema judiciário .....	121
As organizações sociais, os serviços jurídicos e o protecionismo da advocacia.....	124
O sistema judicial visto pela sociedade civil organizada e os entraves no recurso aos tribunais .....	131
Entre o tempo dos cidadãos e o tempo dos tribunais.....	133
O formalismo Judiciário e o Tratamento automatizado de determinadas matérias.....	136
A jurisprudência não uniforme .....	142
Quando o recurso aos tribunais não é solução, mas sim um problema .....	143
A sociedade civil organizada e o acesso ao direito e aos tribunais .....	146
A utilização estratégica do direito .....	148
A assistência jurídica e judiciária .....	155
A assistência jurídica limitada não judiciária.....	162

A participação institucionalmente constrangida da sociedade civil organizada no mundo judiciário .....	171
Bibliografia.....	176

## **O direito, a justiça e a sociedade civil organizada em Luanda**

*Conceição Gomes, Paula Fernando e Tiago Ribeiro*

Introdução.....	181
O associativismo em Angola: a liberdade de associação e a sua regulamentação.....	184
Os caminhos (difíceis) das organizações da sociedade civil em Luanda.....	192
As diferentes formas de organização da sociedade civil.....	196
A dependência das entidades financiadoras.....	200
Entre o controlo administrativo e as dificuldades de participação dos cidadãos .....	202
O sistema oficial de resolução de litígios em Angola.....	205
A distância entre a sociedade e os tribunais e os (muitos) constrangimentos no acesso ao sistema de justiça formal.....	209
A insuficiência da advocacia .....	214
O acesso ao direito e à justiça e as organizações da sociedade civil: dilemas e desafios.....	217
O papel complexo da sociedade civil organizada na construção do Estado de direito .....	226
Bibliografia.....	230

## **Um 'Sul' no sistema de justiças em Maputo: a sociedade civil e o ampliar do acesso ao direito e à justiça, em contexto de pluralismo jurídico**

*Maria Paula Meneses*

Introdução.....	235
Porquê a cidade de Maputo?.....	238
Dilemas e debates no ampliar do acesso ao direito e à justiça numa perspetiva transescalar: a sociedade civil face às pressões nacionais e internacionais.....	246
A rede de instituições estatais e não-estatais que participam no sistema de justiças em Moçambique.....	254
As mulheres, a luta pelos direitos humanos das mulheres: o papel da sociedade civil no ampliar do acesso ao direito e à justiça.....	262
A terra e o agudizar da exclusão social: a sociedade civil na luta pelo direito à habitação.....	270
O Estado heterogéneo: desafios pragmáticos para ampliar o acesso ao direito e à justiça .....	278
Bibliografia.....	282

## **Aprender com o Sul: mobilização social do direito e experimentalismo institucional do acesso à justiça em São Paulo**

*Élida Lauris*

Introdução.....	291
O processo de fortalecimento das defensorias públicas no Brasil.....	293
Inovação social e institucional: o caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	301
Estado de direito e <i>apartheid</i> social: cidadania e exceção na luta pelo(s) direito(s) em São Paulo .....	313
Do lado de cá: defesa da propriedade e desenvolvimento do território	
Do lado de lá: despejos, remoções forçadas e periferização da pobreza.....	315

Do lado de cá: segurança pública e proteção social.....	326
Do lado de lá: violência institucional.....	326
O potencial emancipatório dos corpos periféricos juridicamente híbridos.....	336
Bibliografia.....	344

## **Conclusões**

*Boaventura de Sousa Santos*

Bibliografia.....	362
-------------------	-----





# Introdução Geral

*Boaventura de Sousa Santos*



O objectivo deste projecto de investigação consiste no desenvolvimento de uma análise crítica e comparativa sobre a mobilização do direito e da justiça pela sociedade civil organizada a partir de quatro contextos sociais de referência: Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo. À primeira vista, aquilo que une aquelas quatro realidades sociais será a pertença a uma comunidade linguística com canais privilegiados de interacção e partilha e uma mesma matriz jurídica. Sabemos, contudo, que as interações entre elas são complexas, multifacetadas, com matizes determinados pela conjuntura social e política. A história dessas interações é, ainda, clivada por muitas opacidades, decorrentes das dinâmicas entre centro e periferia, hegemonias e colonialismos e determinantes dos modos de imaginar e de exercer o poder, a política e o direito nas singularidades de cada uma daquelas cidades. Uma história de mobilização jurídica e política que tem sido sujeita a múltiplas abordagens e a partir de diferentes e, por vezes, contraditórios lugares de enunciação. Este quadro de grande complexidade teve naturalmente impacto na nossa análise afastando, desde logo, a implementação de metodologias dirigidas à reprodução de um estudo comparativo por justaposição dos diferentes contextos e obrigando, conseqüentemente, a especiais cuidados analíticos.

Uma das principais mais-valias da pesquisa desenvolvida neste projecto consiste em trazer a comunidade – os seus interesses, dinâmicas, percepções, experiências e acção colectiva no que respeita ao acesso ao direito e a justiça – para o centro da investigação. Sociedade civil, direito e justiça constituem, assim, os conceitos-chave que animam o *corpus* teórico e epistemológico deste projecto, construindo-se, a partir deles, uma linha de pesquisa com dois objetivos estratégicos. Em primeiro lugar, procurou-se refletir (desconstruindo) sobre as concepções políticas e ideológicas dominantes sobre o Estado, a sociedade civil, os tribunais e a realização de justiça. O segundo objetivo é prospetivo. Pensamos que com este estudo é possível ampliar e densificar o conhecimento empírico sobre a constelação de práticas, tensões e experiências de acesso à justiça, de resolução de conflitos e de efetivação de direitos que, na diversidade histórica e societal dos contextos estudados, e a partir do reconhecimento de diferentes e complexas centralidades simbólicas e normativas, sirvam de plataforma crítica para pensar uma aprendizagem mútua, ancorada nos princípios de uma ecologia de saberes (Santos, 2007), que encontra nos processos de intensificação

democrática e solidária (nas suas dimensões distributiva e reconhecedora) o seu principal fundamento.

Ao considerarmos as conjugações sociais e as sobreposições legais que fazem singular o carácter heterogéneo e interlegal de cada contexto lusófono (possuindo o português e brasileiro uma tradição mais estado-centralista e o angolano e moçambicano uma tradição mais jurídica pluralista), é possível aprofundar o carácter mais próximo ou mais distante da relação entre a dinâmica social e os sistemas de justiça nessa heterogeneidade de Estados e espaços-tempos, enquanto resultado específico da sua história social e política, das suas tradições burocráticas e costumeiras, e dos seus modos de produção e de gestão de legalidade, justiça e democracia.

Procuramos definir uma linha de investigação comparativa que abarque a heterogeneidade dos Estados e que consiga comparar o comparável, reconhecer o incomparável, perceber criticamente o porquê de um e de outro, e extrair conclusões que serviam como guião para uma aprendizagem mútua. Estamos conscientes dos vários perigos descritivos e programáticos, geradores de enviesamento comparativo, nomeadamente aqueles que decorrem de uma concepção eurocêntrica de direito e de de justiça (visibilizando e qualificando normas, instituições, práticas e saberes ao mesmo tempo que invisibiliza ou desqualifica outros equivalentes efetivos ou potenciais). Esta conceção presume que os sistemas jurídicos e judiciais convergem tendencialmente numa única solução convertendo-se, por isso, em experiências incomunicáveis fora dos termos ideológicos da modernização neoliberal.

Na senda de uma democracia cosmopolita (Archibugi, Held e Köhler, 1998), radical (Tonder e Thomassen, 2005) e de alta intensidade (Santos e Avritzer, 2002), a relação entre direito, justiça e sociedade civil não pode ser reduzida aos monopólios interpretativos e às categorias tecnocráticas convencionais, mas antes observada como um sistema complexo, integrando múltiplas instâncias, instituições, agentes e ativismos, com oportunidades e protagonismos emergentes, devendo a sua análise assentar numa ecologia dos saberes jurídicos em disputa e circulação na sociedade e apontando para uma epistemologia jurídica do Sul global (Santos *et al.*, 2011: 51).

Num quadro em que é amplamente reconhecida a ineficiência das instituições do sistema de justiça, os modelos oficiais de acesso à justiça têm revelado diferentes limitações e fracassos, impulsionando contínuas reformas. O estudo sobre o acesso deve, por isso, valorizar o alargamento e a diversificação das entidades sociais que, formal ou informalmente, prestam serviços jurídicos, mobilizam a justiça e contribuem para a efetivação de direitos, pelo que as respectivas tensões e (des-)articulações com as estruturas e instrumentos legalmente disponíveis merecem autonomia analítica, densificação empírica e aprofundamento conceptual. Os estudos empíricos na área do acesso à justiça e da mobilização do direito têm incidido, sobretudo nas experiências dos países centrais, tanto quando concentrados na escala local, como quando dedicados a uma análise comparativa. A realização deste estudo apresenta vantagens comparativas por diferentes motivos, merecendo destaque o facto de nenhuma das cidades em que incidem os estudos de caso pertencer a um país central. Trata-se de países, cuja história de sucessão dos regimes político-administrativos, os diferentes níveis de desenvolvimento, e os modos de inserção na economia mundial têm repercussão nas características da procura judicial e da estrutura de resolução de conflitos. Evidencia-se a não-exclusividade do recurso aos tribunais judiciais nas dinâmicas de acesso à justiça provenientes da sociedade civil, expondo-se, igualmente, as deficiências e fracassos dos sistemas de acesso à justiça globalmente considerado. Sintoma da complexidade do tema e da insuficiência das políticas públicas a ele dirigidas é o facto de, nestes países, embora com pesos e sob pretextos diferenciados, o acesso ao direito e à justiça ser um tema recorrente no debate social e nas respectivas agendas de reforma.

O estudo crítico e comparativo entre países que partilham uma matriz jurídica e um património histórico-cultural com elevado grau de interacção revela-se, assim, oportuno para a captação das diferentes experiências de transformação do direito e do papel das diferentes dinâmicas de resolução de conflitos, contribuindo para uma discussão informada que possa influenciar os processos de reforma envolvendo a participação não apenas dos operadores do sistema de justiça e dos decisores políticos, mas igualmente do que, no âmbito da teoria política liberal, se convencionou chamar sociedade civil.

Este estudo apresenta ainda uma outra mais-valia de discussão crítica sobre o papel dos tribunais nos sistemas de resolução de litígios. Os estudos sobre o papel dos tribunais judiciais no âmbito da acção colectiva têm estado ancorados numa duplicidade teórica: ou

baseados numa visão optimista, colocando ênfase no papel transformador dos tribunais ao garantir a efectividade dos direitos, ou numa visão céptica, encarando-os como reprodutores das hierarquias e das desigualdades existentes. Porém, são poucos os estudos que se dedicam às percepções a partir de baixo sobre o potencial transformador ou conservador dos tribunais, em função de experiências concretas na mobilização e na facilitação do acesso ao direito e à justiça. Simultaneamente, a grande maioria dos estudos focados na relação entre direito e sociedade concentram-se nas instituições oficiais, nos instrumentos normativos e nos modelos organizacionais oficiais, secundarizando a intervenção multidimensional da sociedade civil.

Tendo presente essa vigilância crítica, este projecto de investigação aposta num trabalho de releitura teórica e na adopção de novas abordagens metodológicas entrecruzando estrutura e acção. Procuramos, por um lado, mapear a acção coordenada entre a sociedade civil organizada, instituições judiciais oficiais e estruturas de resolução de conflitos no sentido de garantir o acesso aos direitos. Para tal, a caracterização estrutural e funcional das organizações da sociedade civil a desenvolverem trabalho no domínio do acesso à justiça ultrapassou os limites de um simples levantamento qualitativo. As características de acção e intervenção das organizações dedicadas ao acesso ao direito e à justiça foram discutidas no âmbito de conflitos sociais estruturais que desafiam o processo de implementação e eficácia dos direitos nas diferentes cidades. Por outro lado, a incursão sobre contextos de pluralidade jurídica e de paisagens normativas interlegais obrigou-nos a uma ponderação acrescida sobre os modos de produção e reprodução do direito e sobre as instâncias de resolução de conflitos que imperam aquém, além ou em articulação com tribunais.

A ciência política é uma área disciplinar que possui uma longa tradição na análise comparativa entre diferentes países (della Porta, 2002), apresentando, por isso, pistas relevantes para se proceder criticamente a um balanço conjunto de experiências de mobilização jurídica da sociedade civil. Todavia, a complexidade das formações jurídicas e a diversidade de aceções sobre a sociedade civil colocam desafios específicos aos estudos comparativos. Acresce que a natureza eurocêntrica da produção dominante no quadro da investigação comparativa padece, desde os primórdios das teorias do desenvolvimento, de um viés estrutural ao tomar como referência descritiva e prescritiva não apenas a

experiência os países centrais, mas igualmente a forma como as suas elites sociais, políticas e jurídicas a imaginam e idealizam:

[...] increasing attention paid to comparative politics pushed political scientists to extend their range of interest from Western democracies to second- and third-world countries, shifting their concern from formal institutions to the real political processes. Theories of development dominated the field, with strong emphasis being placed on global comparison as a means of furthering the normative aim of bringing “Western-style” economic and political modernization to the underdeveloped countries” (della Porta, 2002: 287).

O objetivo deste projeto obrigam a ir além dos paradigmas analíticos convencionais, desenvolvendo-se uma matriz epistemológica e uma metodologia de pesquisa capaz de subverter os princípios hegemónicos do estudo comparativo convencional, compreendendo que as dinâmicas da sociedade civil na sua relação complexa com o direito e a justiça são historicamente situadas e sujeitas a constrangimentos sistémicos que fazem emergir clivagens pós-coloniais, culturais, ideológicas ou mesmo económicas sempre que é lançado um olhar crítico, tanto sobre o acesso à justiça, como sobre a mobilização social.

Assim, a revisão da literatura e a elaboração do estado da arte vão ao encontro das reformas globais da justiça, de forma a permitir esboçar as linhas de uma agenda contra-hegemónica a partir dos contributos da sociedade civil. O carácter problemático e polissémico do conceito de sociedade civil obrigou a uma recensão crítica de algumas das suas múltiplas acepções e utilizações nos estudos sociais contemporâneos, sendo que a pertinência do exercício é, tanto maior, quanto mais complexa é a paisagem sociojurídica dos países em análise. Nesse sentido, foi explorado o potencial analítico do que tenho denominado pós-modernismo jurídico de oposição (Santos, 2003a) que oscila, sob múltiplas nuances considerando cada uma das capitais pesquisadas, entre o *Estado como o mais recente de todos os movimentos sociais* (idem) e o *Estado heterogéneo* (Santos, 2003b), ampliando conceito de sociedade civil, de um conceito liberal asséptico para dinâmicas de legalidade subalterna e para contextos de interlegalidade. Noutra dimensão, a sociedade civil, orgânica e conceitualmente, vê-se desafiada pelo que, como melhor veremos no primeiro capítulo, tenho designado de *fascimos sociais*. Este prisma de observação privilegiado implica reelaborar a discussão sobre a sociedade civil, tendo em conta os círculos que a compõem, as clivagens no seu interior e a sua natureza desigual e estratificada. Nesta análise não poderíamos deixar de ter em conta todo o campo dos movimentos sociais, como parte

integrante da sociedade civil, pelo que se procurou igualmente recensear as diferentes perspectivas que têm surgido sobre a mobilização colectiva do direito. As transformações no acesso à justiça e a relação entre direitos, tribunais, democracia e acção colectiva constituíram a pedra de toque para se gizarem as hipóteses de trabalho que guiaram o trabalho de campo e permitiram colocar em diálogo as experiências extraídas de cada um dos contextos em estudo. Uma das interrogações que percorreu este projecto foi inicialmente formulada por mim em 2003: *poderá o direito ser emancipatório?* (Santos, 2003a) Como veremos, esta questão suscita respostas ora contraditórias, ora inconclusivas, que podem reduzir-se com *pode, sob certas condições*. Mas mais do que responder-lhe, foi nosso objectivo fornecer um manancial de recursos empíricos e teóricos para que o processo de resposta se constitua de forma mais informada e consistente.

## O pções metodológicas

O modelo de análise adoptado enfatizou a função de comando da teoria e a natureza comparativa da pesquisa orientou a investigação para o desenho de estudos de caso<sup>1</sup>, como, aliás, é comum nos métodos comparativos (Ragin, 2007: 67). Para tal, procedeu-se a uma recolha e análise sistemática da produção bibliográfica e dos estudos empíricos sobre as temáticas que orientam os eixos analíticos deste estudo, o que permitiu traçar e densificar o quadro teórico e conceptual do projecto, olhando não apenas para os países seleccionados, mas, igualmente, para a demais literatura internacional dedicada à relação entre direito, sociedade civil e justiça. A análise dos quadros normativos e dos instrumentos jurídicos que vigoram em cada contexto social e promovem ou estreitam a mobilização coletiva dos tribunais judiciais tornou possível, quer a comparação dos ordenamentos jurídicos, quer as principais correntes e clivagens no pensamento social, tanto em matéria de acesso ao direito e à justiça amplamente considerado, como, em especial, no que se refere às dinâmicas da sociedade civil e das organizações sociais na mobilização jurídica.

Prestou-se, assim, particular atenção teórica à economia política e às condições específicas – micro e macro – em que a sociedade civil e os sistemas de justiça operam, na medida em que “because the comparative approach to causation is explicitly intersectional, the examination of different combinations of conditions is essential to this type of research”

---

<sup>1</sup> No original, *the case-oriented nature of comparative research*.



(Ragin, 2007: 80). É, todavia, importante sublinhar que o exercício comparativo, neste projecto de investigação, tem um carácter duplo: não ocorre apenas entre países, mas igualmente entre diferentes organizações, movimentos ou actores da sociedade civil. De acordo com Klandermans e Smith (2002: 8-13), o *design* comparativo é fundamental para enquadrar um ambiente de pesquisa que esteja apto a desvendar respostas para as interrogações formuladas. Estes autores destacam três tipos de comparação: de movimentos, de espaço e de tempo. Estas variáveis foram, neste projecto de investigação, tomadas em linha de conta, dado o seu relativo potencial explicativo sobre a dinâmica das sociedades civis em estudo.

A natureza comparativa deste projecto (cf. Ragin, 2007; della Porta, 2002), com o objectivo de avaliar o dinamismo e a intensidade da legalidade subalterna nas diferentes capitais em estudo, encontra nas seguintes quatro dimensões analíticas uma plataforma de discussão capaz de suportar o diálogo crítico entre as experiências em causa:

- Os efeitos da força ou da fraqueza da organização da sociedade civil na utilização dos instrumentos de mobilização jurídica disponíveis;
- A relação entre a sobre ou a subutilização daqueles instrumentos e a estrutura de oportunidades jurídicas disponível;
- O impacto da mobilização jurídica na vitalidade da acção colectiva e na introdução de mudanças/alternativas no/ao sistema jurídico;
- A relação entre a cultura legal e as dinâmicas de conhecimento/reconhecimento da legalidade subalterna e das dinâmicas de hibridação jurídica.

Procurou-se, assim, desenvolver este estudo através da formulação de interrogações de partida associadas à construção de variáveis específicas relativas à actuação das organizações perante o direito e a justiça, nomeadamente, o tipo e a natureza da interface estabelecida com as instituições de resolução de conflitos, a percepção que possuem do sistema de justiça e de resolução dos litígios e a mobilização jurídica que empreendem ou, inclusivamente, as estratégias de hibridação entre a mobilização jurídica, legalidade subalterna e mobilização política.

O ponto de partida do estudo esteve assentado na seguinte hipótese de trabalho:

- O outro lado do contínuo falhanço da proposta de universalização do acesso à justiça está no reforço contínuo do papel supletivo de alternativa de acesso atribuído à comunidade.

Tendo em conta os contextos de investigação, esta hipótese foi desdobrada em duas sub-hipóteses:

- O papel da comunidade como alternativa de acesso à justiça pode funcionar: (a) ou como panacéia, com soluções privadas e modelos de regulação para o contexto de crise e ineficiência de resposta do sistema de justiça; (b) ou como impulso para a dinamização de processos de mudança jurídica que alteram o cenário de oportunidades legais oferecidas pelo Estado.

No âmbito desta sub-hipótese, os estudos de caso de Portugal e Brasil funcionam ao espelho. No primeiro caso, as lógicas de monopolização profissional condicionam e delimitam o uso e o alcance da intervenção da sociedade civil. Noutra, as disputas emergentes a partir de baixo introduzem mudanças legais no modelo de serviços jurídicos de assistência aos pobres.

- A conotação supletiva do papel comunidade perante as soluções oficiais de acesso à justiça serve para mascarar o fato de que as estruturas de acesso à justiça criam e reforçam o pressuposto de exclusividade do sistema de acesso.

No que toca a este sub-hipótese, os estudos de caso de Angola e Moçambique defrontam-se. No primeiro caso, demonstrando como a utilidade social dos tribunais é socialmente construída, através da estrutura de oportunidade legais e da performance das instituições. No segundo caso, desvelando a centralidade de outros métodos de resolução de conflitos no conjunto de soluções de acesso à justiça.

O trabalho comparativo, ao abdicar da justaposição de experiências, procurou criar condições de diálogo entre uma abordagem estrutural-funcionalista e cultural do direito, entrecruzando o benefício destas duas análises na comparação entre experiências de centralidade jurídica do Estado moderno e contextos de pluralismo jurídico forte.

Depois de consolidado – embora sujeito a permanente revisão – o estado da arte e definidas as principais hipóteses de trabalho que guiaram o trabalho de campo, foi privilegiado o

recurso a métodos qualitativos<sup>2</sup>. Uma incursão documental preliminar, combinada com a realização de algumas entrevistas exploratórias a informadores privilegiados, revelou-se crucial para: 1) a definição do mapa global dos actores da sociedade civil presentes em Lisboa, Luanda, Maputo, São Paulo, a partir do qual foi possível, em função dos interesses teóricos do projecto e da respectiva preocupação comparativa, determinar as estruturas e organizações que vieram a constituir esboços de estudos de caso; e 2) seleccionar os entrevistados e preparar os guiões a aplicar nas entrevistas em profundidade; 3) melhor conhecer as especificidades e os limites da comparação e reorganizar as estratégias e as metodologias de investigação.

Traçada uma panorâmica sobre o campo, a exploração e o aprofundamento dos esboços de estudos de caso, conclui-se pela inevitabilidade do pluralismo metodológico, como melhor forma articular, para cada enfoque temático e para cada contexto, métodos e técnicas diversificados que permitam melhor captar o objeto de estudo. A estrutura técnica e metodológica dos estudos de caso<sup>3</sup> (Snow e Trom, 2002: 150; Creswell, 1998: 61-64) consiste na triangulação<sup>4</sup> de múltiplas fontes de informação – através da observação, de entrevistas, de *workshops*, de *focus groups*, da imprensa, de materiais técnicos ou documentais –, com o objectivo analítico de delimitação das fronteiras do objecto e de captação das suas dinâmicas intrínsecas. Acresce-lhe uma contextualização social, política e jurídica, no sentido de lhe fornecer inteligibilidade crítica e de ajudar à construção de uma narrativa ancorada sobre factos, valores, representações, sujeitos e relações sociais. O objectivo final foi, apesar de um potencial de generalização limitado e, por vezes, problemático, extrair *lições* que sirvam a acumulação de conhecimento (Platt, 2007: 113; Snow e Trom, 2002: 163; Creswell, 1998: 63).

---

<sup>2</sup> Para uma reflexão histórica e sociológica em torno das metodologias qualitativas, cf. Denzin e Ryan (2007).

<sup>3</sup> Para uma história científica e uma revisão da literatura sobre o *case study*, cf. Platt (2007). Sobre a sua aplicação ao estudo dos movimentos sociais, cf. Snow e Trom (2002).

<sup>4</sup> “The centrality of such procedural triangulation to conceptualization of the case study is suggested by a number of works that highlight the use and integration of multiple methods as one of its defining features.” (Snow e Trom, 2002: 150)

Assim, para além das entrevistas exploratórias com informadores privilegiados, foram realizadas, para as quatro cidades, entrevistas<sup>5</sup> semi-directivas<sup>6</sup> em profundidade com activistas sociais e agentes políticos, com profissionais do direito, com responsáveis técnicos de organizações sociais e líderes comunitários, entre outros operadores entendidos como relevantes, orientadas para a verificação das hipóteses, o aprofundamento e a exploração de dados novos para a pesquisa (Ghiglione e Matalon, 1998: 75-80). A opção por este tipo de entrevista prende-se com as vantagens analíticas de se partir de um guião com temas e questões pré-estabelecidas, permitindo adequar os denominadores (que são comuns às diferentes realidades) tanto aos interlocutores específicos que são entrevistados, como ao contexto sociojurídico em que se encontram. A flexibilidade foi, também, um aspecto-chave na condução das entrevistas<sup>7</sup>, permitindo conhecer os projectos sociojurídicos em que os actores se encontram envolvidos, captar o discurso que desenvolveram sobre a justiça e os tribunais, compreender os *links* que estabelecem entre as diferentes dimensões da governação, e apurar, na linha de uma *sociologia das ausências e das emergências*, as oportunidades e os caminhos que as relações de poder dominantes acabaram por vedar ao cidadãos, travando as dinâmicas inclusivas da sociedade civil ou condicionando a democratização do acesso à justiça.

A transição da análise panorâmica da sociedade civil para os estudos de caso sobre a mobilização jurídica serviu-se igualmente da realização de *focus groups* (cf. Denzin e Ryan, 2007; Morgan, 1996<sup>8</sup>; Gibbs, 1997<sup>9</sup>) com diferentes actores sociais, que variaram em função dos contextos em estudo e das relevâncias, social e técnico-jurídica, neles verificadas.

---

<sup>5</sup> Tendo em particular atenção os diferentes factores ligados: à situação da entrevista, às características do entrevistado, às características do entrevistador e à propriedade da linguagem utilizada (Ghiglione e Matalon, 1998: 61-72).

<sup>6</sup> Sobre as entrevistas semi-directivas aplicadas à investigação sobre movimentos sociais, cf. Blee e Taylor (2002).

<sup>7</sup> “L’ordre dans lequel les thèmes peuvent être abordés est libre, si l’interviewé n’aborde pas spontanément un ou plusieurs des thèmes du schéma, l’enquêteur doit lui proposer le thème. Dans le cadre de chaque thème les méthodes se rapprochent de celles de l’entretien libre. [...] Le sujet est invité à répondre de façon exhaustive, dans ses propres termes et avec son propre cadre de référence, à une question générale (le thème) caractérisée par son ambiguïté. Mais s’il n’aborde pas spontanément un des sous-thèmes que l’enquêteur connaît, celui-ci pose une nouvelle question (le sous-thème) dont la caractéristique n’est plus l’ambiguïté, afin que le sujet puisse produire un discours sur cette partie du cadre de référence du chercheur.” (Ghiglione e Matalon, 1998: 75, 79)

<sup>8</sup> <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.22.1.129>

<sup>9</sup> <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU19.html>

Apesar de o acesso ao terreno se ter revelado desigual nas quatro capitais e de a riqueza das fontes de informação ser igualmente muito diferenciada, este método de investigação não deixou de ser fundamental para aferir do estado actual da relação entre a sociedade civil, o direito e a justiça, bem como apurar os contornos particulares que o tema evidencia em cada um dos contextos. Nesse sentido, estes *focus groups* permitiram captar informação adicional sobre o terreno normativo em que se movem as organizações sociais, colocar diferentes agentes sociais em confronto, através da introdução de temas e questões ora mais consensuais, ora mais controversas, e, ainda, submeter à sua apreciação crítica algumas hipóteses preliminares delineadas na fase exploratória do projecto.

A análise de conteúdo das entrevistas, dos *focus groups* e da documentação recolhida (desde os quadros jurídicos até aos dados estatísticos e à imprensa) baseou-se no procedimento aberto de natureza temática, que tem sido amplamente utilizado na investigação sociológica (Ghiglione e Matalon, 1998: 185). Seguindo as indicações fornecidas por Ghiglione e Matalon (1998), o recurso a este procedimento permitiu isolar os diferentes temas identificados, e organizá-los de acordo com as categorias analíticas previamente gizadas, favorecendo a comparação de dados alusivos à mesma delimitação temática, bem como a necessária hierarquização da sua relevância e pertinência para as hipóteses a testar.

A sensibilidade dos temas abordados neste projecto obrigou a especiais cuidados metodológicos no tratamento da informação qualitativa recolhida. As entrevistas e os *focus groups* constituíram meios fundamentais de acesso ao terreno e os testemunhos que nos permitiram obter revelaram-se cruciais para a sustentação das hipóteses de trabalho. Todavia, foi necessário proceder, na apresentação final do relatório, à anonimização dessas fontes de informação, de forma a não comprometer as garantias éticas que lhes foram asseguradas. Nos capítulos de Lisboa e Luanda, os entrevistados surgem indicados com números. O contexto em que os trechos são inseridos permite, por um lado, perceber a condição e a relevância do depoimento para a argumentação desenvolvida. Por outro lado, optou-se por, em muitos dos casos, não explicitar o cargo ocupado pelo entrevistado, na medida em que esta explicitação poderia indiciar a respectiva identidade. Importa, ainda assim, tornar claro o universo social e profissional dos entrevistados. Assim, foram entrevistados, entre outros, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público,

advogados, responsáveis de entidades financiadoras, activistas e membros de organizações sociais, alguns dos quais acumulando diferentes pertenças sociais e institucionais.

Finalmente, a redacção do relatório final beneficiou da participação dos seus investigadores em vários *workshops* temáticos e congressos nacionais e internacionais, apresentando resultados preliminares e discutindo-os junto de um público especializado. Foi igualmente realizado um seminário internacional<sup>10</sup> no âmbito do projecto de investigação, cujo objectivo passou, não apenas pela disseminação das principais conclusões do estudo, mas também pela colheita de críticas e de reflexões suscitadas a partir do seu debate que ainda foi possível incorporar neste relatório final.

As fotos que ilustram este volume foram cedidas pela fotógrafa Dani Carrasco para a ilustração do website e do relatório final do projeto. Os momentos fotografados retrata a vitalidade de uma das facetas mais internacionalizada, ativista e inovadora da sociedade civil, a marcha mundial das mulheres.

## **B**ibliografia

Archibugi, Daniele; Held, David; Köhler, Martin (eds.) (1998), *Re-Imagining Political Community*. Stanford: Stanford University Press;

Blee, Kathleen M.; Taylor, Verta (2002), "Semi-Structured Interviewing in Social Movement Research", in Klandermans, Bert; Staggenborg, Suzanne (eds.), *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press;

Creswell, John W. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design: choosing among five traditions*. California: Sage;

Della Porta, Donatella (2002), "Comparative Politics and Social Movements", in Klandermans, Bert; Staggenborg, Suzanne (eds.), *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press;

Denzin, Norman K.; Ryan, Katherine E. (2007), "Qualitative Methodology (Including Focus Groups)", in Outhwaite, William; Turner, Stephen P., *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*. London: Sage Publications;

---

<sup>10</sup> [http://www.ces.uc.pt/eventos/index.php?id=7137&id\\_lingua=1](http://www.ces.uc.pt/eventos/index.php?id=7137&id_lingua=1)

- Ghiglione, Rodolphe; Matalon, Benjamin (1998), *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratique*. Paris: Armand Colin;
- Gibbs, Anita (1997), "Focus Groups", *Social Research Update*. Department of Sociology, University of Surrey;
- Klandermans, Bert; Smith, Jackie (2002), "Survey Research: A Case for Comparative Designs", in Klandermans, Bert; Staggenborg, Suzanne, *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press;
- Morgan, David L. (1996), "Focus Groups", *Annual Review of Sociology*, 22: 129–52;
- Platt, Jennifer (2007), "Case Study", in Outhwaite, William; Turner, Stephen P., *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*. London: Sage Publications;
- Ragin, Charles C. (2007), "Comparative Methods" in Outhwaite, William; Turner, Stephen P., *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*. London: Sage Publications;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003a), "Poderá o direito ser emancipatório?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º65, 3-76;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003b), "O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João (orgs.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2002), "Introdução: para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2011), *Avaliação da Cooperação no Sector da Justiça no período de 2000 a 2009*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;
- Snow, David A.; Trom, Danny (2002), "The Case Study and the Study of Social Movements", in Klandermans, Bert; Staggenborg, Suzanne (eds.), *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press;
- Tonder, Lars; Thomassen, Lasse (eds.) (2005), *Radical democracy. Politics between abundance and lack*. Manchester and New York: Manchester University Press.







# Sociedade civil, direito e justiça: uma abordagem crítica

*Boaventura de Sousa Santos*

2



## **I**ntrodução

Este capítulo tem como ponto de partida uma breve síntese sobre algumas das concepções de sociedade civil debatidas na literatura sociopolítica. O objetivo preliminar consiste em extrair as contribuições mais pertinentes relacionadas com este estudo. Esta resenha, necessariamente limitada e selectiva, tem como pressuposto fundamental a abertura do conceito de sociedade civil aos diferentes enquadramentos sociais, elementos definidores e perfis de actuação que pontuam, simultaneamente, a abrangência e a limitação deste universo conceptual. Os diferentes processos políticos que desvelam os limites e a necessidade de reinvenção da dicotomia Estado-sociedade civil justificaram um especial destaque conferido tanto ao tema do pluralismo jurídico quanto ao tema dos movimentos sociais. São vários os modelos de análise que historicamente centraram a sua atenção na natureza e na dinâmica destas duas temáticas, interessando-nos, em especial, compreender até que ponto estes processos constituem alternativas relevantes na organização de interesses colectivos e na sua colocação em diálogo, tensão ou ruptura radical com a governação e com o mundo institucional.

O recenseamento dos traços da sociedade civil e dos movimentos sociais no âmbito do que denomino Estado como novíssimo movimento social e Estado heterogêneo, enquanto expressões da mobilização e da organização social, levou-nos à necessidade de pluralizar o conceito de sociedade civil. São, de resto, conhecidas as limitações da sociedade civil enquanto conceito totalizador das formas de organização sociais contrapostas ao Estado ou mesmo ao mercado. Reagindo às limitações deste conceito, o texto enuncia os diferentes círculos e circuitos integrados numa sociedade civil congenitamente estratificada e segmentada. Entendo que o conceito sociedade civil só é mantido na sua unidade quando interpretado enquanto espelho fragmentado da complexidade e da desigualdade sociais, definindo-se, como argumentarei, na medida em que a gestão dos recursos económicos e políticos, e as lutas sociais, geram dinâmicas hierárquicas de inclusão e de exclusão radical do contrato social. No âmbito desta abordagem, o campo analítico que concerne aos conceitos clássicos da teoria política atém-se ao reconhecimento e à formulação de respostas ao fenómeno que tenho denominado facismo social (Santos, 2003a). Um fenómeno que, cada vez mais, têm demarcado fortemente os processos societais da transição paradigmática pós-moderna.

A segunda parte do capítulo orienta-se para o mundo do direito e da justiça, procurando articular a necessidade de estudar e discutir a sociedade civil com a necessidade de discutir e estudar o direito e a justiça. A reconstituição das linhas mais marcantes da governação global permite-nos aceder ao ambiente político em que se insere o estudo da interacção entre sociedade civil e sistema de justiça. Neste sentido, na parte final do texto, atenção especial é dada à dimensão tripla desta interacção: o uso estratégico do direito e da justiça pelos movimentos sociais, o acesso ao direito e aos tribunais por intermédio das organizações sociais e o papel particular da sociedade civil em contextos complexos de interlegalidade. Esta tripla dimensão, mais do que pensada em termos gerais e abstractos, procura ensaiar-se a partir dos contextos sociais e políticos em que se encontra inserida, recheados de exclusões e vulnerabilidades sociais. Neste sentido, a construção de ausências e o desvelamento de emergências no campo jurídico de reacção e resistência por parte da sociedade civil poderá tracejar alternativas de uso do direito, no quadro de uma legalidade cosmopolita subalterna.

## **A sociedade civil como conceito problemático e polissémico**

Enfrentar as desigualdades, os autoritarismos e as violências sociais na sua diversidade sociojurídica de manifestações e composições, tal como identificar as respostas, as estruturas e as estratégias político-jurídicas mais eficazes para a ampliação do contrato social, da cidadania plena e da promoção das margens sociais subalternas, obriga a uma reflexão crítica que questione a dicotomia liberal que opõe o Estado à sociedade civil. Não pode, contudo, deixar de se ter em atenção a diversidade de estados e sociedades a que nos reportamos, bem como as suas histórias, tensões, categorias e violências específicas, que decorrem tanto das condições periféricas ou semiperiféricas que ocupam no sistema mundial, como da sua relação específica com a modernidade e o colonialismo na sua matriz de experiências e imaginações.

O debate sobre a relação entre Estado e sociedade civil é, assim, um debate que emerge de uma outra discussão de fundo, mais alargada, ancorada, na economia política das separações modernas entre o Estado, o mercado e a comunidade (Santos, 1994). Neste ponto, diferentes racionalidades regulatórias e emancipatórias, distintas do marco cognitivo-racional moderno, sucumbiram à sua duplicidade hegemónica como resposta do progresso

do direito e do Estado nas sociedades. É no âmbito desta duplicidade (regulação como outro da emancipação) que o direito assume tanto a face da disciplina e ordenação colonial/social quanto a face da afirmação dos direitos e da defesa das liberdades. Daí que no direito moderno as separações abissais entre o bárbaro e o civilizado, o racional e o irracional, o colonizador e o colonizado, são projetadas como separação radical entre atraso e progresso nas concepções do direito que circulam na sociedade, seja na designação do direito dito "tradicional", seja na afirmação racionalizadora do direito oficial.

É, assim, importante recuperar a genealogia e atualidade do debate em torno do poder e da confecção das sociedades civis, reconstituindo as diferentes trajetórias que tem vindo a sofrer na comunidade política e científica procurando descentrá-lo do seu liberalismo e eurocentrismo endémico e repensando os limites e potencialidades que o conceito de sociedade civil poderá oferecer a uma perspectiva crítica do acesso ao direito e da justiça.

Noutros ensaios, as raízes contraditórias da distinção entre Estado e sociedade civil<sup>11</sup> já foram amplamente recenseadas (1994: 105-109; 2000: 159-162). Esta distinção, fundada nas perspectivas contratualistas da modernidade, reenvia para a ideia de que

---

[...] a modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica com a sociedade civil. Esta, ao contrário, é concebida como o domínio da vida económica, das relações sociais espontâneas orientada pelos interesses privados e particularísticos (Santos, 1994: 105).

---

É vasta a literatura sobre a natureza do Estado e da sociedade civil, apontando sobretudo para a definição de fronteiras, instrumentos, lógicas de acção e legitimidade por parte de cada uma das entidades, abstractamente apresentadas, bem como para a sua interação. No quadro das sociedades ocidentais, o papel de Antonio Gramsci (cf. Miller *et al.*, 2009; Crehan, 2004; Buttigieg, 1995; Santos, 1986) na identificação do paradoxo da sociedade civil foi determinante no sentido de pensar a reprodução das desigualdades estruturais através dos dispositivos de fabricação de consenso, funcionando como uma grelha moral de leitura da realidade que define os termos do possível e do impossível, do desejável e do indesejável,

---

<sup>11</sup> De acordo com Patrick Chabal (2009), "de modo geral, o que assistimos em África é que não é útil conceber o Estado e a sociedade civil como separados. Devem, antes, ser analisados como duas facetas do mesmo processo político que emergiu sob influência da comunidade internacional" (Chabal, 2009: xxvi).

do vantajoso e do prejudicial. De acordo com Simone Chambers (2002), o património conceptual de raiz marxista permite uma análise da sociedade civil centrada não no primado da economia e da livre troca, antes no sistema de ideias, valores e ideologias prevaletentes na sociedade (Chambers, 2002: 91).

Gramsci avançou também na ideia de que o Estado pode ser o espelho da sociedade civil (pensada como manifestação superestrutural<sup>12</sup> da luta de classes), reflectindo os interesses dominantes da burguesia, tal como a sociedade civil pode reproduzir, de múltiplas maneiras, o próprio Estado. Tal verifica-se sempre que para ela é transferida a tutela de funções para actores não estatais, trazendo potencial tanto à emergência de capturas, duplos do Estado e facismos societais (Santos, 2000: 161), como à emergência da comunidade enquanto actor social reconhecido e relevado. Neste sentido, a sociedade civil tanto pode constituir uma esfera privilegiada de construção da hegemonia ideológica como um território potenciador de resistência e de produção de alternativas a partir do princípio da comunidade (Mosher, 2002).

A emergência do paradigma da governação (Santos e Avritzer, 2002; Petrella, 2009) enquanto mecânica de coordenação de diferentes agentes estatais e não estatais na regulação da vida social apela à participação do espectro nebuloso da sociedade civil, onde se organizam tanto poderosos interesses económicos e financeiros como respostas solidárias, autónomas e colectivas às diferentes necessidades e vulnerabilidade sociais. Sociedade civil pode, nesse sentido, remeter para o papel das organizações do terceiro sector na produção de bem-estar social (Donoghue, 2009; Neumayr *et al.*, 2009; Ferreira, 2008; Maloney e Rossteutscher, 2005), para as dinâmicas do associativismo (Cancela, 2012; Rego, 2010; Rossteutscher, 2005; Viegas, 2004), da cidadania social e do voluntariado (Boje, 2009; Vázquez-García, 2009; Jonoski, 2009; Hart e Dekker, 2005), para o contributo das organizações sociais para a deliberação democrática e as políticas públicas (Brelàz e Alves, 2009), ou mesmo para todo o campo dos movimentos sociais empenhados na transformação social e política, envolvidos na arena pública e procurando o seu espaço no

---

<sup>12</sup> “The superstructure takes on a more complex relationship with the base, which eventually leads to the rejection of the causal connection between the two. Today, critical theory as one of the heirs to Gramsci and neo-Marxism sees civil society as a sphere of identity formation, social integration, and cultural reproduction, and although economic relations and the state play a part in these functions, their roles, or ought to be, supporting, not leading” (Chambers, 2002: 91)

quadro da democracia participativa (Snow, Soule e Kriesi, 2004; Ibarra, 2003; McAdam, Tarrow e Tilly, 2001).

Para Sigrid Rossteutscher (2005), no quadro de uma ampla discussão sobre a sua relação com a democracia, são quatro as grandes linhas de reflexão em torno da sociedade civil que ocupam as agendas de investigação na atualidade: (1) o *comunitarismo*, originalmente norte-americano, que procura resgatar o papel da família tradicional, das relações de vizinhança e do voluntariado, conferindo preponderância à identidade, à coesão e ao sentido de pertença; (2) a necessidade democrática de uma forte rede de organizações sociais na mediação entre a macropolítica do Estado e da economia e o microcosmos das relações individuais; (3) a temática do *capital social*<sup>13</sup> e o papel da confiança e das redes de interação social para eficiência do sistema económico e democrático; (4) e as abordagens institucionais sobre a democracia associativa<sup>14</sup>, pensadas a partir de novos paradigmas de governação (Rossteutscher, 2005: 5).

Um programa de investigação em torno do associativismo e da sociedade civil deve, de acordo com este autor, atender ao contexto social e político mais amplo, que enquadra a acção das organizações, designadamente os actores políticos em jogo, os constrangimentos jurídicos, bem como o tipo e a força das instituições, as características associativas (os recursos disponíveis, o tamanho, a sua estrutura interna, os mecanismos participativos) e o *fabrico social da vida diária*<sup>15</sup> (isto é, as práticas organizacionais, as sociabilidades e a igualdade de relações sociais que promovem) (Rossteutscher, 2005: 7). Mostrando, por um lado, a dificuldade de se formular uma teoria geral<sup>16</sup> sobre o associativismo e, por outro, de que este não se pode entender como indiscutível e intrinsecamente bom, o autor conclui

---

<sup>13</sup> Para uma perspectiva comparada do capital social no quadro da discussão sobre sociedade civil, participação e governação, cf. Prakash e Selle (2004). Para uma crítica profunda à apropriação conservadora e neoliberal do conceito de capital social, cf. Somers (2008). A autora conclui que “social capital is bad for reducing poverty or elevating civic cultures; and it is bad for sociology – as a discipline and as a social project. Above all, it is very bad for democratic citizenship” (Somers, 2008: 253).

<sup>14</sup> Sobre a relação entre democracia associativa, produção de bem-estar e governação económica, cf. especialmente Hirst (1994); sobre a importância das associações na construção de capital social, confiança e voluntariado, cf. Diani (2004).

<sup>15</sup> No original, “social fabric of daily life”.

<sup>16</sup> “Based on our (admittedly inconclusive) evidence, the strength of the civil society sphere and the health of democracy are closely related. However, the causal direction of this link, i.e. the path from civil society to the health of democracy, is highly questionable.” (Rossteutscher, 2005: 242).

que o seu potencial democrático e transformador depende em larga medida do contexto político em que é vivido e da natureza das relações sociais dominantes que o envolvem.

Michael Edwards (2004) problematiza a concepção de sociedade civil em torno de três eixos analíticos que procuram dar conta das múltiplas narrativas, processos e agentes em que se pode constituir: a vida associativa, a boa sociedade e a esfera pública. Relativamente à *vida associativa*, o autor retoma o referencial tocquevilliano da participação cívica da comunidade para, recuperando autores emblemáticos como Michael Walzer e Robert Putnam, sublinhar o crescendo de redes e organizações criadas nas sociedades contemporâneas, tanto à escala local, como nacional e global<sup>17</sup>. Assinala, contudo, a controvérsia analítica em torno da caracterização do conceito sociedade civil e a relação problemática entre sociedade civil e o Estado<sup>18</sup>:

[...] civil society and the state, for example, have always been interdependent, with states providing the legal and regulatory framework a democratic civil society needs to function, and civil society exerting the pressure for accountability that keeps elected governments on track. [...] This does not, of course, mean that civil society is part of the state and vice-versa – they are clearly different sets of institutions – but if they are disconnected then the positive effects of each on the other can be negated. Whether states have more influence over civil society or civil societies over states has been a source of disagreement among scholars for 200 years or more, but clearly government policy can have a major impact on strength and shape of associational life.(Edwards, 2004: 24).

A relação orgânica entre Estado e sociedade civil é mediada, de acordo com este autor, pela *sociedade política*, onde se agregam os interesses individuais e se convertem em interesse colectivo inscrito na esfera pública. O grau de politização da vida associativa é interpretado de forma contraditória por diferentes linhas de pensamento, variando entre um argumentário defensivo e liberal, que encontra na mobilização política por parte do associativismo um obstáculo à sua credibilidade, independência, e à confiança cívica que é nele depositada, e um argumentário pró-político, que identifica essa mobilização como um processo intensificador da democracia.

<sup>17</sup> Sobre a construção da sociedade civil à escala europeia, cf. Smismans (2005), Enjolras (2009) ou, em particular sobre a luta das Organizações Não Governamentais (ONG) pelos direitos humanos na Europa, Hodson (2011).

<sup>18</sup> “Seemingly purely bureaucratic legislation such as rules concerning access to public money, conditions for public registration, and whether and in which roles associative agents are involved in welfare delivery, had a huge impact on a country’s civil society.” (Rossteutscher, 2005: 242)



À luz do eixo *boa sociedade*, alguns valores atribuídos ao campo associativo e ao capital social que lhe é inerente (confiança, solidariedade, horizontalidade, voluntariado) são discutidos e problematizados enquanto recursos que podem ser colocados ao serviço da transformação social. Todavia, o contributo da sociedade civil na resposta às desigualdades de poder, de acesso a serviços e de oportunidades, portanto o seu papel na construção da boa sociedade, passa, sobretudo, pelo desafio que coloca aos estados no sentido do desenvolvimento de políticas públicas que, através de alianças e parcerias, incorporem as diferentes reivindicações sociais:

major social transformations and systemic changes in politics and economics have rarely been achieved by associations acting alone, even when channeled through broad-based social movements. Achieving these things requires a series of reforms across society so that states, markets and intermediary associations harness their different energies to some common purpose (Edwards, 2004: 52).

Quanto ao conceito de esfera pública, omnipresente nos estudos sociais sobre sociedade civil e fortemente devedor do trabalho de Jürgen Habermas, reporta-se aos mecanismos e tecnologias sociais de identificação e de formulação de consensos sobre o bem comum. Esta noção de bem comum é construída a partir de uma arena destinada à argumentação racional e à deliberação democráticas, bem como à colaboração institucional (Edwards, 2004: 55). Apesar de criticada porque incapaz de dar conta do acesso condicionado e desigual à esfera pública e porque limitada no entendimento que faz da ideia de racionalidade discursiva, outros autores consideram que a teoria da deliberação democrática e a formação participativa da opinião pública é, enquanto património conjunto da teoria crítica com elementos liberais, decisiva para pensar os modos de solidariedade necessários para ultrapassar a cultura de desigualdade (Chambers, 2004: 107). Esta posição não deixa, no entanto, de confrontar-se com a dificuldade em enfrentar os factores estruturais que determinam a efectividade das vozes ponderadas ou ocultadas, potenciadas ou enfraquecidas, no quadro dos processos de deliberação democrática (Edwards, 2004: 71).

De acordo com a perspectiva institucionalista de Philippe Schmitter (1993)<sup>19</sup>, oriunda da ciência política, a sociedade civil define-se como um sistema de grupos auto-organizados e intermediários que se demonstram relativamente independentes tanto de autoridades

<sup>19</sup> [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_10.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_10.pdf)

públicas como de interesses privados (empresas e famílias), que são capazes de deliberar e agir colectivamente, que não possuem um projecto de governação da sociedade no seu conjunto e que aceitam agir no quadro legal e regulatório pré-estabelecido. Reconhecendo a sua natureza complexa<sup>20</sup>, o autor preocupa-se sobretudo em explorar a relação da sociedade civil com a consolidação das democracias liberais. Na sua óptica, a sociedade civil contribui, entre outros, para a estabilização de expectativas no interior dos grupos sociais, agregando interesses colectivos e facilitando a tarefa governativa; a inculcação das normas morais e processuais da democracia; e o aumento das garantias democráticas, assegurando uma margem de potencial de resistência face a eventuais derivas autoritárias do governo ou de maiorias políticas intolerantes (Schmitter, 1993: 14-15). Em contrapartida, a sociedade civil pode igualmente ser geradora de alguns riscos para o sistema democrático liberal, salientando, entre outros, a dificuldade na formação de maiorias, comprometendo a legitimação democrática dos governos; a distribuição desigual e nem sempre clara da influência dos interesses particulares no contexto das políticas públicas; a satisfação de reivindicações específicas que comprometem o interesse geral; ou a fragmentação do tecido social em *várias sociedades civis* – “all occupying the same territory and polity, but organizing interests and passions into communities that are ethnically, linguistically or culturally distinct” (Schmitter, 1993: 15). Este último problema é direccionado, em particular, para contextos não europeus e pós-coloniais, onde as lógicas de construção do Estado-Nação e a história política dos países nos reenviam para mapas sociais e culturais muito complexos que não podem ficar reféns da grelha de análise liberal proposta pelo autor. A natureza eurocêntrica da proposta avançada por Philippe Schmitter (1993) não facilita o diálogo entre experiências social, cultural, política e juridicamente diferenciadas, ao não abrir mão de uma concepção liberal e de baixa intensidade de democracia, suspeitando tanto de institucionalidades<sup>21</sup> alternativas para a democracia, como do potencial transformador do conflito social.

---

<sup>20</sup> “The civil society is not an automatic or unreflexive product of capitalism, urbanization, social mobilization, empathy – i.e. of development – although it is encouraged by all of the above. Rather, its emergence requires explicit policies by public authorities and implicit practices by private (re)producers” (Schmitter, 1993: 16).

<sup>21</sup> “Whether by imperial fiat, the actions of resident European colonists or processes of international diffusion, the norms and practices of civil society have spread beyond the core area in which they were first developed. Admittedly, this has been an uneven process and it has been superimposed upon quite different ‘native’ traditions. Some extra-European societies may have had analogous institutions in the past, viz the guild

José Manuel Leite Viegas (2004)<sup>22</sup>, a partir do ângulo sociológico, converge em larga medida com o quadro conceptual delineado por Philippe Schmitter para a sociedade civil, focando-se na delimitação do campo associativo voluntário<sup>23</sup> a partir de uma análise comparada no contexto europeu. Este autor partilha da ideia de que as associações medeiam o processo de conversão de problemas privados em conflitos públicos, enriquecendo a deliberação democrática e a consciência social e política dos cidadãos (Viegas, 2004: 36). A aparente desvitalização do movimento associativo é, de acordo com o autor, compensada pelos processos de mediatização e institucionalização democrática das dinâmicas de acção colectiva, envolvendo a assumpção de funções de coordenação social e de implementação de políticas públicas.

Afastando-se das tipologias usuais de análise da sociedade civil com base nos paradigmas dos movimentos sociais – matéria que abordarei mais à frente –, Viegas (2004: 39-40) serve-se dos critérios desenvolvidos por Mark Warren para compreender a relação entre o associativismo e democracia. O primeiro diz respeito ao *grau em que uma associação é mais ou menos voluntária*, remetendo para a participação e as relações de poder internas; o segundo reporta-se aos *recursos e orientações direccionados para o meio envolvente*, quer seja para as normas e valores sociais, para o poder de Estado ou para o mercado; o terceiro faz alusão aos *objectivos que as associações prosseguem*, de onde emerge a noção de interesse comum e da contribuição associativa para a deliberação democrática.

É a partir destes critérios que Viegas (2004) procede a uma incursão comparativa sobre a participação associativa dos portugueses face ao contexto europeu. As conclusões deste

---

systems of ancient China or the Ottoman Empire, but it is debatable whether such legacies have any contemporary relevance. Whether there exist other generic forms of democracy that are viable and better reflect the cultural norms and popular expectations of particular national societies is a matter for discussion, although I would like to interject a personal note of skepticism. Not only has this notion of a more ‘authentic’ African, Asian (‘Confucian’), Latin American (‘Iberian’) or just plain Non-Western democracy repeatedly been used as a coverup for autocratic practices, but it has rarely been accompanied by any evidence that citizens in the specific society in question actually possessed such distinctive values or political cultures that would require them to hold their rulers accountable in some different fashion.” (Schmitter, 1993: 18-19)

<sup>22</sup> <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n46/n46a02.pdf>

<sup>23</sup> “O voluntariado demarca as associações dos grupos primários, como a família, bem como de organizações estatais de carácter coercivo. A cooperação distingue as associações das sociedades comerciais, com fins lucrativos e que se movimentam numa pura lógica de mercado.” (Viegas, 2004: 34)

estudo apontam para níveis de força e envolvimento associativos<sup>24</sup> bastante abaixo da média europeia. Os motivos do défice de dinamismo da sociedade civil organizada portuguesa não deixam de ser uma incógnita no quadro da análise sociológica desenvolvida, desenhando-se apenas como causalidades possíveis o carácter acentuado das desigualdades e o fluxo migratório. As pistas teóricas desenvolvidas em torno da velha e da nova sociedade-providência (Santos, 1995<sup>25</sup>) e dos velhos e novos movimentos sociais (Santos, 1994: 230) constituem, por certo, um caminho mais frutuoso na compreensão da morfologia complexa da sociedade civil portuguesa.

Uma categorização mais actual esboçada por aquele autor (Viegas, 2011)<sup>26</sup> aborda a sociedade civil associativa a partir de três grandes grupos: os (novos) movimentos sociais, com realce deliberativo na esfera pública, as organizações sócio-culturais, funcionando no domínio da integração social, e a defesa de interesses corporativos ou de grupo (sindicatos, ordens etc.), que concentram ambas as valências – mobilização, conflito e integração.

Numa outra vertente, emergem os estudos já não tanto dedicados à procura da caracterização do conceito, mas sim em torno da diversidade e das dinâmicas participativas da sociedade civil organizada. Salienta-se, no contexto português, o trabalho que tem vindo a ser conduzida por João Freire (2011)<sup>27</sup>, no âmbito de um projecto de investigação dedicado ao tema. O autor distingue essencialmente três grandes constelações de fenómenos: a evolução do associativismo da sociedade civil, a autonomia dos movimentos sociais e as organizações do terceiro sector perante o mercado e o Estado. Foquemo-nos nas duas primeiras.

Relativamente ao associativismo, o seu trabalho aprofunda cinco estudos de caso, que elencamos. O primeiro centra-se na questão da profissionalização associativa, apoiando-se

---

<sup>24</sup> O que acontece tanto em “associações de consumidores”, de “defesa dos direitos de cidadania e valores sociais”, de “defesa dos interesses empresariais ou financeiros”, de “pais ou moradores”, de “pensionistas e ex-combatentes”, como em sindicatos e partidos ou políticos ou, embora com níveis de participação mais significativos, associações “de solidariedade social e religiosas” e “desportivas, culturais e recreativas” (Viegas, 2004: 45).

<sup>25</sup>

[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociedade\\_Providencia\\_ou\\_Autoritarismo\\_Social\\_RCCS\\_42.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociedade_Providencia_ou_Autoritarismo_Social_RCCS_42.PDF)

<sup>26</sup> <http://www.fcsh.unl.pt/scd/extra/pdf/participassocportug.pdf>

<sup>27</sup> [http://www.fcsh.unl.pt/scd/extra/pdf/wp\\_jf\\_2011.pdf](http://www.fcsh.unl.pt/scd/extra/pdf/wp_jf_2011.pdf)

no estudo de Raquel Rego (2010) sobre o caso da DECO – Associação Portuguesa de Consumidores (1), e visa explorar os processos de burocratização das práticas organizacionais, induzido muitas vezes pelo próprio Estado regulador. Os modelos de eficiência *associação sem sócios* acompanham esta lógica convertendo a comunidade-base das organizações em segmentos diferenciados de *stakeholders* (beneficiários, profissionais, financiadores e dirigentes). A conclusão, de acordo com a autora, afigura-se dilemática: “on défend la participation, mais la recherche d’efficacité ne passe pas par l’encouragement de l’engagement des membres, bien au contraire” (Rego, 2010: 84). Um estudo de Carlos Veloso Veiga (2006) sobre o funcionamento das associações de educação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência (2) serve de suporte empírico a este argumento.

O estudo de caso dos *activistas desocupados* (3) ancora-se na evolução da organização de direitos humanos "Amnistia Internacional" e procura testar até que ponto o esgotamento dos motivos que levaram à criação desta estrutura e que mobilizaram o seu capital humano se desactualizaram com a generalização do sistema democrático ao mundo. Embora as dinâmicas organizacionais possam não ter sido capazes de se reinventar face às contingências sócio-históricas vividas, esta linha argumentativa revela-se profundamente negligente e enviesada no enquadramento do activismo em torno dos direitos humanos. O mesmo acontece com as hipóteses aventadas sobre a UMAR – União das Mulheres Alternativa e Resposta (4), remetendo a luta feminista contra a desigualdade de género para um resquício do passado que perdeu hoje todo o sentido. Finalmente, a problemática do associativismo profissional público (5), isto é, aquele a quem o estado confia a prossecução de um interesse ou bem público enquadra-se na análise das ordens profissionais enquanto mecanismo de auto-regulação social.

O projecto de investigação de João Freire (2011) sobre movimentos sociais, dirigido especificamente à sociedade portuguesa, elabora um fraccionamento temático em sete grandes categorias: 1. sindicalismo, 2. movimento de acção de solidariedade social, 3. movimento camponês, 4. cooperativismo, inquilinato urbano, movimento cultural e recreativo popular, 5. movimento feminista, 6. movimento ecologista, e 7. movimento juvenil. Esta arrumação, mais temática do que analítica, é o ponto de partida da sua incursão empírica sobre a sociedade civil portuguesa.

A natureza comparativa do nosso estudo obriga a cuidados especiais na utilização do conceito de sociedade civil, dada a diversidade de contextos em jogo. A análise, seja por que prisma for, da sociedade civil africana, revela-se uma tarefa assaz difícil, desde logo, pela natureza de alta complexidade destas sociedades. A insistência dos estudos dominantes em reproduzir uma grelha analítica eurocêntrica, que se revela incapaz de compreender e inteligir as nuances, as invisibilidades e a historicidade que subjazem às comunidades e aos agentes sociais que configuram a sociedade civil, dificultam esta tarefa.

Oscilando entre as ONG, as comunidades locais, as autoridades tradicionais e a hibridez identificada no interior do próprio Estado e dos partidos que ocupam o poder, é nebuloso o mapa de instâncias e organizações que pertencem à categoria liberal de sociedade civil. Patrick Chabal (2009: xxvi-xxvii) distingue três tipos distintos de organizações da sociedade civil no contexto africano: as organizações criadas e financiadas pela comunidade internacional e que actuam à imagem dos padrões ocidentais; as associações profissionais, vocacionais e económicas (igrejas, sindicatos, de advogados, empresários, etc.); e os agrupamentos de base local, constituídas por objectivos (indissociáveis) de natureza económica, social e cultural (associações de entreajuda económica e crédito, cooperativas, grupos de gestão de água, etc.):

[...]porém, na minha perspectiva, apenas o terceiro grupo se qualifica como um embrião da sociedade civil 'indígena', já que é o único enraizado na expressão autónoma daqueles que estão a tentar reconciliar necessidades práticas com o uso de meios sócio-culturais que lhes estão disponíveis. É, pois, preocupante que estes agrupamentos sejam quase totalmente negligenciados pelos doadores que assumiram a missão de defender, e apoiar financeiramente, a sociedade civil africana (Chabal, 2009: xxvii).

Nessa linha de raciocínio, ao contrário do advogado pelas perspectivas liberais eurocêntricas, a sociedade civil é mais um resultado dos processos sociopolíticos por vezes contraditórios do que um requisito democrático formalmente rígido e estanque. A seguinte postura crítica e céptica relativamente à dinâmica da sociedade civil e do activismo social angolano encontram ressonância na denúncia que este autor apresenta no quadro da relação entre Estado, sociedade civil e desenvolvimento:

[...] no que diz respeito ao activismo da sociedade civil, está longe de ser claro que tem uma influência decisiva sobre as políticas de prestação de contas e desenvolvimento. Também aqui, existe abundante evidência de que, tanto o tipo de organizações da sociedade civil que são estabelecidas, como as políticas que

defendem, são em grande medida resultado das considerações da comunidade doadora. Esta realidade não surpreende, pois a maioria das organizações da sociedade civil em África são financiadas pelo exterior. Independentemente dos objectivos da comunidade internacional a este respeito, não se pode simplesmente dar por adquirido que as organizações que estão ligadas aos seus doadores externos sejam os melhores veículos para a representação das perspectivas e políticas que os homens e mulheres comuns mais desejam. Na verdade, o facto de as organizações da sociedade civil responderem principalmente a estrangeiros acaba por ser um problema real, que muitos peritos negligenciam (Chabal, 2009: xxvi).

O autor reflete a relação entre Estado e a sociedade civil numa outra linha de abordagem procurando demonstrar a forte interdependência entre ambos. Salienta-se a ideia de que nas sociedades africanas as organizações da sociedade civil não se encontram funcionalmente dissociadas do Estado porque o domínio da política não é independente da esfera económica, social e cultural, pelo que, com algumas excepções, “as organizações da sociedade civil eram propensas às mesmas dinâmicas neopatrimoniais e clientelistas que todas as outras instituições políticas” (Chabal, 2009: xxv). Menos como contrapoder ou destituídas de autonomia agencial, estas organizações integram o complexo tecido da governação e do exercício do poder. Não seria, nesse sentido, expectável encontrar uma forte componente de mobilização dos tribunais.

Assim, contra aqueles que vincam a independência das organizações face ao poder político e o respectivo contributo para a democratização dos países, este autor alega que (1) muitas organizações da sociedade civil são partidos disfarçados, com o objectivo de servir de rampa de lançamento a futuros líderes políticos; (2) as organizações da sociedade civil são dirigidas e instrumentalizadas por elites políticas; (3) estas organizações têm por objectivo a obtenção de financiamentos externos, dado o privilégio das ONG, face ao Estado, enquanto destinatárias dos programas de ajuda ao desenvolvimento; (4) as organizações servem as agendas políticas dos doadores (como as questões de género, por exemplo); e, finalmente, (5) as organizações encontram-se em risco de sobrevivência<sup>28</sup> por não cumprirem os critérios estipulados para o financiamento externo (Chabal, 2009: xxv).

---

<sup>28</sup> “De modo paradoxal face à ‘teoria’ da sociedade civil que o Ocidente apregoa só da boca para fora, as poucas organizações comunitárias locais que não foram instrumentalizadas politicamente estão hoje em risco de sobrevivência porque não cumprem os critérios de organização burocrática e de prestação de contas de tipo ocidental e por isso não são elegíveis para financiamento externo.” (Chabal, 2009: xxv)

A partir de um estudo comparativo sobre as dinâmicas da sociedade civil em quatro contextos – Bulgária, Nicarágua, Inglaterra e País de Gales –, Miller *et al.* (2009) procuram esboçar uma tipologia baseada em seis grandes configurações que a sociedade civil pode adquirir, abarcando traços e características extensíveis aos quatro contextos que, neste projecto, se procura problematizar. Estas configurações apontam para uma sociedade civil que pode caracterizar-se como disciplinada, manipulada, confrontacional<sup>29</sup>, competitiva, reprimida ou normativa (sendo que esta última categoria se reporta às concepções<sup>30</sup> que os próprios actores sociais partilham sobre qual o papel da sociedade civil num determinado contexto).

A sociedade civil disciplinada encontrar-se-ia nas *velhas social-democracias*, isto é, correspondendo a um modelo político social e liberal: Estado forte (principal elemento de coordenação) e economia de mercado dinâmica, interesses sociais representados politicamente em partidos competitivos, direitos sociais, económicos e culturais estabelecidos, crescimento económico e redistribuição da riqueza. As lutas e dissidências sociais encontram-se institucionalizadas e são contidas por um consenso colectivo que enquadra os modos de resolução de conflitos, demonstrando-se existir “pouco apetite para mobilizações sociais mais radicais” (Miller *et al.*, 2009: 88-89). Este modelo, apresentando uma versão idealizada do contexto, não dá conta, todavia, das múltiplas exclusões geradas no interior dos países centrais, bem como da turbulência que, com o agravamento das políticas neoliberais, se faz sentir em alargados sectores da sociedade civil. A degradação do contrato social tem vindo a colocar em causa o consenso que conferia coesão a estas sociedades.

A sociedade civil manipulada é associada a estados pós-autoritários que procuram ajustar-se ao padrão das democracias liberais através de um esforço de compromisso com a sociedade civil. Esta é, por sua vez, não produto orgânico da sociedade, antes uma criação artificial do Estado ou de entidades externas. As organizações sociais gozam de fraca independência perante o poder político, sendo caracterizadas pelo seu défice de *autenticidade*: “civil society organisations may proliferate to give the appearance of independence and

---

<sup>29</sup> No original, “contentious”.

<sup>30</sup> No original, “civil society in-the-mind”.



autonomy but are more likely to be either covert state bodies or dependent on external bodies, dependent on them for funding and direction and thus largely ignored by the state” (Miller *et al.*, 2009: 87).

Por sua vez, a sociedade civil confrontacional reporta-se a Estados democráticos frágeis, com passado autoritário ou colonial, sujeitos a mudanças políticas violentas. As elites e os partidos políticos encontram-se frequentemente envolvidos em processos de corrupção, os níveis de pobreza são muito elevados e as desigualdades sociais acentuadas. Neste contexto, as organizações da sociedade civil encontram-se em conflito permanente com o Estado, disputando com ele a sua legitimidade, verificando-se, igualmente, tentativas de controlo clientelar da sua actividade. As organizações sociais fornecem serviços básicos às populações e desafiam a capacidade de resposta do Estado: “in other words, there is very little that can be described as stable or predictable except the necessity for struggle” (Miller *et al.*, 2009: 87). Esta caracterização afigura-se particularmente redutora relativamente à complexidade da governação que, em particular, os contextos pós-coloniais introduzem no que toca a natureza heterogénea do Estado e a riqueza de todo um universo de práticas e institucionalidades sociais – reconhecidas, incluídas ou excluídas da designada *sociedade civil* – nem sempre inteligíveis à luz dos parâmetros canónicos das democracias liberais.

Outro tipo de sociedade civil, apresentado por Miller *et al.* (2009), é a competitiva. Orientada por interesses específicos, a sociedade civil é o produto da ideologia individualista e do primado do princípio do mercado na dinamização da vida social e na lógica agencial dos diferentes actores no terreno. Os interesses colectivos (sindicais, por exemplo) encontram-se amplamente fragmentados e a ideia do *bem comum* é incapaz de mobilizar os movimentos sociais para transformações mais amplas e menos particularistas. Finalmente, a sociedade civil reprimida corresponde a um Estado económica, social e politicamente concentracionário, sujeitando a sociedade civil a processos de controlo, vigilância e desagregação, e vigorando uma política do medo. As dinâmicas de organização social ocorrem na clandestinidade, por via de redes informais, e nem sempre é respeitado o direito à associação.

Este conjunto de tipos-ideiais de sociedade civil, apresentados por Miller *et al.* (2009), ancoram-se fortemente no trabalho empírico desenvolvido nos países mencionados, pelo

que agregam características particulares dificilmente ampliáveis para outros contextos sociais, descuidando, simultaneamente, outras combinatórias existentes entre eles. Por outro lado, os critérios privilegiados de análise do mapeamento das dinâmicas da sociedade civil com o Estado, o mercado e a comunidade revelam-se limitados, partindo em larga medida do referencial das democracias liberais e observando os processos à luz de variáveis presumidas como universais e independentes dos constrangimentos estruturais e das formações sociais, culturais e legais em causa.

Além do viés e do reducionismo eurocêntrico que marcou a discussão sobre a distinção entre Estado e sociedade civil na literatura científica durante décadas, entendo que a crítica a esta distinção defronta-se, com três objecções fundamentais: a (im)pertinência do seu questionamento num contexto expansivo de reemergência e autonomização da sociedade civil do jugo do Estado; a dificuldade da sua superação enquanto vigorar uma ordem social capitalista; o facto de, em sociedades periféricas e semiperiféricas – como aquelas que procuramos estudar –, a ideia aparente de uma sociedade civil “fraca, pouco organizada e pouco autónoma” poder tornar politicamente perigosa essa distinção (Santos, 1994: 110). O argumento da *reemergência da sociedade civil* obedece a diferentes e por vezes contraditórias lógicas sociais, podendo remeter tanto para o reajustamento estrutural das funções do Estado, regredindo na sua capacidade regulatória e provisional e abrindo espaço ao aparecimento de diferentes formas de captura, de autoritarismo e de fascismo social (Santos, 2003a), como para a “reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão da subjectividade, do comunitarismo e da organização autónoma dos interesses e dos modos de vida” (Santos, 1994: 111).

A produção política e sociológica sobre sociedade civil é inesgotável, nesta secção estão recenseadas apenas algumas contribuições que podem ser úteis ao objectivo de pensar criticamente o lugar da sociedade civil face aos desafios que as sociedades contemporâneas lhe colocam. Esta resenha sumária permite extrair quatro grandes conclusões. Em primeiro lugar, a importância das perspectivas teóricas oriundas do comunitarismo, pelo protagonismo analítico que concedem ao capital social enquanto instrumento de confiança e acesso a determinados bens. Em segundo lugar, a ideia de que é a partir da esfera pública, enquanto arena de disputa por diferentes agentes sociais e políticos, que se definem os consensos hegemónicos (e confitos contra-hegemónicos) sobre o interesse comum e a

legitimidade democrática. Em terceiro lugar, compreender o valor das perspectivas institucionalistas (Schmitter, 1993) quando demarcam a sociedade civil tanto do Estado como dos interesses privados (empresas e famílias). Imputando diferentes funções, latentes e manifestas, às organizações da sociedade civil, a leitura institucionalista esquematiza de forma pertinente o lugar e o potencial que estas detêm nas sociedades democráticas. Todavia, a sociedade civil tende a ser pensada na óptica da estabilidade das democracias liberais e não na perspectiva crítica que privilegia as margens sociais que se encontram excluídas ou precarizadas face ao contrato social. Alguns estudos empíricos sinalizados, que combinam diferentes referenciais teóricos, padecem dessa incapacidade de formular um quadro analítico que dê conta das relações de poder e da conflitualidade política que atravessa a sociedade civil. Encontramos, em contrapartida, leituras mais minuciosas das diferentes facetas que a sociedade civil pode assumir em autores como Miller et al. (2009).

Em quarto lugar, torna-se imperativo desafiar o modelo eurocêntrico na reflexão sobre sociedade civil, sobretudo quando as realidades sobre que este projecto se debruça remetem para espaços geopolíticos africanos e sul-americanos, historicamente pensados ou à imagem do ocidente europeu ou como exclusivismos incomparáveis. As contribuições que recuperámos, sobretudo baseadas no trabalho de Chabal (2009), avançam para uma perspectiva anatómica da sociedade civil africana que a decompõem em diferentes realidades, com potencial contra-hegemónico desigual.

Para melhor compreender lógicas sociais e jurídicas que estão na origem da desigualdade, da exclusão e da vulnerabilidade nas diferentes esferas da vida social, importa contextualizar a discussão sobre a sociedade civil resgatando, como veremos, a ideia da crise do contrato social e da emergência insidiosa dos fascismos societais. Esta crise do contrato social, cujos termos descrevi e aprofundei noutros trabalhos (Santos, 2002, 2003a), revela-se, *mutatis mutandis*, tanto na crise dos Estados-Providência (países centrais), como na crise dos chamados Estados desenvolvimentistas (países periféricos), sujeitando o debate político a programas neoconservadores multiformes, que no seu conjunto formam uma “maré ideológica contra a agenda da inclusão gradual e crescente do contrato social” (Santos, 2003a: 6).

## **A sociedade civil estratificada como ponto de partida**

A relação entre o Estado, a sociedade civil e a *questão social* (Ferreira, 2008)<sup>31</sup> tem ganhado configurações inovadoras, constituindo um debate fundamental que tem questionado de forma crítica e ancorada algumas das separações constitutivas da modernidade. A equação entre estes três termos tem procurado reconstruir um modelo analítico com base em conceitos relacionais, estratégicos e repolitizados no contexto da governação sociojurídica das sociedades contemporâneas. Como sublinha Sílvia Ferreira (2008), a ideia não consiste em fazer desaparecer as diferentes separações construídas pela modernidade, antes pensar a sua rearticulação através de formas híbridas que desafiam a própria natureza das fronteiras. É por isso que tomamos para nós o objectivo de que

[...] analítica e estrategicamente, se focuem as dinâmicas e as relações em detrimento das fronteiras, bem como o modo como são governadas estas dinâmicas e relações. Não se trata de eliminar as separações, pois, como demonstra Walzer (1984) [e, como vimos, Boaventura de Sousa Santos (2003a)], a ausência de algumas separações resulta, por vezes, em autoritarismo e em formas de fascismo. Trata-se, antes, de repensar estas separações à luz das re-articulações efectuadas pela sociedade civil e o modo como exibem a contingência destas separações a partir das exigências formuladas pelo mundo da vida. Neste sentido, os fracassos podem ser vistos como mecanismos dinâmicos necessários de pressão para a concretização do diálogo entre aspirações sociais. Porém, também aqui é necessário que todos os pontos de vista tenham a mesma oportunidade de ter impacto sobre as novas formas de governação, pelo que a questão da democracia é crucial. Finalmente, é crucial que estes mecanismos específicos não sejam vistos fora dos contextos mais amplos em que se inserem e que ampliem (em vez de reduzirem) as ligações e as interdependências entre as diversas escalas do local ao global. Estas articulações devem ser desenhadas em nível de metagovernação, assim se reafirmando, quer o papel do Estado, quer o papel da sociedade civil (Ferreira, 2008: 37).

Este desafio interpela desde logo o desenvolvimento de concepções críticas e alternativas da sociedade civil (Chambers e Kymlicka, 2002), que não incorporem automaticamente as categorias oficiais que delimitam os campos de acção e reacção, de poder e contrapoder, nem que olhem indiferenciadamente aquilo que são as hierarquias estruturais que estão na base tanto da construção hegemónica da sociedade civil, como das lutas pelo seu reconhecimento, potenciação e definição. Esta é uma concepção que permite colocar em diálogo os contextos português, brasileiro, moçambicano e angolano, abrindo espaço a uma visão comparativa que, atenta às especificidades, encontre nexos, dinâmicas e processos

<sup>31</sup> [http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/528\\_28a38\\_art03\\_ferreiraokUNISINOS.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/528_28a38_art03_ferreiraokUNISINOS.pdf)

sociais comunicáveis no domínio da reinvenção do Estado democrático e do acesso ao direito e à justiça.

Presumindo o Estado como uma imaginação do centro ou como metáfora do poder – sendo que o tema do centralismo jurídico se coloca, como veremos, de forma muito distinta no contexto de Maputo e Luanda, face à realidade de São Paulo e Lisboa –, proponho uma análise diferenciada da sociedade civil em função da sua distância, proximidade ou porosidade com o Estado, o que adquire significados e morfologias sociais distintas em função das sociedades tomadas por objecto de estudo (Araújo, 2010: 8<sup>32</sup>). Assim, a sociedade civil é composta por três esferas. A **sociedade civil íntima** (Santos, 2003a: 25) agrega um círculo de indivíduos e grupos sociais caracterizados pela hiper-inclusão, usufruindo das três gerações de direitos humanos (político-civis, sócio-económicos e culturais). Pertencem à comunidade dominante, condensam muita da intelectualidade orgânica do sistema social, jurídico e político e mantêm vínculos estreitos com o mercado e as forças económicas que o governam. A transumância entre o Estado e a sociedade civil é produto de uma mesma realidade que organiza o poder e a influência através de uma combinatória complexa de recursos públicos e recursos privados. A relação desta sociedade civil com a justiça é uma relação de grande intimidade e proximidade, fazendo jus ao velho slogan de *uma justiça para ricos e uma justiça para pobres*. O capital institucional e jurídico é forte e a capacidade litigiosa, quando necessária (dada a existência de outros recursos disponíveis para a resolução de conflitos e acesso a direitos e prerrogativas), comporta aliados, bem como um grande poder aquisitivo de recursos legais.

A **sociedade civil estranha** (Santos, 2003a: 25) é o círculo intermédio que rodeia o Estado, significando toda uma zona social que oscila entre a inclusão e a exclusão social. Em contextos de erosão das redes sociais de segurança, de declínio das classes médias (Estanque, 2012) e de acentuação das desigualdades sociais (Carmo, 2012), a distância e a despromoção tende cada vez mais a agravar-se. Ainda que assegurados os direitos cívico-políticos, o acesso aos direitos sociais e económicos e cada vez mais escasso, sendo que a agenda de direitos pós-materialistas, apesar de relevante, se encontra submetida a imperativos políticos austeritários. No domínio do acesso ao direito e à justiça, as tendências

---

<sup>32</sup> [http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/pdf/13\\_Sara\\_Araujo.pdf](http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/pdf/13_Sara_Araujo.pdf)

pós-universalistas (Lauris, 2009: 129) contraem em larga medida as políticas públicas de justiça, tornando a sua mobilização num aspecto ou excessivamente oneroso ou radicalmente despolitizado, degradando-se as condições de acesso e as probabilidades de sucesso na justiça. É por isso que “tanto os países centrais como os países periféricos e semiperiféricos, independentemente das muitas diferenças entre si, se foram polarizando cada vez mais, com formas de hiper-inclusão social a coexistir com formas de hiper-exclusão” (Santos, 2003a: 26).

Finalmente, a *sociedade civil incivil* (Santos, 2003a: 25) corresponde ao círculo exterior habitado pelos totalmente excluídos do contrato social, face aos quais a justiça não assegura direitos, representando sobretudo a face repressiva e punitiva do Estado. Esta estratificação geral da sociedade civil tem uma tradução na sociedade civil organizada, reflectindo nela as distâncias e as proximidades em relação ao poder, à justiça e aos direitos. Por outro lado, as hierarquias produzidas ou reproduzidas na sociedade civil organizada revelam uma incapacidade profunda para enfrentar os fascismos societais e para dar resposta à *questão social*. Trata-se de um contexto de relações contraditórias em que um movimento legal expansivo (de aposta nas reformas jurídicas) coaduna-se com o esvaziamento da promessa de igualdade jurídica através do acesso à justiça.

Esta tipologia estratificada da sociedade civil deve ser equacionada a partir de uma concepção mais ampla do Estado e, como veremos, da sua heterogeneidade. Se no contexto português e brasileiro uma maior tradição de centralismo jurídico do Estado permite pensar – ainda que obedecendo tanto a práticas concretas como a mistificações ideológicas – a estratificação da sociedade civil a partir de um Estado relativamente homogéneo e dotado de uma esfera pública erigida à escala nacional, no contexto moçambicano e angolano o pluralismo jurídico interno, os tribunais comunitários (Gomes, Fumo, Mbilana e Santos, 2003), as igrejas (Viegas, 2011) e as autoridades tradicionais (Meneses, Fumo, Mbilana e Gomes, 2003; Kwononoka, 2011; Meneses, Menezes, Cardoso e Abreu, 2012) complexificam as dicotomias e expõem algumas das suas debilidades enquanto recursos e instrumentos analíticos. Como afirmei:

[...] se em alguns (não todos) os países centrais pode afirmar-se, com razão, que a sociedade civil criou o seu Estado, na periferia (as antigas colónias), e até na semiperiferia, aconteceu exactamente o oposto. Neste último caso, a sociedade

civil foi uma entidade ainda mais artificial do que o próprio Estado. Os muitos processos sociais (divisões étnicas, culturas locais, pluralidade jurídica, etc.) que ficaram excluídos da sociedade civil, tão abstracta e limitadamente definida, foram transformados pelas potências hegemónicas em factores explicativos da «debilidade» da sociedade civil dos Estados periféricos e semiperiféricos no sistema mundial (Santos, 2000: 160-161).

---

Por outro lado, as conjunções entre o Estado judicial, o Estado executivo e o Estado administrativo, nomeadamente num contexto de expansionismo dos Estados-partidos, comportando muitas vezes lógicas hierárquias e autoritárias, não deixam de desafiar os esquemas sociológicos mais formalistas sobre a análise das realidades sociais africanas em estudo. A esfera da sociedade civil constitui, assim, um campo muito diverso e intrincado. No contexto angolano, como aponta Celsatina Abreu (2011),

[...] o espaço público vem sendo 'comandado' pelo Estado desde a era colonial; os severos limites impostos à participação de actores não agregados ao aparelho do Estado colonial e, posteriormente, ao Estado-partido do MPLA, impediram a construção social de uma cultura de confiança e de diálogo e ignoraram a contribuição de mecanismos promotores da coesão social, particularmente normas sociais complementares à hierarquia do Estado e à racionalidade do mercado. (Abreu, 2011: 371).

---

Em termos globais e comparativos, será importante tomar em linha de conta que a democratização das diferentes esferas da vida social requer uma concepção intercultural do pluralismo jurídico (Tie, 1999), uma política diatópica, descolonial e desinstrumentalizada de direitos humanos (Santos, 2010; Baxi, 2006), o acesso progressivo e articulado aos direitos e às justiças e a renovação crítica do conceito de dignidade e de direitos humanos. A arqueologia desta sociedade civil, no quadro da estranheza ou intimidade experimentada pelas iniciativas das ONG, das comunidades, das autoridades tradicionais e dos movimentos sociais relativamente ao Estado material e imaginado, merece ser problematizada tendo em atenção os desafios para uma reforma ecológica da democracia e dos sistemas de justiça de alta intensidade.

Estes desafios englobam uma atenção especial à orientação política do activismo judiciário, as formas como os sistemas de justiça abordam os conflitos colectivos estruturais e as dinâmicas inclusivas ou excludentes de acesso ao direito e à justiça. A relação entre os últimos dois itens é da máxima relevância no âmbito deste projecto, sobretudo porque nos permite olhar para os tribunais e para os sistemas de justiça, tanto através do seu contributo tecnocrático, como através do seu potencial democratizador, estabelecendo conexões entre

disputas individuais e os conflitos estruturais, e caminhando para uma “reforma pós-liberal de longo alcance no direito substantivo, bem como no direito processual e na organização dos tribunais: acções de classe e acções populares, ênfase conferido aos direitos colectivos, um sistema judicial com mais iniciativa e mais controlo democrático, maior participação por parte dos cidadãos e das organizações cívicas, etc.” (Santos, 2002: 167).

Este desafio encontra no campo do acesso ao direito e à justiça uma oportunidade imperativa de repolitização deste processo, questionando tanto o âmbito do acesso (cidadãos, movimentos populares e organizações não governamentais), mas também o tipo de direito e de justiça a que é preciso garantir no acesso (Santos, 2002). É precisamente por isso que, num exercício comparado entre diferentes mas dialogantes desigualdades e exclusões sociais induzidas pelo capitalismo global, o potencial contra-hegemónico da sociedade civil organizada que procuramos explorar neste projecto deverá ser pensado à luz das suas práticas subalternas ou insurgentes, bem como das transformações conseguidas na esfera judiciária, em matéria de protecção dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos enquanto trabalhadores, incapacitados, mulheres, minorias ou outros sujeitos socialmente vulneráveis. A construção de uma legalidade cosmopolita é, assim, apontada para a sociedade civil estranha e incivil, procurando suplantar a concepção reparadora/retributiva por uma concepção transformadora da legalidade e da justiça social (Santos, 2003a: 39). Pensar a construção de novas institucionalidades políticas e jurídicas que concebam o Estado e a administração da justiça como novíssimos movimentos sociais (Santos, 2003a, 2007) passa, assim, por uma sondagem exploratória da sociedade civil que pretenda

[...] interpretar de maneira expansiva as iniciativas, movimentos ou organizações que se mostram resistentes à globalização neoliberal e à exclusão social e lhe contrapõem alternativas. As características das lutas são ampliadas e desenvolvidas de maneira a tornar visível e credível o potencial implícito ou escondido por detrás das acções contra-hegemónicas concretas. O alargamento simbólico gerado pela sociologia das emergências visa analisar as tendências ou possibilidades inscritas numa dada prática, experiência ou forma de conhecimento. Actua ao mesmo tempo sobre as possibilidades e sobre as capacidades. Identifica sinais, pistas, ou rastros de possibilidades futuras naquilo que existe. Uma tal abordagem permite-nos identificar qualidades e entidades emergentes numa altura e num contexto em que estas se arriscam a ser facilmente descartadas como sendo desprovidas de um devir, insignificantes, ou até retrógradas. A abordagem corresponde, na análise prospectiva, ao método de caso alargado utilizado pela análise sociológica (Santos, 2003a: 35).

---



## **P**ara uma sociedade civil que responda aos fascismos sociais

Pensar a relação entre o direito e a preponderância das sociedades civis requer, assim, que tomemos em linha de conta a anatomia dos fenómenos destruidores do contrato social e geradores de exclusão, desigualdade e discriminação social – aquilo a que tenho denominado fascismos societais (Santos, 2003a). O reconhecimento do fascismo social desvela o estratificar do olhar, do posicionamento e da política hegemónica do Estado dirigida às formas heterogéneas de organização e mobilização social em torno de direitos e interesses específicos, descortinando, de outro lado, a confecção de lutas, interfaces, interlocuções e outras respostas sociais, políticas e jurídicas à vulnerabilidade. A expansão e complexificação da turbulência e dos fascismos societais encontram-se, assim, umbilicalmente relacionadas com as noções de sociedade civil em jogo, pelo que, nesta seção, dedico-me a uma explicação abreviada desta categoria. Os fascismos societais compreendem um

[...] regime caracterizado por relações sociais e experiências de vida vividos debaixo de relações de poder e de troca extremamente desiguais, que conduzem a formas de exclusão particularmente severas e potencialmente irreversíveis. As formas de exclusão referidas existem tanto no interior das sociedades nacionais (o Sul interior) como nas relações entre países (o Sul global). A qualidade das sociabilidades que as sociedades permitem aos seus membros depende do peso relativo do fascismo social na constelação dos diferentes regimes sociais nelas presentes, o mesmo podendo dizer-se das relações entre países (Santos, 2003a: 24).

São quatro as formas fundamentais da sociabilidade fascista. A primeira, com uma forte componente geográfica, é o **fascismo do apartheid social** (Santos, 2003a: 21). Trata-se da privatização territorial do espaço público e da segregação social dos excluídos, por meio de uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e civilizadas. Nas zonas civilizadas, o Estado age democraticamente, como protector, ainda que muitas vezes ineficaz ou não confiável. Nas selvagens, age como Estado predador, sob a presunção do caos e indiferente às prerrogativas do Estado de direito, que aplica instrumental e selectivamente.

A segunda forma é o **fascismo paraestatal** (Santos, 2003a: 21): a usurpação das tecnologias de poder estatais (de coerção e de regulação social) por actores sociais muito poderosos, que, escapando a todo o controlo democrático, neutralizam ou complementam o controlo social produzido pelo Estado. Este processo possui duas dimensões: contratual e territorial.

Quanto à dimensão contratual (Santos, 2003a: 22), é importante sublinhar que se verifica nas situações em que a diferença de poder entre as partes no contrato de direito civil é tal que a mais fraca, vulnerabilizada por não ter alternativas, aceita as condições impostas pela parte mais poderosa, por mais onerosas e despóticas que sejam. Os pressupostos retóricos que organizavam a economia política do trabalho têm vindo, a título de exemplo, a sofrer uma progressiva erosão que indicia a emergência de um novo paradigma de governação e calibragem das relações laborais, pautado pela lógica desreguladora, privatizadora e individualizadora da experiência e dos vínculos de trabalho. A ideia de individualismo negativo (Castel, 1999) ganha crescente intimidade com as novas tendências civilísticas do direito do trabalho, esvaziando a sua função correctora das desigualdades estruturais da e na relação capital-trabalho, pelo que ao invés de potenciar o factor trabalho tende a gerar efeitos desarmantes. Entrevêem-se, por isso, alguns sinais de uma nova era pós-direito do trabalho sob o signo da austeridade (Ferreira, 2008; 2012), em que a narrativa da regulação do conflito é substituída pela narrativa da fatalidade.

O projecto neoliberal de tornar o contrato de trabalho num contrato de direito civil como qualquer outro configura situação de fascismo contratual, lesando os sectores mais desprotegidos da sociedade e permeabilizando-os a violências multiformes, associadas tanto ao embaratecimento material e moral da força de trabalho, como à fragmentação da sua capacidade de organização enquanto actores da sociedade civil (Dias, 2012). Este ocorre frequentemente em situações de privatização dos serviços públicos, na qual se tornam extracontratuais aspectos decisivos da produção dos serviços. Na medida em que o extracontratual é submetido ao controlo democrático, o Estado democrático torna-se conivente com o fascismo paraestatal. Relativamente à dimensão territorial do fascismo paraestatal (Santos, 2003a: 22), esta consiste num fenómeno associado sobretudo a contextos pós-coloniais, consistindo no controlo ou cooptação das instituições estatais com o objectivo de domínio sobre amplas zonas territoriais, explorando os seus recursos e regulando a vida social em desfavor das populações e ao arrepiamento dos seus direitos fundamentais.

A terceira forma é o ***fascismo da insegurança*** (Santos, 2003a: 22), que consiste na manipulação discricionária da insegurança de pessoas e grupos sociais vulnerabilizados por precariedade do trabalho, doenças, deficiências, ou outras debilidades sociais, produzindo-

lhes elevada ansiedade quanto ao presente e ao futuro, de modo a baixar o horizonte de expectativas e criar a disponibilidade para suportar grandes encargos, com redução mínima de riscos e da insegurança. Em suma, o fascismo da insegurança ocorre quando a precariedade da vida social e a consciência do risco se transformam tanto em condições óptimas como em recursos políticos para a degradação das garantias sociais dos cidadãos. As políticas de austeridade vividas actualmente no contexto europeu, legitimadas por um Estado de excepção erigido em nome da dependência financeira dos países periféricos face aos mercados, socorrem-se, em larga medida, deste mecanismo autoritário de governação política e económica.

Finalmente, e relacionado com todos os outros, o **fascismo financeiro** (Santos, 2003a: 23), constitui uma espécie de macro-legalidade que tem vigorado nos últimos anos, relativamente ao qual a turbulência profunda vivida actualmente no contexto europeu não constituiu motivo suficiente de reponderação e é a prova da urgência de uma Europa que, em vez de dar lições, aprenda com as experiências emergentes mais inovadoras no Sul global. Foi este fascismo financeiro que se tornou critério operativo das instituições de regulação global e que destrói a passos largos qualquer promessa de política distributiva e igualitária.

No contexto português, e no caso da justiça, os objectivos dos plano de intervenção da *troika* não se encontram, naturalmente, ao serviço do aprofundamento democrático da justiça, mas estão sobretudo orientados para o aumento do contributo da justiça para a recuperação financeira, o que, globalmente considerado, suscita muita apreensão. O facto de se tratar de uma intervenção externa e violenta faz com que o diagnóstico de partida, com que as reformas judiciais são pensadas, padeça de vícios profundos, devido a uma incompreensão *colonial* das especificidades da realidade portuguesa e a um olhar exclusivamente direccionado para domínios muito restritos dos tribunais. Quando as reformas consistem na aplicação tecnocrática de receituários exportados de outros contextos sociais, é muito difícil que sejam bem-sucedidas ou que não exponenciem os danos colaterais. Este é um efeito, entre muitos outros, do referido fascismo financeiro, que constitui “a forma mais pérfida de fascismo, porquanto o seu espaço-tempo é, de todos, o

mais adverso a qualquer tipo de deliberação e de intervenção democrática” (Santos, 2003a: 23).

Com um impacto de fundo na cidadania e na intensidade democrática, convertendo o Estado democrático num espectador manietado perante as múltiplas violências existentes, um dos seus efeitos ideológicos mais visíveis consiste na criminalização tanto da resistência social<sup>33</sup>, como da pobreza (Argüello, 2005<sup>34</sup>), fenómeno particularmente enraizado no contexto latino-americano, mas com marcas muito evidentes nos quatro cenários que procuramos estudar, correspondendo uma tendência generalizada de degradação do Estado social e fortalecimento do Estado penal (Wacquant, 2008<sup>35</sup>).

Perante a disseminação destes fascismos nos corpos sociais dos contextos em análise, ganhando características específicas, e por vezes contraditórias, mas que merecem diálogos entre si, é importante que este projecto seja orientado pela consciência de que,

[...] os riscos que corremos em face da erosão do contrato social são demasiado sérios para que cruzemos os braços. Há que buscar alternativas de sociabilidade que os neutralizem ou previnam, abrindo caminho a novas possibilidades democráticas. Não é tarefa fácil. A desregulação provocada pela crise do contrato social é tão profunda que desregula a própria resistência aos fatores de crise e as exigências emancipatórias que lhe dariam sentido. Para começar, há que dar nova radicalidade à luta pela democracia, partindo da ideia de que o fascismo, longe de ser mera ameaça, está entre nós e convive tanto melhor com a democracia de baixa intensidade em que vivemos quanto menor é a redistribuição de riqueza que ela permite. (Santos, 2003: 23a)

São dois os universos-chave que nos permitiram pensar uma legalidade cosmopolita e subalterna com capacidade de intervir, corrigir e inverter os fascismos sociais. Por um lado, o campo conflitual da acção colectiva e dos movimentos sociais empenhados na luta pela justiça social e por uma equação virtuosa entre redistribuição e reconhecimento. Por outro lado, como veremos, as Epistemologias do Sul (Santos e Meneses, 2010), enquanto projecto desconstrutivo e reconstrutivo de um paradigma social mais igualitário e intercultural.

---

<sup>33</sup> <http://www.precariosinflexiveis.org/?p=1031>

<sup>34</sup> <http://www.cirino.com.br/artigos/Artigo%20Katie.pdf>

<sup>35</sup> <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/etn/v12n2/v12n2a10.pdf>

## **O**s movimentos sociais como expressão da sociedade civil

Uma grande fileira de estudos sobre a sociedade civil centra-se na captação das energias transformadoras da sociedade, traduzidas na constituição de movimentos sociais. A relação entre movimentos sociais, desigualdades e democratização (Tilly, 2003), bem como a sua capacidade desafiadora da globalização neoliberal (Rucht, 2003), constituem tópicos que ocupam a reflexão teórica sobre a mudança sociopolítica na actualidade. Estudar a mobilização dos tribunais pela sociedade civil organizada obriga a que seja prestada a devida atenção às principais linhas de análise dos movimentos sociais nas sociedades contemporâneas.

A temática dos movimentos sociais encontra-se na origem de uma extensa literatura académica, que os toma como objecto a partir da exploração das diferentes dimensões relacionadas com a história, a natureza, os actores e o protagonismo da acção colectiva nas sociedades contemporâneas. São também várias as tentativas de síntese sobre os quadros teóricos e conceptuais que forneceram múltiplas abordagens ao estudo dos movimentos sociais (Campilongo, 2011: 32-51; Alonso, 2009<sup>36</sup>; Drago, 2003: 23-48). De acordo com Ana Drago (2003), as perspectivas estrutural-funcionalista e marxista, conflituais entre si, marcaram as bases do pensamento social sobre este campo de estudos, concentrando-se, a primeira, na compreensão das condições que subjazem o comportamento colectivo (*condutividade social, tensão estrutural, criação de crenças generalizadas, factores precipitantes, mobilização dos participantes e controlo social*) e a segunda, movida pela experiência do movimento operário, na consciência de classe e na acção colectiva desencadeada a partir do espaço de produção. A década de 60 constituiu, para as sociedades ocidentais, um marco de viragem no protesto social e nos sujeitos políticos que dão corpo aos movimentos sociais, trazendo consigo novos valores sociais (agendas pós-materialistas, reivindicações identitárias e a busca de autonomia), bem como formas de acção e de organização inovadoras (lideranças difusas e pertenças múltiplas) (Drago, 2003: 28-29). De acordo com Angela Alonso (2009),

[...] não se baseavam em classe, mas sobretudo em etnia (o movimento pelos direitos civis), género (o feminismo) e estilo de vida (o pacifismo e o

---

<sup>36</sup> <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>

ambientalismo), para ficar nos mais proeminentes. Tampouco visavam a revolução política, no sentido da tomada do poder de Estado. Não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas movimentação concatenada, solidária e ordeira de milhares de pessoas. Então não cabiam bem em nenhum dos dois grandes sistemas teóricos do século XX, o marxismo e o funcionalismo. A ruptura está no próprio nome que o fenômeno ganhou. Tratava-se seguramente de “movimentos”, no sentido de ações coordenadas de mesmo sentido acontecendo fora das instituições políticas, mas não eram, de modo algum, protagonizadas por mobs, tampouco por “proletários”. Eram jovens, mulheres, estudantes, profissionais liberais, sobretudo de classe média, empunhando bandeiras em princípio também novas: não mais voltadas para as condições de vida, ou para a redistribuição de recursos, mas para a qualidade de vida, e para afirmação da diversidade de estilos de vivê-la (Alonso, 2009: 50-51).

---

Ana Drago (2003) distingue dois grandes paradigmas na abordagem dos novos movimentos sociais: o paradigma americano baseado na teoria da mobilização de recursos e o paradigma estrutural-identitário inscrito na tradição europeia (novos movimentos sociais). O primeiro paradigma aponta a *escolha racional* dos indivíduos enquanto causalidade explicativa da mobilização colectiva, devendo a sua análise passar pelo apuramento de um conjunto de variáveis objectivas, como a organização, os interesses, os recursos, as oportunidades e as estratégias dos actores. A mobilização do direito enquanto ferramenta estratégica das lutas sociais enquadra-se, como veremos, na racionalidade instrumental associada aos repertórios de acção disponíveis e accionados pelos movimentos sociais (McCann, 2010<sup>37</sup>, 2004). Esta teoria da mobilização de recursos encontra no campo da designada *contentious politics* (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001; Rootes, 2003) o seu mais recente veículo conceptual, permitindo pensar a relação entre a organização colectiva de interesses e a estrutura de oportunidades políticas emergente num determinado conflito social.

As críticas a este paradigma, alinhando autores como Alain Touraine, Jürgen Habermas, Alberto Melucci ou Claus Offe, consistem, em larga medida, tanto na acusação de renúncia à compreensão das contradições estruturais da sociedade, como na denúncia da sua deriva utilitarista e da sua incapacidade de pensar o substrato cultural que potencia a acção dos movimentos sociais e que lhes confere sentido, coesão e identidade social (Alonso, 2009: 59). O paradigma dos novos movimentos sociais pode assim, de acordo com Ana Drago (2003: 35), ser dividido em duas vias analíticas distintas: a abordagem macroestrutural e a abordagem identitária. A primeira traz à discussão a deslocação do conflito da economia para a cultura, a expansão dos mecanismos de controlo e hegemonia exercidos pelo Estado

---

<sup>37</sup> <http://www.trf2.gov.br/emarf/documents/revistaemarfseminario.pdf#page=176>

e pelo mercado, a necessidade de reconstituição da sociedade civil enquanto esfera autónoma, democrática e participada<sup>38</sup>, bem como a importância de se reconceptualizar a noção de classe (Estanque, 1999<sup>39</sup>) – abrindo-a a outras variáveis (simbólicas, culturais e sociais) – e compreender os novos papéis desempenhados pelas classes médias<sup>40</sup> na gramática da conflitualidade e da mobilização colectiva contemporânea. Beneficiando desta ampliação dos temas, dos métodos e dos sujeitos políticos trazida pelos novos movimentos sociais, Nancy Fraser (2002)<sup>41</sup> propõe uma noção de justiça social que articula criticamente o imperativo da redistribuição de recursos com o princípio do reconhecimento:

[...] a viragem para o reconhecimento representa um alargamento da contestação política e um novo entendimento da justiça social. Já não restrita ao eixo da classe, a contestação abarca agora outros eixos de subordinação, incluindo a diferença sexual, a “raça”, a etnicidade, a sexualidade, a religião e a nacionalidade. Isto constitui um claro avanço relativamente aos restritivos paradigmas fordistas que marginalizavam tal contestação. Para além disso, a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora também questões de representação, identidade e diferença (Fraser, 2002: 9)

A segunda abordagem enquadrada por Ana Drago (2003) foca-se nas dinâmicas identitárias (cf. Eder, 2003; Husu, 2012<sup>42</sup>) que fornecem uma grelha comum de leitura do mundo aos activistas, inscrevendo-os num universo de sentido partilhado que envolve imaginários, retóricas, argumentos e *cosmovisões* combinados. A partir desta agenda de investigação, foi também desenvolvida por vários autores a designada *frame perspective* (Snow, 2001; Cefai,

<sup>38</sup> “Os novos movimentos sociais seriam assim portadores de uma vontade radical de reconstituição da sociedade civil, enquanto esfera autónoma, eminentemente democrática e emancipada da acção constrangedora das instituições político-representativas, que tem em vista funcionar como espaço intermédio e pluralista, entre a acção dos interesses privados e a acção institucional estatal.” (Drago, 2003: 39) Angela Alonso (2009) sublinha também o contributo de Alain Touraine no resgate do conceito de *sociedade civil* enquanto “reino apartado do Estado e do mercado, e no qual a inovação social poderia se configurar. Os movimentos sociais nasceriam da sociedade civil e, portadores de uma nova ‘imagem da sociedade’, tentariam mudar as suas orientações valorativas” (Alonso, 2009: 61).

<sup>39</sup>

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10832/1/Ac%C3%A7%C3%A3o%20colectiva,%20comunidade%20e%20movimentos%20sociais.pdf>

<sup>40</sup> A história política das classes médias é “a história do «não-lugar» na bipolarização classista que torna central o problema da identidade nos universos simbólicos das classes médias. [...] As classes médias possuem não só um quadro valorativo que defende a autonomia da acção individual e grupal, como dispõem, pela expansão dos níveis educacionais de que vêm a usufruir, dos instrumentos conceptuais e cognitivos para fazer a crítica radical quer do conservadorismo e da burocratização das estruturas representativas do trabalho organizado, quer dos excessos de regulação estatal e da hegemonia do mercado” (Drago, 2003: 43).

<sup>41</sup> <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>

<sup>42</sup> Hanna-Mari Husu (2012) desenvolve uma análise dos movimentos identitários a partir do património conceptual de Pierre Bourdieu, focando-se no campo, no capital e no habitus.

2001). Esta perspectiva, cuja aplicação à mobilização jurídica da sociedade civil encontra ressonância, por exemplo, no trabalho de Douglas NeJaime (2012)<sup>43</sup>, possui como elemento central, para além de uma concepção dramática e retórica do conflito (Cefaï, 2001: 52), a pesquisa sociológica em torno da *política de significação* que,

---

[...] contrastant avec l'appréhension traditionnelle des mouvements sociaux comme des porteurs de croyances et de significations préexistantes, classiquement conceptualisées en termes d'idéologies, [...] les appréhende comme des «agents signifiants» (*signifying agents*), engagés dans des activités de production, de maintien et de reconduction du sens pour leurs opposants ou leurs sympathisants (Snow, 2001: 27).

---

É no princípio da comunidade que se fundam as dinâmicas dos novos movimentos sociais, produzindo uma tensão nova entre democracia representativa e democracia participativa. Esta tensão assume contornos muito diferenciados em função do contexto social. Se nos países centrais vai ao encontro de valores e reivindicações pós-materialistas<sup>44</sup>, nos países periféricos as necessidades básicas são o principal móbil da acção colectiva. Nesse sentido,

---

[...] tão importante quanto à análise da identidade parcial dos novos movimentos sociais é a análise da desigualdade da sua ocorrência de país para país e a diversidade entre eles dentro de cada país. Isto mesmo se confirma se nos detivermos um pouco no espaço do sistema mundial culturalmente definido pela língua portuguesa (Santos, 1994: 228)

---

No caso da sociedade brasileira, o seu carácter semiperiférico ajuda a explicar a forma como nela se combinam agendas tipicamente centrais (ecologia, feminismo) com movimentos orientados para a exigência de respostas às necessidades básicas (comunidades eclesiais de base, movimento dos sem terra, movimento de favelados). Todavia, algumas preocupações pós-materialistas reportam-se a objectos de disputa que são necessidades básicas das populações. Já no contexto africano, os novos movimentos sociais são influenciados, primeiramente, pelos movimentos de libertação que conduziram os países à independência. Foram movimentos políticos de guerrilha, com amplo apoio popular, que se institucionalizaram entre uma agenda desenvolvimentista e um modo autoritário de governar. Com novas agendas e com preocupações mais amplas, são várias as manifestações

---

<sup>43</sup> Com o objectivo de analisar as estratégias de litigação utilizadas por um movimento social norte-americano, este autor procura articular três enquadramentos teóricos distintos: a teoria da mobilização de recursos, a teoria do processo político e a *frame perspective*.

<sup>44</sup> Sobre a revalorização dos temas materialistas no novo ciclo global de protesto, cf. Estanque, Costa e Soeiro (2013) - <http://www.jsse.org/jsse/index.php/jsse/article/view/1217/1166>



actuais de movimentos sociais que reagem tanto aos modos de governação e como à pressão e à violência capitalista exercida nestes contextos.

Em Portugal, os novos movimentos sociais irrompem na arena pública no mesmo momento em que os velhos movimentos sociais ganham espaço político na representação dos seus interesses. São, de alguma forma, contemporâneos. O período revolucionário pós-74 colocou em evidência o potencial transformador de ambos os movimentos, num momento de explosão participativa popular. A normalização democrática acabou por conferir gradualmente hegemonia ao movimento sindical que, apesar de estruturalmente frágil, adiou e secundarizou outras preocupações políticas e sociais. Em meados dos anos 90, lanço três hipóteses de investigação a propósito dos movimentos sociais em Portugal: a influência da memória traumática da convulsão revolucionária na legitimação da democracia representativa e na desconfiança sobre as dinâmicas participativas; a neutralização do potencial político dos novos movimentos sociais através sua antecipada politização, cooptação e institucionalização; o défice de *agentes externos* que invistam capital profissional, ideológico, cultural e político nos movimentos sociais. Uma década depois, qual as perspectivas mais pertinentes para explorar este campo temático?

A reconstituição sumária de algumas das perspectivas mais importantes sobre a teoria dos movimentos sociais desenvolvida nas últimas décadas ajuda-nos a desenhar alguns dos elementos essenciais característicos da reconfiguração do binómio Estado-sociedade civil. Essa reconfiguração passa pela construção dinâmica do *Estado como novíssimo movimento social*. Este conceito parte do reconhecimento da crise do modelo de soberania do Estado e da abertura da regulação social a diferentes agentes estatais e não-estatais que concorrem entre si e disputam influência sobre a ordem social:

---

nestas circunstâncias, o Estado, mais do que um conjunto homogéneo de instituições, é um campo de batalha política não regulado, onde as lutas travadas pouco se assemelham ao combate político convencional (Santos, 2003a: 64).

Estas lutas resultam do embate multifacetado entre forças despóticas que procuram ocupar o Estado criando zonas e monopólios de influência – e, com isso, espaço para os fascismos sociais – e os movimentos cosmopolitas e solidários, investidos na reinvenção de formas democráticas e participativas tanto no interior como no exterior do Estado. São vários os

desafios emergentes desta tensão. Em primeiro lugar, trata-se de reconstruir a articulação entre democracia e capitalismo, compensando a perda de capacidade redistributiva da democracia representativa através de formas novas e complementares de democracia participativa. Estas formas reclamam força e dinamismo da sociedade civil enquanto expressão organizada dos interesses da comunidade, chamada a desempenhar funções de governação ou disputando influência política. Se os agentes da sociedade civil são parceiros da governação, a luta pela democratização do Estado fará apenas sentido conjuntamente com a luta pela democratização da sociedade civil. Em segundo lugar, importa desenvolver um processo de experimentação institucional que abra o desenho e a matriz burocrática do Estado às redes e fluxos sociais que lutam e a quem é confiada a assumpção de tarefas. São duas as condições definidas para aquilo que designo por *Estado experimental*: a criação de condições concorrenciais idênticas para as diferentes soluções institucionais ensaiadas e a criação de padrões básicos de inclusão que assegurem mínimos sociais. Em que medida poderá o *Estado como novíssimo movimento social* constituir-se através do contributo da sociedade civil organizada? Qual a orientação política e epistemológica para a experimentação institucional? A resposta a estas questões aponta para uma aposta na construção de uma epistemologia do Sul (Santos e Meneses, 2010).

## **J**ustica cognitiva e pluralismo jurídico: para um análise da sociedade civil a partir de uma epistemologia do Sul

Conferir uma orientação política e epistemológica ao *Estado como novíssimo movimento social*, no contexto de um estudo comparativo entre o Norte (Lisboa) e o Sul (Luanda, Maputo e São Paulo) globais, obriga a que nos detenhamos sumariamente em duas reflexões. Em primeiro lugar, compreender que são vários os espaços estruturais que, nas sociedades contemporâneas, produzem formas específicas de direito e de conhecimento, formando constelações de poder onde a tensão entre Estado e sociedade civil tende a ser fluída. Em segundo lugar, discutir os resultados macropolíticos das interações historicamente desenvolvidas entre os contextos sociogeográficos referidos, bem como as lições a retirar dessa espessura histórica de violências e relações desiguais.

Relativamente ao primeiro tópico, indo para lá do debate restritivo em volta da dicotomia Estado/sociedade civil, tenho insistido na importância de uma configuração epistemológica e

jurídica do poder nas sociedades contemporânea. Tal proposta consiste na reconstrução de uma via intermédia entre a concepção liberal da dominação política e a crítica radical de Michel Foucault às fontes e à mecânica do poder. A partir do reconhecimento dos méritos, mas também das derivas e insuficiências das propostas teóricas liberais e foucaultianas relativamente aos modos de produção do poder e do direito – e, portanto, contra os riscos oriundos tanto das precárias dicotomias liberais, como da teoria do acentrismo e da onnipresença (se o poder e o direito estão em todo o lado não estão em lado nenhum) e da trivialização (todo o controlo social é uma forma de direito) – compõe-se um mapa de estrutura-acção das sociedades capitalistas no sistema mundial. Este mapa procura dar conta da natureza e das características das constelações políticas, jurídicas e epistemológicas das sociedades capitalistas, remetendo a produção de direito para a sua desigualdade e contextualidade estrutural.

O espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da comunidade, o espaço da cidadania e o espaço mundial constituem campos de interações complexas que obedecem a unidades de prática social, instituições, dinâmicas de desenvolvimento, formas de poder, de direito e de conhecimento específicas (Santos, 2000: 254). O papel do direito na regulação de cada um destes espaços estruturais deve ser avaliado em função da sua capacidade de resposta aos fascismos sociais que, em cada espaço-tempo, emergem nas sociedades contemporâneas. Os fascismos sociais manifestam-se nas zonas cruzadas e exponenciadas das diferentes formas de poder (patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação desigual, dominação e troca desigual) que actuam em cada espaço estrutural. Uma concepção cosmopolita e subalterna do direito não pode hierarquizar os espaços: todos eles se encontram sob pressão e é a partir deles que a sociedade civil organizada deve reelaborar a sua relação com o direito.

O segundo tópico, intimamente relacionado com este, remete para uma acção orientada para o Sul, enquanto metáfora da exclusão e da condição subalterna, nas suas múltiplas expressões. São cinco as principais linhas que devem enformar uma epistemologia do Sul, capaz de servir de guião analítico para a complexidade dos desafios sociojurídicos hoje enfrentados (Santos e Meneses, 2010). Em primeiro lugar, compreender que o universalismo da epistemologia dominante se encontra ancorado na imposição política, económica e

militar do colonialismo e do capitalismo modernos às culturas não-ocidentais. Mais: os projectos políticos ocidentais de natureza contra-hegemónica foram incapazes de se emancipar desse eurocentrismo estrutural. Em segundo lugar, o efeito da dominação colonial foi suprimir, localizar e descaracterizar todo o universo de saberes não-ocidentais, limitando a diversidade epistemológica e exercendo violência cognitiva explícita ou subliminar. Só o ensaio de uma justiça cognitiva poderá reparar e reinventar essas perdas.

Em terceiro lugar, tornar claro que no interior do direito e da ciência moderna se desenvolveram lutas e movimentos contraditórios, embora fundados numa institucionalidade hegemónica (sistemas periciais, estruturas académicas, centros de pesquisa), que importa repensar. Em quarto lugar, o reconhecimento da crise do regime epistemológico dominante e a urgência em trabalhar alternativas, tornadas muitas vezes visíveis e credíveis através da evidência dos efeitos destrutivos do paradigma moderno. Finalmente, em quinto lugar, insistir na ideia de que a pluralidade epistemológica enriquece a disputa entre formas de conhecimento rivais e potencia uma avaliação mais crítica da realidade social.

Como tirar partido destas premissas na análise da relação entre a sociedade civil organizada o sistema de justiça em quatro contextos tão diferenciados quanto marcados pelas clivagens acima apontadas? Em primeiro lugar, compreender que em contextos atravessados por dispositivos duradouros de colonialidade no Estado e nos agentes sociais que se encontram no terreno, será fundamental, como veremos mais à frente, partir de uma grelha analítica sobre o acesso à justiça que compreenda a diversidade legal, as sobreposições normativas e a heterogeneidade do Estado enquanto espaços de tensão permanente, que combinam formas autoritárias de resolução de conflitos, de hostilidade e de negação de justiça, com formas alternativas de direito que, ancoradas no princípio da comunidade, se revelam experiências com potencial democrático de maior intensidade. Em segundo lugar, atender aos constrangimentos internos e externos que se sobrepõem a programas ampliadores do acesso à justiça, bem como o carácter intrincado e, por vezes, contraditório das soluções para que remetem. Em terceiro lugar, sublinhar que apenas uma ecologia de saberes (Santos, 2006) poderá resgatar o contributo democrático de configurações jurídicas suprimidas ou invisibilizadas. Finalmente, ter em atenção que a metáfora do Sul se aplica à vulnerabilidade nos países do Norte, onde o papel da sociedade civil no acesso ao direito e à

justiça deve ser repensado. Poderá o direito, enquanto instrumento hegemónico, servir a estes processos e ter valor contra-hegemónico? (Santos, 2003a) Quais as principais tendências e os principais desafios que se colocam às reformas de justiça?

## **A**s reformas globais da justiça: para uma agenda contra-hegemónica a partir da sociedade civil

A análise crítica de vários autores dos consensos hegemónicos sobre a democracia, o Estado de Direito e a *boa governação* que tendem a vigorar nas sociedades contemporâneas, tem o mérito de tornar evidentes os pressupostos e os termos em que as políticas públicas, designadamente no campo da mobilização e do acesso ao direito e à justiça, e a governação política, são pensados e agenciados pelos diferentes actores e instituições, à escala nacional e internacional. No âmbito deste projeto, é fundamental recensear esses consensos, o que nos pode servir como um guião sócio-histórico que permite melhor compreender as tendências jurídico políticas dominantes, bem como os desafios contra-hegemónicos que se lhe colocam.

O núcleo doutrinário da política global encontrou no Consenso de Washington<sup>45</sup> um ponto de partida que, até aos dias de hoje, ainda que questionado pela crise económica e financeira sentida nos países do Norte, não sofreu abalos significativos (Santos, 2001, 2009). Assenta em algumas ideias-base, como a liberalização do comércio, a privatização generalizada da economia, a mercantilização da terra, o desmantelamento das agências reguladoras e mecanismos de licenciamento, a desregulação do mercado laboral e a flexibilização precarizadora dos vínculos e das relações salariais, a redução e mercadorização dos serviços sociais (Hespanha *et al.*, 2002) – baseada na corrosão dos direitos sociais, através da eliminação dos mecanismos distributivos da política social, da crescente selectividade da sua abrangência e da degradação da produção pública de bem-estar –, a subordinação dos problemas ambientais às exigências económico-financeiras, e a prevalência de reformas de gestão face às reformas de cidadania. À luz deste Consenso, a

---

<sup>45</sup> O Consenso de Washington consiste num conjunto de orientações político-doutrinárias emanadas da reunião, ocorrida em Novembro de 1989, de funcionários governamentais norte-americanos com os organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Para uma síntese, cf. Batista (1994) - [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf) -, ou, também, a página do Centro para o Desenvolvimento Internacional da Universidade de Harvard - <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

regulação e a transformação social tendem a despolitizar-se, convertendo as reformas em imperativos tecnocráticos e esvaziando-as dos sentidos eminentemente políticos e conflituais, que lhe são e devem ser inerentes.

Nesta análise é fundamental termos presente a noção de *governamentalidade* introduzida por Michel Foucault (2009) nas etapas finais da sua produção teórica permite sintetizar os elementos da ordem regulatória que vigora em sociedades complexas como aquelas em que vivemos, espelhando-se num

[...] conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo principal a população, por forma estruturante de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança (Foucault, 2009: 111).

---

A emergência deste novo complexo governamental corresponde a uma grande tendência de disposição e actuação da política global que, muito embora coexista e se fertilize com outras tecnologias de poder – como a soberania ou as disciplinas –, ganhou uma forte proeminência sobre estas, conduzindo ao desenvolvimento e densificação não apenas de um *regime de verdade* que exerce vigilância epistémica sobre as sociedades, estreitando os seus repertórios políticos e jurídicos de alternativa e mudança social. Esta linha de reflexão encontra-se associada às teorias da governação, convertendo o Estado num agente, duplamente forte e fraco, de coordenação (Santos, 1998) de diferentes fluxos, autoridades e normatividades sociais, mediante arranjos e correlações dinâmicas e assimétricas de força. Assim, este conceito amplia a concepção do poder, da política e do direito, desafiando as soluções mais tradicionais para a tensão entre o micro e o macro, a estrutura e a acção, ou o consenso e o conflito, no quadro das sociedades contemporâneas.

Todo este processo encontra-se intimamente associado ao percurso e à anatomia da globalização hegemónica (Santos, 2001), apoiando-se em quatro grandes consensos: o consenso económico neoliberal, o consenso do Estado fraco, o consenso democrático liberal e o consenso do Estado de direito e da reforma judicial (Santos, 2001, 2009).

O primeiro (Santos, 2009: 398) dá conta da grande linha da política económica seguida nas últimas décadas, das restrições à regulação jurídica de origem estatal, do controlo do défice, dos pacotes de privatização maciça e da concentração do poder de mercado em grandes

grupos transnacionais. O consenso do Estado fraco (Santos, 2009: 399), interligado com este, diz respeito à dupla perda – de legitimidade e de capacidade – do Estado enquanto representante do contrato social democrático. A defesa do Estado mínimo<sup>46</sup> repetida à exaustão é sobretudo encabeçada pelos grandes clientes e dependentes do erário público, de que fenómenos como as parcerias público-privadas são exemplo luminoso. O alegado dinamismo e a espontaneidade de uma sociedade civil íntima que é, muitas vezes, parasitária daquilo que deveria ser o interesse comum, são a face mistificadora do rentismo e da transumância entre o topo da actividade política e a administração das grandes empresas, particularmente frequente no contexto da periferia e semiperiferia. Estado e sociedade civil, são, não raras vezes, produto orgânico de um pacto silencioso que concentra o poder político e económico e se revela incapaz de um programa democratizador para a sociedade. O efeito deste consenso, que pretende um Estado protector para os fortes e um Estado fraco para os fracos, é o desmantelamento do Estado social e com ele, a desagregação da sociedade-providência (Hespanha e Portugal, 2002). O terceiro consenso, democrático liberal (Santos, 2009: 399), centra-se numa concepção minimalista e de baixa intensidade da democracia (Santos e Avritzer, 2003) – fixando-se em indicadores importantes mas limitados, como governo eleito, eleições livres e justas, sufrágio universal, liberdade de consciência, de informação e de expressão, autonomia de associação, transparência, mecanismos de prestação de contas. Em bom rigor, traduz-se numa restrição da noção de contrato social e de soberania do Estado às suas faculdades reguladoras elementares, não comprometendo a ordem económica dominante, e na minimização do potencial desobediente e substantivo da democracia face à ordem hegemónica global.

Finalmente, o consenso do Estado de Direito e da reforma judicial (Santos, 2009: 401) olha para a administração da justiça como um recurso fundamental de regularização, de previsibilidade e de confiança dos mercados globais, olhando para os tribunais como agentes jurídicos do mercado e instâncias pacificadoras e normalizadoras de resolução de conflitos. Este consenso, particularmente relevante no âmbito deste projecto de investigação, está, em certa medida, no lastro do fenómeno de expansão judiciária<sup>47</sup> e do protagonismo

---

<sup>46</sup> Para uma síntese do pensamento e da filosofia política liberal-conservadora, cf. Espada e Rosas (2004).

<sup>47</sup> “A dupla crise da democracia e da providência estatal, pela qual têm sido responsabilizados tanto o poder legislativo como o executivo, são, entre outros, factores que conduziram na última década a uma cerca

crescente dos tribunais (Santos, 2002; Shapiro e Stone, 2002; Tate e Vallinder, 1995) que, nas últimas décadas, ganhou forte centralidade no debate político em muitos países. Todavia, como sublinham Santos *et al.* (2011), embora a formulação do consenso judicial possa sugerir que estamos, neste domínio, perante um processo de globalização de alta intensidade, é preciso ter em conta que o interesse pelo primado do direito e pela reforma do sistema judicial pode igualmente resultar de preocupações paralelas e parcialmente convergentes a surgir em diferentes países e em resposta a necessidades e expectativas nacionais. Uma postura analítica crítica e prudente deverá, nesse sentido, atender à diversidade dos desenvolvimentos nacionais das políticas públicas e das suas causas, que, por um lado, evitem explicações globais precipitadas e monolíticas e, por outro, permitam compreender em cada caso o carácter dúplice da centralidade do judiciário:

---

os sistemas judiciais ganham uma maior visibilidade social e política por serem, simultaneamente, parte da solução e parte do problema na implementação do primado do direito. Quando são vistos como parte da solução, o realce vai para o poder judicial e o activismo judicial; quando são vistos como parte do problema, o realce incide sobre a crise judicial e a necessidade de efectuar reformas judiciais (Santos *et al.*, 2011: 44).

---

Num relatório sobre a cooperação lusófona no sector da justiça (2000-2009) (Santos *et al.*, 2011), salienta-se a inscrição do Estado de Direito e do sistema de justiça enquanto vectores essenciais ao cumprimento dos objectivos do Milénio, vinculando-os ao combate à pobreza, às desigualdades e à efectivação dos direitos humanos. No entanto, estas presenças são tão significativas quanto as ausências, nomeadamente ao nível dos constrangimentos externos globais que, combinados com uma política interna autoritária, impedem reformas sistémicas e políticas democráticas sustentáveis, tolerando violações massivas dos direitos humanos (Matias, 2009). Neste sentido, como recupera Marisa Matias (2009), estes referenciais internacionais funcionam muitas vezes como válvulas de escape que procuram

[...] combater a pobreza e a injustiça mais chocantes sem beliscar os mecanismos que as produzem. E, nesse sentido, são acima de tudo técnicas de contenção das periferias turbulentas ao mesmo tempo que perpetuam todos pressupostos dessa condição periférica – desde a inserção subalterna no comércio internacional até à espoliação dos recursos naturais desses povos por formas várias de biopirataria, passando pela extroversão da governação desses países ou pelo fechamento das

---

deslocação da legitimidade central do Estado e dos poderes legislativo e executivo para o poder judicial.” (Santos, 2001: 152)



fronteiras dos países mais ricos, tanto às pessoas como aos produtos originários dos países mais pobres (Pureza, 2008)<sup>48</sup>.

---

Pensar os modos dominantes e os modos alternativos de conceber o ideal de justiça e, nele, as políticas públicas a ele dirigidas, obriga a uma especial reflexão sobre a relação entre justiça e democracia. Distingo a *justiça e democracia I* da *justiça e democracia II*, com o objectivo de caracterizar, por um lado, uma justiça ao serviço do capitalismo e da liberalização política e económica, e, por outro, uma justiça ao serviço de um ideal contra-hegemónico de democracia (Santos, 2001). Na *justiça e democracia I* cabe ao sistema judiciário contribuir para a regularização e estabilização das tensões sociais e das transacções económicas, potenciando a construção de um ambiente institucional favorável ao investimento, mas sem comprometer as clivagens estruturais da sociedade. A celeridade e a eficiência constituem prioridades centrais dos tribunais e a independência assume um carácter corporativo, menos preocupada com o seu potencial democrático do que com os privilégios que esse princípio assegura aos respectivos profissionais.

A *justiça e democracia II* contém um potencial subversivo, desconstrutor e emancipatório. O seu princípio-guia consiste na ideia de que, verificando-se uma contradição entre democracia e capitalismo, a primeira deverá prevalecer. Mais substantiva do que processual, esta concepção de democracia privilegia a coesão social e a participação dos cidadãos face ao imperativo liberal de governabilidade.

Nos quatro contextos em análise – Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo –, são fortes as tensões entre os modelos-tipo de justiça e democracia, verificando-se práticas, institucionalidades e agendas de reforma política da justiça que se revelam ora mais progressistas e inclusivas, ora mais restritivas e castradoras. O papel da sociedade civil no acesso ao direito e à justiça assume, em cada um destes modelos-tipo, configurações distintas, decorrendo, em larga medida, da sua ancoragem em paradigmas de governação e a dinâmicas de acção social inscritas em histórias políticas e jurídicas dialogantes, mas diferentes entre si.

---

<sup>48</sup> [http://igualdade.bloco.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6&Itemid=3](http://igualdade.bloco.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=3)

Em Portugal, o regime de austeridade vivido no tempo presente veio acentuar as deficiências de um modelo de acesso à justiça baseado no mercado liberal da advocacia, pontuado por políticas de apoio judiciário frágeis e dissuasoras do recurso aos tribunais para a efectivação de direitos, excluindo cada vez mais largos grupos de cidadãos. Acresce-lhe as muitas debilidades da sociedade civil organizada que, como veremos, embora desempenhe um papel importante na facilitação do acesso à justiça por parte dos cidadãos, não deixa de encontrar nos tribunais uma oportunidade distante e secundária, seja por constrangimentos políticos e legais, seja por razões endógenas aos movimentos e organizações sociais. Em sentido oposto, o contexto brasileiro apresenta uma experiência de tendência expansiva do acesso ao direito e à justiça que aponta para o contexto de um *Estado como o mais recente de todos os movimentos sociais*<sup>49</sup> (Santos, 2003a: 64<sup>50</sup>). De acordo com Élica Lauris (2009), a opção política pela criação da Defensoria Pública “assumiu os contornos de um movimento social em que, ao confronto de posições entre a Ordem dos Advogados, o poder político e a Defensoria Pública, subjaz uma intensa mobilização social pela valorização e apetrechamento desta instituição” (Lauris, 2009: 140). A vitalidade da sociedade civil organizada, traduzida no grande volume e diversidade de movimentos sociais e de acção colectiva na cidade de São Paulo, encontra na sua articulação crescente com as estruturas judiciais um veículo fundamental tanto de acesso à justiça e mobilização colectiva dos tribunais quanto de desvelamento das circunstâncias de denegação do direito e fascismo social (cf. Ordacgy e Figueiredo, 2009).

Olhar para o acesso ao direito e à justiça nos contextos da realidade angolana e moçambicana obriga, por seu turno, a um descentramento analítico das grelhas convencionais de análise da relação entre justiça e sociedade civil. A problemática do pluralismo jurídico, das paisagens jurídicas interlegais e do Estado heterogéneo confere aos conceitos de justiça e de sociedade civil significados muito díspares e contraditórios entre si, para os quais será necessário prestar especial atenção, em especial nos casos de Angola e Moçambique. O carácter particularmente limitado da tutela jurídica e judicial disponibilizada pelos tribunais, a interpenetração de diferentes instâncias na resolução de conflitos e a

---

<sup>49</sup> Em publicação anterior (Santos, 1998), este conceito é descrito como *Estado como novíssimo movimento social*.

<sup>50</sup> [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera\\_o\\_direito\\_ser\\_emancipatorio\\_RCCS65.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF)

tensão entre justiça formal e legitimidade social colocam desafios acrescidos à análise da relação entre justiça e sociedade civil.

## **P**ara uma tripla abordagem da relação direito – sociedade civil

Analisar a configuração dos velhos e novos movimentos sociais no contexto de Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo obrigaria a uma reconstituição cuidadosa das trajectórias sociopolíticas percorridas por cada uma das formações sociais, dos constrangimentos externos que sofreram e do enquadramento fornecido aos direitos e ao conflito social. Para os objectivos deste projecto de investigação, os movimentos sociais, velhos e novos, adquirem especial importância enquanto agentes da sociedade civil que podem desempenhar uma tripla função: a mobilização estratégico-política dos tribunais (Duarte, 2011, 2007<sup>51</sup>, 2004<sup>52</sup>; Santos e Carlet, 2010<sup>53</sup>; McCann, 2006<sup>54</sup>; Turk, 1976; Lauris, 2013); a facilitação e ampliação do acesso ao direito e à justiça (José e Santos, 2003; Pedroso, Dias e Trincão, 2002<sup>55</sup>; Ferreira, 2005); e a própria instanciação e resolução de litígios (Menezes, Menezes e Lopes, 2012). Estas possibilidades de acção encontram-se, muitas vezes, sobrepostas e o seu impacto na vida social e jurídica varia muito em função do contexto social a que nos reportamos.

## **O** potencial jurídico da mobilização colectiva e a legalidade cosmopolita e subalterna

Concentrando-nos agora na mobilização estratégico-política do direito e da justiça, é importante enfatizar que os temas e os conteúdos das causas sociais que lhe subjazem são aspectos fundamentais a ponderar na sua análise sociológica. A literatura especializada é muito vasta, abordando problemáticas tão distintas (embora potencialmente traduzíveis e dialogantes) como os direitos humanos (Nash, 2012), a deficiência (Heyer, 2002; Vanhala, 2008<sup>56</sup>), o ambientalismo (Kidder e Miyazawa, 1993; Coglianese, 2001; Johnson, 2008<sup>57</sup>), a

<sup>51</sup> <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/270.pdf>

<sup>52</sup> <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/210/210.pdf>

<sup>53</sup> [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/The%20movement%20of%20landless\\_2010.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/The%20movement%20of%20landless_2010.pdf)

<sup>54</sup> <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>

<sup>55</sup> <http://opj.ces.uc.pt/pdf/10.pdf>

<sup>56</sup> <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Vanhala.pdf>

discriminação racial (Crenshaw, 1988), a protecção de comunidades culturais (Anderson, 1987), a igualdade de oportunidades no emprego (Burstein, 1991), o sindicalismo e os direitos laborais (Wilson e Cordero, 2006), as liberdades religiosas (Krishnan e Dulk, 2001), os direitos LGBT (Vanhala, 2009; NeJaime, 2012<sup>58</sup>), os direitos das mulheres (Olson, 1995; Hilson, 2002; Merry, Rosen, Levitt e Yoon, 2010), os direitos dos imigrantes (Kawar, 2012), a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (Hunt, 1990; Santos *et al.*, 2012), entre muitas outras.

As teorias associadas à mobilização jurídica dos movimentos sociais<sup>59</sup> têm vindo a sofrer alterações nos últimos anos. Resiste, todavia, uma ideia consensual à *teoria da mobilização jurídica*: a litigação, isolada e avulsa, raramente conduz a mudanças sociais significativas; mas a luta jurídica pelos direitos pode, em certas circunstâncias, constituir um recurso útil para a construção dos movimentos sociais e para a estratégia política por eles desenvolvida (McCann, 1991: 226; Santos, 2003a). De acordo com Débora Maciel (2011)<sup>60</sup>, esta mobilização jurídica comporta uma dupla dimensão. Serve, por um lado, como estratégia contenciosa dos movimentos, visando resultados práticos e concretos para os seus interesses e aspirações políticas; e serve, por outro, como mediador simbólico da construção da própria identidade e discursividade dos movimentos:

[...] regras, símbolos, convenções e argumentos jurídicos constituem, de um lado, recurso estratégico para definir e atingir interesses e objetivos instrumentais e tangíveis; de outro, recursos cognitivos e morais para a construção de quadros interpretativos, isto é, para a conversão ou a tradução de problemas sociais em problemas jurídicos e para a criação de identidades coletivas calcadas na "consciência de direitos". Em suma, agentes coletivos valem-se de estratégias de mobilização do direito tanto para (re)definir problemas sociais e situações de injustiça como para alcançar resultados políticos e práticos (Maciel, 2011: 101).

Como regista Michael McCann (1991: 228-229), há três pressupostos que devem ser tomados em linha de conta sempre que se analisam as dinâmicas colectivas de mobilização jurídica da sociedade civil. O primeiro consiste na ideia de que as práticas jurídicas e o discurso dos direitos não se limitam ao âmbito formal e estatal. As normas legais penetram e

---

<sup>57</sup> [http://libarts.wsu.edu/soc/people/johnsone/04\\_erik-johnson\\_012408.pdf](http://libarts.wsu.edu/soc/people/johnsone/04_erik-johnson_012408.pdf)

<sup>58</sup> <http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/elj/61/61.4/NeJaime.pdf>

<sup>59</sup> Para uma análise luhmanniana sobre direito e movimentos sociais, cf. Campilongo (2011).

<sup>60</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092011000300010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092011000300010&script=sci_arttext)

estruturam o quotidiano dos cidadãos, invadindo a própria normatividade associada aos espaços e relações ditos *privados*. Para além disso, as disposições legais servem de referencial às trocas, interacções e negociações que ocorrem fora da mobilização oficial do direito e da justiça, o que desloca a atenção para o lugar difuso do jurídico na vida social dos movimentos. De acordo com William Eskridge (2001)<sup>61</sup>, “law has strong effects on social movements; law does not drive them, but it is a pervasive positive and normative context in which the social movement operates” (Eskridge, 2001: 420).

O segundo pressuposto avançado por McCann (1991) reporta-se ao carácter plural, não monolítico e por vezes contraditório da ordem legal. Como já tive oportunidade de referir, trata-se de sublinhar a importância de pensar a sociedade civil a partir de uma abordagem crítica que saiba contextualizar o pluralismo jurídico, o Estado heterogéneo e a interlegalidade (Santos, 2003b), sobretudo quando a realidade está clivada pela complexidade infinitesimal de manifestação do poder. Finalmente, o terceiro pressuposto reenvia para a necessidade de uma análise multidimensional das sociedades, que compreenda que o direito constitui um entre muitos outros factores, constrangimentos e determinações para a agência social.

Gerald Rosenberg (1996) entende que este modo de aceder à realidade sociojurídica se traduz numa abordagem *decentrada* e *bottom-up*, focando-se no envolvimento em lutas particulares, atendendo à variação do contexto e à forma como o direito pode ou não ser importante no tempo e no espaço (Rosenberg, 1996: 437). Nesta linha de reflexão, McCann (1991: 231) propõe uma análise da mobilização do direito pelos movimentos sociais a partir de quatro etapas<sup>62</sup>: (1) o processo de construção do movimento; (2) a negociação das políticas de reforma entre os activistas sociais e o Estado (ou elites políticas); (3) a implementação das reformas políticas; e (4) o papel do direito na acção dos movimentos e nas lutas políticas em que se encontra investido. Ao longo deste processo, o movimento social constrói-se através do reforço da consciência social e moral sobre os direitos em disputa<sup>63</sup> e do desenvolvimento de uma agenda criativa e catalisadora de litigação que serve

---

<sup>61</sup> [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2512&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2512&context=fss_papers)

<sup>62</sup> Aquilo que o autor designa por “developmental approach”.

<sup>63</sup> O poder moral e simbólico da luta jurídica pelos direitos constitui um aspecto sublinhado por McCann (1991). Do seu ponto de vista, este poder traduz-se em várias dimensões, nomeadamente a força do apelo geral à

de impulso ou suporte à narrativa política do movimento, apesar das derrotas judiciais a que pode estar sujeito. A avaliação do impacto da estratégia jurídica dos movimentos deve atender, de todo modo, aos ganhos potenciais de visibilidade em torno das causas e dos direitos reivindicados, granjeando o apoio não apenas dos decisores judiciais e do mundo jurídico, mas de outros sectores mais amplos da sociedade. O activismo jurídico comporta, todavia, alguns custos e riscos para os movimentos que vale a pena assinalar. De acordo com McCann (1991), a opção por acções judiciais nem sempre significa maiores concessões políticas por parte dos oponentes, sujeitando os activistas a

[...] long, costly, high-risk legal proceedings that they can afford far less than can their institutional foes. Moreover, ultimate defeat in court can destroy movement resources. In this sense, litigation thus is a tactic much like that of labor strike or consumer boycott. A high risk and potentially costly option, it can bring either short term victory and long term empowerment or protracted, painful defeat. Consequently, litigation is most successful when it works as an unfulfilled threat, but activists must be willing to follow through occasionally with action or lose considerable clout. In any case, it is primarily the symbolic manifestations of law, as both a source of moral right and threat of potential outside intervention, that imbues rights discourse with its fundamental social power (McCann, 1991: 242-243).

Pensar os riscos e potencialidades da mobilização jurídica obriga a um exercício de distinção de três perspectivas distintas: a triunfalista, a céptica e a pós-moderna de oposição. Para a primeira perspectiva, o direito é encarado como um instrumento de ordem e progresso que regula e institucionaliza o conflito. Aposta-se, assim, na reforma social orientada pelo direito, fazendo do campo jurídico não o outro mas o duplo da regulação social (Lauris, 2013; Santos, 2000). Esta leitura será, pela sua radicação no paradigma capitalista, incapaz de usar o direito na resposta aos fascismos sociais. A segunda perspectiva, céptica, corresponde àquilo que Duarte (2011) designa por *perspectiva derrotista*. Com reservas relativamente ao potencial emancipatório do direito, reúne um conjunto de argumentos críticos quanto ao accionamento das ferramentas jurídicas com finalidades transformadoras da sociedade. Convergindo com os pressupostos teóricos dos *Critical Legal Studies*, ou mesmo de autores como Pierre Bourdieu (1986), na denúncia da autonomia do direito

---

consciência dos grupos dominantes, do apelo mais concreto ao interesse das organizações dominantes em manter relações de cooperação com os grupos vitimados (trabalhadores, consumidores, etc.), ou, ainda, do apelo indirecto ao julgamento moral da sociedade no seu conjunto (McCann, 1991: 242).

enquanto mistificação liberal<sup>64</sup>, esta abordagem concebe o direito como um produto da modernidade capitalista que se encontra sobretudo ao serviço da reprodução das hierarquias dominantes e da legitimação e conservação das instituições existentes<sup>65</sup>, não oferecendo qualquer horizonte transformador. Destacam-se ainda outros argumentos, como a clivagem entre o direito legislado e o direito exercido, que compromete a efectivação das decisões por parte dos tribunais. A deriva uniformizadora dos cidadãos que o universalismo geral e abstracto da formalização e igualização de direitos operada pelo sistema jurídico é apontada como estando na origem de efeitos perversos, que hostilizam e hierarquizam a diferença (Minow, 1997) ou, quando a reconhecem, a tendem a essencializar. O risco de despolitização dos movimentos sociais como resultado da mobilização jurídica é outro aspecto igualmente evidenciado. Este aspecto ancora-se em motivações variadas, desde a sobrejuridificação dos movimentos<sup>66</sup> – que faz da luta legal um fim e não um meio, e que absorve os recursos das organizações burocratizando-as e estreitando o seu repertório de protesto –, até à individualização dos direitos<sup>67</sup>, sempre que um tribunal responde a um caso

---

<sup>64</sup> Emprestando, ainda assim, um pouco mais plasticidade, conflitualidade e dinamismo interno e externo ao mundo do direito, Pierre Bourdieu (1986) define o *campo jurídico* como “le lieu d’une concurrence pour le monopole du droit de dire le droit, c’est-à-dire la bonne distribution (*nomos*) ou le bon ordre, dans laquelle s’affrontent des agents investis d’une compétence inséparablement sociale et technique consistant pur l’essentiel dans la capacité socialement reconnue d’*interpréter* (de manière plus ou moins libre ou autorisée) un corpus de textes consacrant la vision légitime, droite, du monde social. C’est à cette condition que l’on peut rendre raison et de l’autonomie relative du droit et d’effet proprement symbolique de méconnaissance qui résulte de l’illusion de son autonomie absolue par rapport aux demandes externes” (Bourdieu, 1986: 4)

<sup>65</sup> De acordo com a perspectiva crítica de Pierre Bourdieu (1986), “lorsque l’on prend le contrepied de cette sorte d’idéologie professionnelle du corps des docteurs constituée en corps de ‘doctrine’, c’est pour voir dans le droit et la jurisprudence en *reflet direct* des rapports de force existants, où s’expriment les déterminations économiques, et en particulier les intérêts des dominants, ou bien comme le dit bien la langage de l’*Appareil*, réactivé par Louis Althusser, un instrument de domination” (Bourdieu, 1986: 3).

<sup>66</sup> William Eskridge (2001), a partir do estudo do movimento pela defesa dos direitos LGBT, aponta alguns efeitos – perversos – da sua mobilização jurídica e da modelação do movimento às lógicas da advocacia: “a social movement seeking to overturn a melange of antigay state rules and practices requires the assistance of lawyers, but once the lawyers get involved, legal reform comes to dominate other kinds of action more than before, and the movement as a whole tends to assume an increasingly lawyerly aura. This has consequences for the social movement: formal equality has dominated other goals of the movement, because lawyers feast on formalisms; the movement has tended toward assimilationist and reformist rather than separatist and radical stances, because lawyers cannot defend the latter before judges and legislators who are their audience; and members of the minority who are least like the mainstream American have tended to be left behind” (Eskridge, 2001: 467).

<sup>67</sup> A título de exemplo, é bom lembrar que “while tools such as the class action lawsuit sometimes allow classbased challenges to discriminatory practices, the hegemonic conceptualization of the rights violation is still individual. In all these ways, law constrains the capacity of the socially disenfranchised to invoke or benefit from legal rights” (Edelman, Leachman e McAdam, 2010: 665).

específico sem compreender e interferir com a sua génese estrutural e colectiva (Duarte, 2011).

De acordo com Edelman, Leachman e McAdam (2010: 665), as estratégias de litigação obrigam a conferir especial atenção aos casos mais evidentes de violação de direitos, preterindo casos em que esta é mais subliminar e difusa, prevendo-lhes maior dificuldade probatória (como, por exemplo, racismo institucional, barreiras estruturais à igualdade, etc.). A estrutura de oportunidades jurídicas pode, assim, de acordo com os autores, *distrain* os movimentos das formas mais insidiosas de discriminação, comprometendo a luta pela sua superação. A *perspectiva derrotista* socorre-se ainda de dois argumentos finais: a possibilidade de surgimento de contramovimentos reactivos de carácter conservador<sup>68</sup>, que recorrem, também eles, ao direito e aos tribunais como meio de acção política (Rosenberg, 1996), dispondo de um maior volume de capital jurídico que torna mais provável a sua vitória; e a criminalização do protesto e dos movimentos sociais, que coloca o direito ao serviço da desqualificação das causas e da repressão da sociedade civil, travando a mudança social esboçada pelo conflito (Duarte, 2011: 34-35).

Finalmente, a perspectiva pós-moderna de oposição, surge em resposta ao pós-modernismo celebratório e na defesa do cosmopolitismo jurídico subalterno (Santos, 2003a). Encontra nas propostas de Boaventura de Sousa Santos (2002, 2003a), a que já aludimos, a sua teorização de maior fôlego, e no tipo ideal da *legalidade cosmopolita* o seu projecto epistemológico. A legalidade cosmopolita, enquanto exercício de uma sociologia das emergências, não reduz o direito ao direito estatal, nem os direitos aos direitos individuais. Sendo instrumentos hegemónicos, podem integrar mobilizações jurídicas mais amplas de carácter não-hegemónico. A base social de apoio e de destino da legalidade cosmopolita é a sociedade civil estranha e incivil, pois é face a ela que se colocam os desafios de superação da exclusão social e de combate aos fascismos sociais. A mobilização política é, desta forma, um ingrediente fundamental da contra-hegemonia jurídica, tal como o privilégio de acções estratégicas sistémicas quando os conflitos são estruturais. Num contexto de prevalência de expectativas negativas relativamente ao futuro, cabe à legalidade cosmopolita fazer da

---

<sup>68</sup> Sobre a relação entre movimentos sociais e projectos políticos anti-democráticos, cf. Tilly (2003). William Eskridge (2001: 467) alega que os contramovimentos tradicionalistas, defendendo uma *política de preservação do status quo*, são, de alguma forma, *espelhos* dos movimentos sociais aos quais eles procuram opor-se.



defesa do *status quo* uma oportunidade para transformar mais profundamente a sociedade. As estratégias jurídicas cosmopolitas deverão combinar-se com estratégias jurídicas demoliberais, formando hibridações que asseguram condições básicas essenciais à postulação de novos projectos de emancipação social (Santos, 2003a: 35-42). Exemplos como as lutas sociais contra a violência doméstica (Merry, 1997) ou contra o *apartheid* (Abel, 1997) testemunham a importância – situada e limitada – do recurso aos tribunais e ao discurso dos direitos enquanto mecanismo de resistência à opressão. Assim, a mobilização dos instrumentos legais pelos movimentos sociais pode não apenas dirimir o fosso entre *law in book* e *law in action*, como converter determinado *status quo* legislativo em parte de uma agenda transformativa (Duarte, 2011: 45). Edelman, Leachman e McAdam (2010)<sup>69</sup>, tal como Anuradha Joshi (2010)<sup>70</sup>, partilham desta visão sobre o potencial reformador – da lei e dos movimentos sociais – emergente da mobilização jurídica, colocando alguns desafios à teorização sociológica e jurídica da relação entre direito e organizações:

[...] we argue that the work on law and organizations should explicitly theorize and measure the role of social movements; that the literature on organizations and social movements should understand law as less coercive and more fluid, malleable, and constitutive than it currently does; and that literature on law and social movements should be more cognizant of how organizations can promote both legal and social movements goals (Edelman, Leachman e McAdam, 2010: 654).

A partir do património conceptual gramsciano, Alan Hunt (1990) procura recensar o debate que divide as posições *pró-direitos* e *anti-direitos* enquanto bases estratégicas para a acção dos movimentos sociais. Para tal, o autor começa por sintetizar as noções de ideologia (cf. Ewick, 2004) e hegemonia, explorando, a partir delas, a importância do senso comum, da consciência popular e da produção de consentimento para configuração de uma ordem social que conserva o bloco de interesses dominantes, enunciados como interesses universais. Ao contrário das perspectivas marxistas clássicas, restritas ao uso instrumental que a burguesia faz do Estado e do direito para assegurar a sua vantagem da classe, a

<sup>69</sup> <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-lawsocsci-102209-152842>

<sup>70</sup> Para este autor, que dedicou o seu estudo à mobilização colectiva pelos direitos laborais, os direitos são fundamentais não apenas como mecanismo formal de prestação de contas, mas pelo seu impacto na acção colectiva dos mais pobres. A aquisição de direitos torna-os, por um lado, menos vulneráveis à mudança política governamental, e, por outro, fornece um incentivo à sua reivindicação: “if we are expecting civil society and organizations of the poor to play the important role of advocacy and monitoring of government, these processes become vital” (Joshi, 2010: 627).

manutenção eficaz da ordem dominante requer uma *hegemonia incorporativa*, isto é, uma lógica de dominação que incorpora, pelo menos parcialmente, as aspirações, os interesses e a ideologia de grupos subordinados (Hunt, 1990: 457). Poderá o discurso dos direitos, no limite, constituir uma ferramenta hegemónica que, ao contrário de aprofundar a democratização, serve sobretudo para travá-la<sup>71</sup>? Como se constrói, então, a contra-hegemonia? De acordo com Alan Hunt (1990),

[...] the most significant stage in the construction of counter-hegemony comes about with the putting into place of discourses, which whilst still building on the elements of the hegemonic discourses, introduce elements which transcend that discourse (Hunt, 1990: 460).

Um exemplo apontado pelo autor reside no movimento sindical, que tirou partido dos direitos individuais de expressão e de associação para ampliar a luta por direitos sociais e colectivos. A esse propósito, critica a tendência das forças políticas de esquerda<sup>72</sup> para confrontarem a ordem hegemónica sem compreender que a disputa pela hegemonia deve apoiar-se em reivindicações integradas. Alega, assim, que a rejeição liminar do direito constitui uma deriva *esquerdista* que enfraquece a disputa pela hegemonia ao excluir-se do terreno discursivo e institucional – o direito e os tribunais – através do qual a ordem dominante formula e configura os problemas.

A ambivalência relativamente ao uso dos direitos humanos pelos movimentos sociais é também evidenciada na análise de Merry, Levitt, Rosen e Yoon (2010), a partir do estudo dos direitos humanos das mulheres em Nova Iorque. Segundo as autoras, por um lado, eles possuem uma forte capacidade de resposta às preocupações das populações mais vulneráveis, difundindo valores que são acessíveis aos leigos jurídicos. A sua ideologia e os seus princípios de governação fomentam o trabalho colaborativo, que permite importantes alianças estratégicas. Por outro lado, a mobilização dos direitos humanos requer compromissos pragmáticos e uma possível acomodação ao Estado e ao direito: “using human rights law as a social movement strategy domesticated human rights ideology. As the human rights framework became more firmly integrated into the state political and legal

<sup>71</sup> Para um debate sobre os direitos humanos enquanto instrumento de regulação e, simultaneamente, guião emancipatório através de uma hermenêutica diatópica, cf. Santos (2010).

<sup>72</sup> No original, *leftist*.

process, it lost some of the idealism and radical vision” (Merry, Levitt, Rosen e Yoon: 2010: 125).

Esta perspectiva converge com o argumento de William Eskridge (2001: 422), quando afirma que se a lei é um agente de objectificação dos indivíduos e dos grupos sociais, esta pode ser também um espaço de reivindicação da sua personalidade<sup>73</sup>. Sublinhe-se, todavia, que será difícil – se é que desejável – formular uma teoria geral sobre a vantagem, a legitimidade e a eficácia de recurso a estratégias políticas ou radicais (violentas, *outsiders* ao discurso dos direitos) ou integradas (institucionais), devendo atender-se, na sua apreciação, à complexidade dos contextos, à especificidade da história dos actores em contenda, à variabilidade do apoio social às iniciativas e à natureza da conflitualidade e dos direitos reivindicados. Chris Hilson (2002), a partir de quatro estudos de caso realizados no contexto britânico – movimentos de mulheres, ambientalista, LGBT, e de defesa dos direitos dos animais –, conclui precisamente que a análise das tácticas de litigação não pode furtar-se a compreender as estratégias de *lobbying* e as iniciativas de protesto que se encontram no seu lastro, não devendo considerar-se, cada uma delas, isoladamente<sup>74</sup>.

O argumento de Alan Hunt (1990: 463) consiste na ideia de que aquilo que ele designa por *estratégia dos direitos*<sup>75</sup> não envolve os riscos que frequentemente lhe são imputados, devendo-se, para além disso, desagregar a relação automática entre *direitos* e *litigação*, fazendo da litigação apenas uma – e não necessariamente a privilegiada – característica de uma *estratégia de direitos contra-hegemónica*. Ainda que seja uma entre outras ferramentas do repertório de luta dos movimentos sociais, são dois os tópicos que autor invoca para enfatizar a importância da litigação.

---

<sup>73</sup> Apresentando como exemplo os movimentos LGBT, anti-racistas e de defesa dos direitos das pessoas com deficiência, este autor alega que “law helped define the contours of the minority group itself, gave the group both incentives and forums in which to resist their stigmas, and provided dramatic events and campaigns that heped turn a reform movement into a mass social movement” (Eskridge, 2001: 422).

<sup>74</sup> De acordo com Edelman, Leachman e McAdam (2010: 657), são várias as formas de diálogo e influência dos movimentos sociais pelo direito. Tornam-se particularmente evidentes através das experiências de litigação, do *lobbying* por mudanças legislativas, da concessão de peso político e retórico a determinados argumentos legais ou da adopção de novas configurações organizacionais que afectem a paisagem jurídica.

<sup>75</sup> “I define rights strategies as any political strategy which deploys one ore more dimension of rights discourses.” (Hunt, 1990: 463) Sobre as denominadas *right-based approaches*, cf., a título de exemplo, Joshi (2010). Sobre o *power of rights talk* na catalização dos movimentos sociais, cf. Edelman, Leachman e McAdam (2010: 664).

O primeiro diz respeito à hipótese de a litigação fragmentar e atomizar as lutas sociais. Na sua perspectiva, o importante é compreender como a partir de casos judiciais individuais se desenvolvem nexos sociojurídicos que estendem a incidência, a representatividade e os resultados<sup>76</sup> das lutas empreendidas aos colectivos sociais que as suportam (sejam eles trabalhadores, vítimas, excluídos, etc.). O segundo tópico remete para a hipótese de a litigação em torno de direitos produzir vitórias vazias<sup>77</sup>, o que levanta o problema da definição de critérios para avaliar o sucesso ou o fracasso de uma iniciativa jurídica por parte dos movimentos sociais. Uma derrota nos tribunais tanto poderá significar o fim da mobilização política e do impulso transformador veiculado pelo movimento, como produzir um efeito, directo ou indirecto, de intensificação da luta social. Anuradha Joshi (2010: 627) distingue a dinâmica e o impacto de estratégias de litigação *proactivas* face às *reactivas*, entendendo as primeiras como promissoras para a tática ofensiva dos movimentos e as segundas como portadoras de maiores perigos – dificuldade em fazer do Estado um aliado, custos com o processo, morosidade e contingência dos resultados – para os mesmos.

Lisa Vanhala (2009: 739-741) procura ir mais longe nas críticas que tece às concepções tradicionais sobre o uso do direito pelos movimentos sociais, argumentando que tanto a teoria da oportunidade política e legal, como a teoria da mobilização de recursos são incapazes de fornecer uma explicação suficientemente robusta para o fenómeno. Relativamente à primeira teoria, a autora alega que, por vezes contrariamente à sua racionalidade<sup>78</sup>, a litigação ocorre num ambiente político favorável à causa em disputa, visando, por exemplo, acautelar um eventual – futuro – retrocesso legislativo. O recurso aos tribunais pode inclusivamente ocorrer quando as organizações estão seguras da sua derrota, servindo-se dela para expor as falhas legislativas, para conferir visibilidade mediática ao tema e para dinamizar a sua militância de base. O seu contrário pode, também, ser verdade:

---

<sup>76</sup> “An important feature of the modern politics of law has been the emergence of more self-conscious selection and pursuit of test cases which marks out one of the important characteristics of the ‘public interest law’ movement. [...] This makes possible the pursuit of the most representative cases which thus resonate more closely with the wider themes pursued by social movements” (Hunt, 1990: 464).

<sup>77</sup> No original, *hollow victories*

<sup>78</sup> Apesar de reconhecer a preponderância da identidade, das ideias e dos valores, Chris Hilson (2002: 239) defende que é o défice de oportunidade política que se encontra na origem da adopção da litigação como estratégia substitutiva do *lobbying*. Já opção pela via do protesto resulta, do seu ponto de vista, da inexistência de uma estrutura de oportunidades políticas e jurídicas favorável. Esta abordagem analisa também o efeito das oportunidades políticas e jurídicas na escala em que actuam os movimentos: o seu carácter limitado ou esgotado no contexto nacional estimula, de acordo com o autor, o recurso à esfera comunitária.

estratégias de litigação altamente bem sucedidas poderão acarretar custos inesperados para os movimentos, dando corpo àquilo que Douglas NeJaime (2012: 665), num artigo sobre a luta jurídica pelo direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo no estado da Califórnia, designa por *dilema da mobilização jurídica*<sup>79</sup>.

Vanhala (2009) acrescenta que a análise centrada nas estruturas de oportunidade pode, por um lado, negligenciar a agência dos movimentos, isto é, o seu próprio contributo para a criação de novas oportunidades político-jurídicas, bem como, por outro, emprestar pouca atenção às dinâmicas e ao ambiente em que as organizações se movem. Já no que diz respeito à teoria da mobilização de recursos, as falhas apontadas por esta autora consistem sobretudo no argumento de que o nível e o tipo de recursos detidos por um determinado grupo de interesse é induzido por um esquema de preferências e valores que precede a questão dos recursos:

[...] for example, an unconventional group which has a preference for direct action from its inception may be less concerned with developing its financial resources because protest as a strategy has a lower material resource threshold than lobbying or litigation. [...] The strategy which an organization might like to use may influence the level and types of resources that they aim to develop. In sum, the relationship between resources, strategy and values is not unidirectional and to look only at the types of resources that an organization possesses to determine the likelihood of their use of strategic litigation may be misleading (Vanhala, 2009: 741-742).

A construção de quadros interpretativos que ultrapassem os princípios estritos da *oportunidade* e dos *recursos* passa, de acordo com a autora, pelo resgate das perspectivas identitárias da acção colectiva (cf. Eskridge, 2001), procurando articular a historicidade dos movimentos com as suas narrativas do conflito, com as suas alianças e concorrências, com os seus modos de divisão interna do trabalho, com a sua matriz de relacionamento com o poder e com as instituições (podendo envolver desde elites sociais estabelecidas<sup>80</sup> até movimentos contraculturais de oposição), e com o sentido que conferem ao *ambiente jurídico* enquanto território e linguagem que lhes serve de arena (Edelman, Leachman e McAdam, 2010: 656, 662) e se revela, ou não, merecedor de empenho e investimento organizacional. Em suma, mais do que perguntar se o direito e os direitos são

<sup>79</sup> No original, *legal mobilization dilemma*.

<sup>80</sup> A sua importância é particularmente saliente, por exemplo, na luta pelo direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo. Cf. NeJaime (2012).

eminentemente *burgueses*, importa perguntar até que ponto eles *funcionam* para os movimentos (cf. Joshi, 2010), seja para a luta pela sua efectivação, seja como ancoragem discursiva e processual da acção colectiva, potenciando a construção de uma política jurídica que constitua uma estratégia contra-hegemónica (Hunt, 1990: 472).

A sociedade brasileira constitui um referencial empírico sobre o recurso colectivo estratégico aos tribunais com a finalidade política de efectivação e ampliação de direitos (Maciel, 2011). Ao contrário dos restantes países em análise, a existência de quadros jurídicos e institucionais favoráveis à acção jurídica colectiva<sup>81</sup>, bem como o carácter particularmente dinâmico e intenso dos movimentos sociais, fazem de São Paulo uma cidade onde as dinâmicas sociais e a conflitualidade política encontram no direito uma arena privilegiada de actuação. Fenómenos de articulação estreita entre a profissão jurídica e os movimentos sociais como a advocacia popular/advocacia de causas ((Carlet, 2010<sup>82</sup>; Sarat e Scheingold, 2006<sup>83</sup>) são um bom exemplo dessa realidade. Expansíveis, mas com preponderâncias desiguais nos restantes contextos em estudo, são as práticas de advocacia *pro bono* (Rhode, 2005) enquanto condições *sine qua non* para que muitas organizações da sociedade civil consigam, como demonstrado nos próximos capítulos, mobilizar politicamente os tribunais, desenvolver acções de litigância estratégica ou promover e facilitar o acesso à justiça por parte dos cidadãos. O papel dos profissionais do direito, tanto na construção e difusão de ambientes e imaginários legais nas organizações e nos movimentos sociais, como na contaminação da doutrina jurídica e das decisões judiciais com argumentos e princípios provenientes desses actores e que lhes são favoráveis (Edelman, Leachman e McAdam, 2010: 663, 667), são ainda tópicos presentes na literatura dedicada ao tema, tal como a

---

<sup>81</sup> “A Constituição de 1988 expandiu a previsão normativa de direitos, de instrumentos processuais e da legitimação de organizações civis e agentes políticos seja para a proposição de acções judiciais - como a Acção Civil Pública, a Acção Direta de Inconstitucionalidade e a Acção Declaratória de Constitucionalidade - seja para a intervenção direta nos processos como consultores técnicos na condição de *amicus curiae*.” (Maciel, 2011)

<sup>82</sup> [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8897/3/2010\\_FlaviaCarlet.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8897/3/2010_FlaviaCarlet.pdf)

<sup>83</sup> <http://www.amazon.com/Cause-Lawyers-Social-Movements-Stanford/dp/080475361X>

problemática mais ampla – e particularmente complexa – da judicialização da política<sup>84</sup> (cf. Carvalho, 2009<sup>85</sup>; Wilson e Cordero, 2006; Magalhães, 2003<sup>86</sup>; Santos, 2007).

## **O** acesso à justiça e a sociedade civil como interface

A expansão do direito e a juridificação das sociedades contemporâneas é um fenómeno particularmente explorado por uma vasta literatura sociojurídica (cf. Galanter, 1993<sup>87</sup>; Comaille, Dumoulin e Robert, 2010). A crise do Estado-Providência, vista como uma perda da eficiência e da protecção social estatal, encontra-se intimamente relacionada com

[...] o crescimento da litigação em áreas como o direito administrativo, os direitos sociais e económicos, a defesa dos direitos do consumidor e a protecção do meio ambiente, a higiene e segurança no trabalho, tem sido acompanhada por um aumento do descrédito do Estado, por uma falta de confiança na capacidade ou vontade do Estado, quer para agir de uma forma positiva na aplicação dos direitos e das políticas que garantam o bem-estar dos cidadãos, quer para os proteger contra as violações desses direitos cometidos por poderosos actores privados (Santos, 2001: 152).

O tema do acesso ao direito será certamente aquele que mais aparenta ser contra-cíclico ou, pelo menos, contraditório, relativamente à tendência expansiva da lógica jurídica às diferentes esferas da vida social. Pensar o acesso ao direito em contextos de maior centralismo jurídico (Lisboa e São Paulo) é diferente de olhar para sociedades pautadas por uma pluralidade de ordens legais que se imbricam e produzem soluções e institucionalidades específicas de regulação da vida social, de resolução de conflitos e de efectivação de direitos (Luanda e Maputo).

As duas finalidades básicas que Cappelletti e Garth (1978) conferem ao acesso ao direito e à justiça – um sistema jurídico igualmente acessível a todos os cidadãos e produtor de resultados que se revelem individual e socialmente justos – persistem como bons aferidores da qualidade democrática da justiça. Ainda que numa versão nem sempre de alta

---

<sup>84</sup> Um exemplo clássico de judicialização da política passa pelo constrangimento colocado à autonomia do poder político através da sujeição das medidas tomadas pelo executivo à apreciação judicial da sua constitucionalidade (Wilson e Cordero, 2006: 344).

<sup>85</sup> <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1244540513N8dQF1dd5Da71UX0.pdf>

<sup>86</sup>

[https://etd.ohiolink.edu/ap:0:0:APPLICATION\\_PROCESS%3DDOWNLOAD\\_ETD\\_SUB\\_DOC\\_ACCNUM:::F1501\\_ID:osu1046117531%2Cattachment](https://etd.ohiolink.edu/ap:0:0:APPLICATION_PROCESS%3DDOWNLOAD_ETD_SUB_DOC_ACCNUM:::F1501_ID:osu1046117531%2Cattachment)

<sup>87</sup> [http://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id\\_autor=291&id\\_lingua=1](http://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id_autor=291&id_lingua=1)

intensidade, a afirmação dos Estado sociais e desenvolvimentistas trouxe consigo a consagração constitucional de direitos sociais, tanto de expressão individual como colectiva, que ampliaram as exigências face ao cumprimento daquelas finalidades, seja na garantia da igualdade, seja na garantia da efectividade dos direitos (Cappelletti, Gordley e Johnson, 1981). A resposta a essas exigências passou, em diferentes países, por distintos momentos de reforma jurídica, através dos quais o Estado promoveu mudanças de natureza processual e na estrutura do sistema de justiça, com o objectivo de assegurar a universalização do acesso. Estas mudanças centraram-se em diferentes vagas<sup>88</sup>, começando na criação de mecanismos de patrocínio e apoio judiciário para os mais carenciados, passando pela viabilização da judicialização dos direitos difusos e colectivos, e culminando com a informalização e proximidade da resolução de conflitos (Cappelletti, 1978; Santos *et al.*, 1996; Pedroso, 2013) que, no seu conjunto, possuíram significados, aplicações e impactos muito distintos em diferentes realidades sociais. Importa atender à história política dos sistemas de justiça, dos quadros jurídicos, dos consensos sociais e das políticas públicas de justiça no contexto dos quatro países em análise, servindo de mapa orientador para a compreensão das suas trajetórias e dos desafios específicos que enfrentam, podendo constituir elementos de reflexão e aprendizagem mútuas.

Seguindo o estudo seminal de Cappelletti e Garth, João Pedroso (2013) procede a uma reconstituição histórica exaustiva sobre o nascimento e as diferentes etapas percorridas pelas políticas e pelos sistemas de acesso ao direito nas sociedades europeias contemporâneas, sinalizando os problemas, controvérsias e propostas que se têm vindo a debater na arena política e académica. Deborah Rhode (2009: 877-891)<sup>89</sup> sintetiza as grandes linhas que compõem, nos dias de hoje, o diagnóstico sobre o estado problemático das políticas de acesso à justiça, a partir da experiência específica norte-americana. De acordo com a autora, são vários as suas debilidades: (1) os critérios de cobertura do acompanhamento jurídico<sup>90</sup>, (2) a falta de investimento no apoio judiciário, (3) as restrições colocadas a determinado tipo de casos e clientes (como litigação colectiva, reclusos ou

---

<sup>88</sup> Cf. análise da *metáfora das três vagas* em Pedroso *et al.* (2002).

<sup>89</sup> <http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2670&context=llr>

<sup>90</sup> “Why should individuals challenging voluntary vaccination orders, quarantines, or school attendance get a lawyer, but not individuals dealing with survival needs such as food, housing, medical benefits, or protection from domestic violence?” (Rhode, 2009: 878)



imigrantes indocumentados, casos que envolvam, por exemplo, prática de aborto ou violação de direitos LGBT, entre outros), (4) os perigos da (crescente) auto-representação em tribunal, sobretudo nos casos que envolvem especial complexidade, (5) programas e práticas de assistência jurídica *pro bono* desadequados e deficiências curriculares nas faculdades de direito<sup>91</sup>, (6) e o entendimento do apoio jurídico como um custo e não como um investimento que permite ampliar a efectivação de direitos. A título de exemplo, a autora refere que a possibilidade de acesso aos serviços jurídicos encontra uma correlação com a redução dos números da violência doméstica, muito embora seja “a cruel irony that in cases involving protective orders for victims of domestic violence, defendants who face little risk of significant sanctions are entitled to lawyers, but victims whose lives are in jeopardy are not” (Rhode, 2009: 891).

Na literatura especializada, é saliente a abordagem do acesso à justiça na sua relação com igualdade (Pedroso, 2013: 153; Sanderfur, 2008; Spire e Weidenfeld, 2011; Rhode, 2004) ou com os grupos sociais vulneráveis ou minoritários (Mason e Hughes, 2009<sup>92</sup>), muito embora esta preocupação seja, por vezes, secundarizada pelos estudos em torno da eficiência judicial (Van Rhee e Uzelac, 2008; Garcia, Garoupa e Guilherme, 2008; Fix-Fierro, 2003), cada vez mais frequentes e merecedores de maior atenção por parte do poder político<sup>93</sup>.

Uma abordagem democrática e solidária da justiça vincula-se à discussão sobre o papel do direito, tanto na redução, como na reprodução das desigualdades, pelo que o acesso é visto com um *direito charneira* (Santos, 1994), um requisito crucial para a efectividade dos restantes direitos e, por conseguinte, um indicador da democratização dos tribunais, do Estado e da sociedade (Pedroso, Trincão e Dias, 2002; Cunha, 2008). Uma boa parte dos estudos vai, portanto, concentrar-se no debate sobre as barreiras sociais, económicas ou culturais que interditam ou dificultam o acesso à justiça (Santos, 1986). Nesse sentido, incorporam duas perspectivas analíticas.

---

<sup>91</sup> Sobre o tema da educação jurídica, cf. Rhode (2013) – <http://www.swlaw.edu/pdfs/jle/jle624rhode.pdf>

<sup>92</sup> <http://equalbeforethelaw.org/sites/default/files/library/2009%20AJ%20for%20Minority%20Groups.pdf>

<sup>93</sup> Veja-se, em Portugal, os objectivos fixados pelo Memorando de Entendimento com as instituições internacionais relativamente às reformas prioritárias no sistema de justiça.

Numa perspectiva *top-down*, as atenções concentram-se na análise das estruturas e das políticas de acesso à justiça globalmente consideradas, numa óptica construída a partir da sociologia política da justiça que toma em linha de conta a relação dos tribunais com o Estado, as instituições conexas ao sistema judicial, os sistemas de apoio jurídico, as faculdades de direito, as dinâmicas da sociedade civil (íntima) e institucionalizada e as configurações burocráticas e administrativas do Estado heterogéneo, partindo do princípio de que entre todas estas esferas encontraremos penetrações e assimetrias que importa conhecer e sublinhar. Um quadro conceptual crítico e ancorado procura, assim, articular

[...] agência e estrutura na distribuição dos direitos, o que inclui a mobilização de procedimentos e mecanismos judiciais, instituições estatais não judiciais e instituições não estatais através da iniciativa de cidadãos, empresas e grupos sociais, circunscrevendo não só os conflitos individuais, mas também questões colectivas e de direitos difusos, com especial atenção aos conflitos estruturais e às clivagens socioeconómicas existentes (género, classe, etnicidade, etc.) (Lauris, 2009: 122).

Este pano de fundo envolve uma discussão ampla sobre as diferentes tradições e culturas políticas e jurídicas que estão no lastro dos sistemas de apoio e patrocínio judiciário (Gomes e Araújo, 2012; Regan *et al.*, 1999; Blankenburg, 1999) que vigoram nos diferentes países, encontrando-se integradas em agendas de reforma que tocam tanto as experiências de informalização e desburocratização (Pedroso, Trincão e Dias, 2001) como a celeridade e eficiência do sistema de justiça (Santos e Gomes, 2008; Gomes, 2011). Exemplos de inovação institucional, como a criação de um novo tribunal constitucional na Costa Rica (Wilson e Cordero, 2006), tornam-se importantes objectos de reflexão, sobretudo quando deles resultam políticas de *inclusão jurídica* bem-sucedidas. Devido à remoção de barreiras<sup>94</sup> e às suas regras de acesso facilitadas, indivíduos e grupos sociais vulneráveis, marginalizados e descapitalizados obtiveram, segundo estes autores, decisões transformadoras e solidárias a partir do judiciário, em domínios tão variados como os direitos LGBT e os direitos laborais. Simultaneamente, este processo estimulou a capacitação<sup>95</sup> dos movimentos sociais, enquanto actores políticos e jurídicos oriundos da sociedade civil que, sem a via do direito e da justiça, seriam incapazes de se projectar e fazer vingar as suas reivindicações. Inovação

<sup>94</sup> Esta facilitação do acesso aos tribunais permite o desenvolvimento, pela sociedade civil organizada, daquilo que os autores designam por *low-cost strategy* (Wilson e Cordero, 2006: 344).

<sup>95</sup> No original, *empowerment*.

institucional e aposta em modelos colaborativos de acesso à justiça<sup>96</sup> é também um conceito-chave para Deborah Rhode (2009: 897).

Para além da análise crítica da evolução dos regimes legais de acesso ao direito e aos tribunais por parte da sociedade civil organizada, as análises *top down* envolvem igualmente um programa de estudos que inclui o desempenho e o papel articulatório das grandes estruturas que regulam o acesso à justiça, entre os quais a Ordem dos Advogados (Portugal, Angola e Moçambique) e, como vimos, a Defensoria Pública (Brasil) (Lauris, 2009), bem como, de alguma forma, as lógicas de interface e de resposta ao risco e à vulnerabilidade social promovidas pelo Ministério Público (Machado, 2007) sobretudo no domínio do trabalho (Ferreira, 2005; Dias, 2012<sup>97</sup>) e da área de família e menores (Pedroso, 2013). Apesar dos estudos até agora desenvolvidos cartografarem os bloqueios experimentados pelos diferentes mobilizadores e a evolução institucional do sistema de justiça para atender ao crescimento e às transformações da procura judicial, é ainda incipiente a investigação empírica da comunidade à qual a justiça é destinada a servir (Genn, 1999). São, portanto, deficitários os indicadores quantitativos e qualitativos das dinâmicas, interesses, percepções, experiências e acção colectiva da comunidade na sua interacção com o sistema de justiça e do reflexo dessa interacção na configuração da política de justiça.

A emergência da comunidade nos estudos sobre o acesso à justiça ganha relevância sobretudo tendo em consideração que os programas oficiais de assistência judiciária tanto podem suprimir a procura como exibir limites e defraudar as expectativas que lhe são depositadas (Abel, 1996). Se, por um lado, as políticas restritivas<sup>98</sup> obrigam à convocação de respostas alternativas aos serviços do Estado, por outro lado as exigências sociais obrigam cada vez mais a mediações multifacetadas, tornando o acesso à justiça cada vez mais dependente de uma acção coordenada que inclua não só os tribunais, as ordens de

---

<sup>96</sup> Segundo a autora, importa explorar *innovative and collaborative delivery models*.

<sup>97</sup> [https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23329/1/Tese\\_JPDias\\_Final.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23329/1/Tese_JPDias_Final.pdf)

<sup>98</sup> O cenário pós-Estado social é particularmente expressivo no contexto português, que vive actualmente sob a tutela de entidades internacionais que impõem uma política agressiva de austeridade social e financeira. Mas Portugal não é caso único nesta matéria. Sobre a realidade norte-americana, Deborah Rhode (2009) afirma que “money may not be at the roof of all evils in our legal aid system, but it is surely responsible for many. The United States lags behind other developed countries in spending on civil legal assistance and fewer intermediary institutions such as advice and ombudsperson agencies to assist with routine needs” (Rhode, 2009: 879).

advogados, o apoio judiciário ou as escolas de direito, mas também as organizações comunitárias que apostam na mobilização do direito e da justiça, e na prestação de serviços jurídicos aos cidadãos. Este processo inscreve-se naquilo que, a partir de Moorhead e Pleasence, Élide Lauris (2009) designa por fase pós-universalista do acesso ao direito e à justiça.

Numa perspectiva *bottom-up*, várias linhas de pesquisa empírica procuram focar, tanto a diversidade ordens jurídicas na sua complexidade, ambivalência e interdependência, no quadro do Estado heterogéneo (sobretudo nos contextos africanos em estudo) (Meneses, 2012), como os bloqueios à mobilização do direito pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada (Duarte, 2011; Pedroso, Dias e Trincão, 2002), tanto mais evidentes em Portugal quando este país é confrontado, por exemplo, com o potencial ampliador do acesso à justiça na realidade brasileira, munida de aparelhos institucionais que, fortemente articulados com a sociedade civil, potenciam os resultados obtidos pelos movimentos e pelos cidadãos, transformando e democratizando a sociedade. Neste contexto e perante a diversidade de estruturas e experiências em jogo, torna-se importante explorar as dificuldades na concepção e formulação jurídica dos problemas e necessidades (Felstiner, Abel e Sarat, 1981). Como sublinham Edelman, Leachman e McAdam (2010), para que os direitos sejam mobilizáveis e se convertam numa forma vivida de *law-in-action*, é necessário que sejam devidamente percebidos enquanto tal:

[...] legal rights do not assert themselves; they must be recognized and invoked to deal with specific injuries. Injuries are often unperceived, and even if perceived, grievants must recognize and assert their legal rights. Individuals' social positions and experiences may affect what events they perceive as injurious or as potential legal violations (Edelman, Leachman e McAdam, 2010: 658)

---

As organizações da sociedade civil e os movimentos sociais, bem como o perfil do ambiente jurídico em que se inserem, é, assim, de acordo com os referidos autores, fundamental na produção de consciência social e jurídicia dos direitos, favorecendo o reconhecimento de certas acções (violação de direitos laborais, racismo, discriminação sexual, entre outras) como injustas ou merecedoras de queixa ou procedimento judicial. Por outro lado, coloca-se também a questão: em contextos interlegais, serão os tribunais o melhor – e se é que possível – enquadramento para a resolução de conflitos e para o acesso a uma justiça culturalmente enraizada mas socialmente solidária e eficaz?

No campo do judiciário, os problemas e necessidades jurídicas sentidos pelos cidadãos e pelas organizações podem passar pelos custos do processo (Cappelletti e Garth, 1978; Resta, 1977), pela qualidade da preparação e interlocução com as profissões jurídicas (Marks, 1976; Garth, 1980), pela distância simbólica e social dos cidadãos face aos tribunais (OPJ, 2001<sup>99</sup>), pelas as transformações na economia política do apoio judiciário (Regan, Paterson, Goriely e Fleming, 1999), pelo conhecimento do direito (Carlin e Howard, 1965; Caplowitz, 1963), entre outros aspectos. Em simultâneo, são escrutinadas as diferentes etapas de tratamento e resolução dos conflitos existentes na sociedade e a dinâmica da sua articulação com o encaminhamento do litígio para apreciação dos tribunais (Hoffman, 2005; Blankenburg, 1994).

Felstiner, Abel e Sarat (1981) desenvolveram um estudo seminal sobre o caminho percorrido pelos conflitos deste a consciência da sua ocorrência até à sua resolução em sede judicial. De acordo com os autores,

[...] we provide a framework for studying the processes by which unperceived injurious experiences are – or are not – perceived (naming), do or do not become grievances (blaming) and ultimately disputes (claiming) (Felstiner, Abel e Sarat, 1981: 631)

A partir deste quadro analítico, Madalena Duarte (2004, 2011) procura adaptar a pirâmide da litigiosidade desenvolvida em Santos *et al* (1996) à mobilização jurídica dos movimentos sociais. Esta pirâmide, esboçando a trajectória dos conflitos desde que eles são percepcionados como injustos até ao esgotamento dos diferentes instâncias disponíveis e, conseqüente, recurso aos tribunais, poderá servir de referente analítico para três tipos de situação distintos: os movimentos e as organizações sociais como veículo de facilitação do acesso aos tribunais pelos cidadãos individualmente considerados, potenciando a conversão de um conflito ou violação de direitos num litígio; a decisão política dos movimentos e organizações em recorrer, como sujeitos colectivos, aos tribunais enquanto estratégia política; ou a utilização política de acções individuais, resultantes de lesões aos direitos dos cidadãos, fazendo de cada *caso* uma *causa* que visa directa ou indirectamente ampliar os frutos do resultado judicial para um colectivo social mais vasto.

---

<sup>99</sup> *Inquérito à opinião pública sobre o funcionamento dos tribunais em Portugal*

Num quadro societal em que a precariedade ou a deficiência na efectivação dos direitos coloca a afectação de recursos públicos ao acesso à justiça em competição com a cobertura de direitos fundamentais de natureza social (como saúde ou educação), o papel da acção jurídica das organizações sobressai e merece, por isso, uma análise mais aprofundada. Considerando que a grande maioria dos estudos empíricos sobre a mobilização do direito têm sido voltados para os EUA e outros países centrais (McCann, 1994; Paris, 2004) e as análises comparativas têm sido sobretudo abordadas no quadro dos padrões da cultura jurídica no tratamento dos litígios (Cappelletti e Garth, 1978; Blankenburg, 1994), revelam-se importante os estudos que procurem estabelecer uma comparação sistemática, a partir da comunidade, do papel das organizações sociais na mobilização colectiva do direito e da justiça. Em Angola, Brasil, Moçambique e Portugal é possível observar um espectro amplo de exemplos de intervenção das organizações sociais cuja acção jurídica tem vindo a colmatar as lacunas do Estado na garantia dos direitos e no seu acesso (Duarte, 2007; Santos, 2007; Santos e José, 2003).

Aprofundar estas dinâmicas permite alargar o escopo da investigação para o conceito de *rede de serviços jurídicos* (Pedroso, Trincão e Dias, 2002), que envolve operadores de justiça, corpos administrativos de vária escala, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Como veremos, para além do seu papel de interlocução política em matéria e políticas públicas, constituindo-se como parceiros na deliberação democrática, encontraremos tanto lógicas de interface dirigidas ao acompanhamento, à protecção e a prestação e serviços em acções já judicializadas, como o papel informal na mediação dos problemas, o encaminhamento para serviços específicos, a contratualização filantrópica do patrocínio, o patrocínio rotinizado das acções judiciais, o patrocínio politizado e activista, a litigância estratégica, e portanto múltiplas facetas da mobilização colectiva do direito e da justiça.



### ***Estado heterogéneo e a ampliação do conceito de sociedade civil para contextos de interlegalidade***

O debate em torno do pluralismo jurídico tem vindo a conhecer uma enorme profusão nas últimas décadas<sup>100</sup>. As suas origens remetem, entre outras fontes, à filosofia europeia antipositivista, que marcou uma profunda viragem no pensamento contemporâneo

---

<sup>100</sup> Cf., entre outros, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*.

sobre as noções de direito e sociedade, abrindo espaço para questionar e complexificar as bases epistemológicas a partir das quais foi historicamente pensado o Estado, as relações de poder, a vinculação normativa, a regulação social e a economia política das dicotomias Estado – sociedade civil ou público – privado.

O resgate e a ampliação do conceito de direito, que o positivismo monopolizou e reduziu ao direito estatal, foram catalisados pela emergência dos contextos coloniais como territórios privilegiados de pesquisa, onde os modelos de governação indirecta e o cruzamento entre o Estado e os direitos coloniais<sup>101</sup> com outras formas existentes de regulação e resolução de conflitos constituíram uma realidade particularmente convidativa à indagação das suas lógicas, assimetrias e orgânicas de articulação, alimentando todo um programa de estudos na antropologia e na sociologia jurídica (cf. Moore, 1978).

São várias definições de pluralismo legal (Griffiths, 1986), embora algumas abordagens permaneçam reféns de uma concepção jurídica centralista que, de acordo com Maria Paula Meneses (2012: 225), advogam um conceito de lei como universal através do espaço e do tempo e defendem o poder do Estado no reconhecimento e legitimação dos outros direitos, acentuando as exigências de integridade e coerência do sistema de justiça. Sally Engle Merry (1988) procede a uma cartografia analítica e periodológica das teorias e dos pluralismos jurídicos, frequentemente recuperada na literatura sobre o tema (Berman, 2009; Araújo, 2008<sup>102</sup>). O pluralismo jurídico clássico remete sobretudo para a constelação de estudos empíricos sobre as intersecções entre o direito indígena e o direito colonial. A linhagem destas correntes, que projectam os modos de pensar empiristas-positivistas para as realidades coloniais, ancora-se, em grande medida, na conversão do direito costumeiro em lei da tribo (Meneses, 2012: 231), que potencia estratégica e epistemologicamente a confusão analítica e moral entre as legitimidades assentes no tempo e na história, e as diferentes configurações da tradição inventada (cf. Hobsbawm e Ranger, 1988). Esta

---

<sup>101</sup> A noção de direito nativo, criada pelo colonizador com finalidades próprias, deverá ser confrontada com uma concepção mais ampla dos modos de regulação social, olhando para estas formas como “estruturas encrustadas em conjuntos de práticas sociais que, em rigor, não podem ser descritas como constituindo campos jurídicos, políticos, económicos ou religiosos, uma vez que parecem ser tudo ao mesmo tempo [pois essas arrumações resultam de leituras eurocêntricas do mundo]” (Santos, 2003b: 9).

<sup>102</sup> <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/62.pdf>

imposição normativa e simplificação conceptual está na origem do *dualismo legal*<sup>103</sup>, mistificando as dinâmicas e complexidades sociais do colonialismo através da ideia viciada de que nos Estados coloniais e independentes africanos apoiaram na dicotomia do moderno e do tradicional dois sistemas jurídicos fechados, em coexistência e competição (Meneses, 2012: 225).

Estas categorias binárias, para além de revelarem uma estrutura de pensamento abissal (Santos, 2007), são incapazes de interpretar o sentido da fractura colonial enquanto “zona de contacto, de inteligibilidade e interacção entre colonizadores e colonizados, repleto de momentos de resistência e de adaptação às intervenções coloniais, dando aso à emergência de novas formas de autoridade e representação” (Frederick Cooper *apud* Meneses, 2012: 223). Não é por acaso que é hoje especialmente desafiante estudar o novo pluralismo jurídico (Merry, 1988) em contextos pós-coloniais, dado que a clivagem entre o direito nativo e o direito dos cidadãos perdeu a clareza e os seus referenciais iniciais. Simultaneamente, a herança e ocupação do Estado colonial após as independências significou uma nova paisagem política e jurídica dotada de importantes imbricações e continuidades, que, como sublinha Maria Paula Meneses (2012),

[...] influenciaram e influenciam a percepção da moralidade política e o exercício legítimo da autoridade pública, pois as sociedades pós-coloniais encontram-se fortemente baseadas em regimes de desenvolvimento construídos ainda sob domínio colonial, regimes que herdaram a propensão para exercer o poder político a partir das práticas políticas, administrativas e económicas coloniais (Meneses, 2012: 233).

Na linha de reflexão de Maria Paula Meneses (2011), a noção dinâmica e vulnerável de direito recuperada por Sally Moore como “campo social semi-autónomo” – tanto contra as tentações racionalistas, como contra as tentações relativistas – constitui um importante recurso exploratório sobre o tema, que alinha com o argumento de que o direito e o pluralismo jurídico são uma importante dimensão da modernidade, tradição, governação indirecta, Estado, sociedade civil, colonialismo, identidade e cidadania. Esta abordagem vai ao encontro da proposta de Estado heterogéneo (Santos, 2003b). A história dos processos coloniais construiu-se através de uma intrincada rede de instâncias e processos de regulação política e administrativa, resultantes de interacções sociais e epistémicas assentes em

<sup>103</sup> Cf. recensão e discussão teórica do tema em Meneses (2012).



equações tensas entre a violência e a apropriação, mas que geraram importantes zonas de palimpsesto jurídico, hibridação e interlegalidade que são hoje estruturais na resolução de conflitos, na efectivação de direitos, no acesso à justiça e na dialéctica entre Estado e sociedade civil (Santos, 2003b).

Se a matriz dicotómica do projecto colonial acomodou e balizou as diversas fontes de poder e normatividade entre o direito colonial do Estado e os direitos indígenas dos nativos, centrando-se na identificação de ordens jurídicas locais e infra-estatais coexistentes com o direito oficial do Estado, nas sociedades contemporâneas a pluralidade de escalas e ordens jurídicas em presença encontra-se exponenciada (no espaço-tempo local, nacional e global) e a sua inter-relação é muito mais densa (Santos *et al.* 2011: 52), o que nos obriga a pensar nas diferentes combinatórias, equilíbrios e retroacções entre sistemas abertos e dialécticos, cujas fronteiras se esbatem e redefinem em função das relações de poder e dos constrangimentos estruturais e conjunturais. Este processo não possui apenas contornos macro e institucionais, inscrevendo-se também na própria fenomenologia jurídica dos cidadãos que, em contextos complexos, não se encontra reduzida a um código normativo monocultural, obedecendo, pelo contrário, a esquemas e configurações interlegais. A organização da experiência dos cidadãos e dos grupos sociais envolve a articulação dos referenciais estatais e comunitários, locais e globais, de que resultam soluções complexas e nem sempre lineares e antecipáveis.

O conceito de Estado heterogéneo (Santos, 2003b), fazendo parte do novo pluralismo jurídico (não apenas porque se debruça sobre fenómenos novos, mas também porque se debruça de forma nova sobre fenómenos velhos), possui um enorme potencial analítico que extravasa os contextos pós-coloniais, procurando dar conta da conversão do campo jurídico e judicial, tanto num tema sujeito a abordagens metodológicas e epistemológicas muito díspares, como num terreno eivado de antagonismos, de disputas e de experimentação institucional. A crítica do exclusivismo, do reducionismo e da neutralidade jurídica do direito convergem numa denúncia mais profunda da ordem normativa dominante enquanto mecanismo produtor e reproduzidor de desigualdade, exclusão e hierarquização social, mediante a definição política e estratégica de fronteiras dentro do próprio Estado e entre o Estado e uma sociedade civil seleccionada e estratificada, potenciada e despotenciada.

A relação entre o pluralismo jurídico e o constitucionalismo transformador (Santos, 2010b) constitui uma outra dimensão analítica que importa sublinhar, encontrando nas mutações políticas e institucionais sul-americanas um campo de experiências subalternas particularmente enriquecedor. Esta é uma relação que cruza os desafios pós e multinacionais em que o surgimento de uma nova vontade constituinte, a partir de baixo, coloca às democracias liberais, reconfigurando os modelos de autonomia territorial, reconhecendo o carácter diverso e assimétrico das legalidades em jogo, exigindo uma nova definição democrática e intercultural dos direitos humanos, de acordo com novas titularidades e subjectividades individuais e colectivas (indivíduos, comunidades, nações, povos e nacionalidades). No contexto brasileiro, apesar das transformações operadas pelo reconhecimento constitucional dos direitos indígenas, têm sido muitas as dificuldades em ser-lhes reconhecida plena capacidade jurídica, que extravase a sua concepção territorial para o domínio político autónomo, ao contrário do que acontece na Colômbia (Santos e Villegas, 2001), na Bolívia, no Equador ou no Peru.

Este debate sobre o novo constitucionalismo sul-americano constitui uma fonte de ideias inesgotável para o espaço europeu. Mergulhadas numa crise profunda e ainda que em contra-ciclo ideológico, as tentativas ensaiadas de constitucionalização da Europa, antecedidas de prolongadas disputas políticas e do trabalho institucionalizador que tem vindo a ser desenvolvido desde meados do séc. XX, deverão ser pensadas à luz dos desafios colocados pela exigência da sua refundação democrática, igualitária e intercultural.

Repare-se, no entanto, que a tecnocracia neoliberal possui alguma tradição na análise comparada do direito e da justiça entre o centro e a periferia do sistema mundial, nomeadamente num contexto de globalização do direito (Santos, 2001; Kennedy, 2003<sup>104</sup>; Halliday e Osinsky, 2006<sup>105</sup>; Friedman, 2001<sup>106</sup>) e de afirmação estratégica de zonas de

---

<sup>104</sup> Para uma síntese cartográfica da periodização histórica da globalização do direito, cf. a tabela da página 21. Esta tabela identifica três grandes períodos: clássico (1850-1914), social (1900-1968) e o último, de 1945 até à viragem de século, caracterizado pela análise política, neoformalismo e adjudicação. (<http://duncankennedy.net/documents/Two%20Globalizations%20of%20Law%20and%20Legal%20Thought%201850-1968.pdf>).

<sup>105</sup> Estes autores partem de uma comparação entre quatro abordagens distintas à globalização do direito – a política e governação global, a teoria do sistema mundial, o pós-colonialismo e o desenvolvimento económico – , constatando que, entre outros, a regulação dos mercados globais e a difusão do liberalismo e do constitucionalismo têm vindo a constituir os principais veículos da globalização do direito.

<sup>106</sup> <http://www.law.wisc.edu/m/kxzd/friedman-erewhom.pdf>

influência e de agendas de governação global. Esta análise padece frequentemente de um viés matricial, pois parte de concepções sobre o que é e como funciona o direito, a justiça e os tribunais no centro e converte-as em modelos de funcionamento para todos os outros países e culturas (Santos *et al.*, 2011) com as quais possui um laço semperiférico mas indissolúvel de colonialidade (Quijano, 2000<sup>107</sup>).

É esse mesmo laço, nas suas múltiplas facetas e desdobramentos, que se acciona quando as discrepâncias detectadas são submetidas a um descodificador pós-colonial que as interpreta como atrasos, idiosincrasias, distorções ou perversidades, sugerindo que a solução seja ponderada não apenas à luz dos reivindicados modelos ocidentais, mas sobretudo à luz da sua versão idealizada e expurgada dos labirintos, velocidades e contradições que lhe são intrínsecos. Esta aproximação tem vindo a tornar-se assim num imperativo incorporado, negociado e agenciado pelas elites políticas e jurídicas nacionais, motivadas por uma convergência hegemónica de fundo entre a sua ideologia de modernização e desenvolvimento<sup>108</sup> e as metamorfoses neoliberais no sistema de governação global, que, num contexto de interdependência, condicionam o acesso a créditos de instituições financeiras multilaterais à execução de reformas do direito e do sistema judicial (Santos *et al.*, 2011), segundo um receituário de medidas limitativo, instrumental e orientado, por exemplo, para o papel económico da justiça enquanto mecanismo de confiança dos mercados (Gomes, 2011; Santos, 2002).

É nesse contexto que

[...] qualquer que seja a metáfora utilizada – metáfora económica da importação ou metáfora médica do transplante – a aproximação voluntária ou forçada dos sistemas jurídicos e judiciais dos países periféricos aos modelos dos países centrais implica a adopção de normas e instituições em contextos sociais, políticos e culturais muito distintos daqueles em que umas e outras se originaram (Santos *et al.*, 2011: 47).

---

<sup>107</sup> <http://www.decolonialtranslation.com/espanol/quijano-colonialidad-del-poder.pdf>

<sup>108</sup> “As elites dentro do país tornaram-se adeptas à negociação nos moldes do direito do colonizador estando, portanto, interessadas em sua manutenção. As elites africanas tornaram-se peritas em trabalhar dentro de cada sistema legal, particularmente durante a luta pela independência. Daí ser esperado que os líderes africanos optassem pela manutenção de um governo dentro de um sistema ao qual já estavam familiarizados em vez de preferirem construir algo inteiramente novo” (Lauris, 2007: 15) - [http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n2/documentos/2006\\_elida\\_santos\\_caso\\_africano\\_estado\\_direito\\_crise.pdf](http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n2/documentos/2006_elida_santos_caso_africano_estado_direito_crise.pdf)

Embora o modelo típico do ajustamento estrutural, enquanto paradigma de governação hegemónica, constitua um esquema e uma filosofia de intervenção global no contexto da periferia e do Sul global, a generalização da doutrina de choque às próprias sociedades do Norte, especialmente nítida num momento de crise económica e social sem precedentes, torna evidentes as limitações tanto da *grande* como da *pequena teoria* construídas em torno dos direitos e das justiças (Santos *et al.*, 2011: 46). Por um lado, este processo contraria o senso-comum dominante e espelha a lógica dos inversos, isto é, os instrumentos através dos quais o carácter constitutivo da abissalidade no projecto moderno (Santos, 2007) se reflecte na própria agenda de reorganização interna do centro e, mais vorazmente, na disciplina de uma semiperiferia tão dependente quanto obediente às imposições centrais. Os planos de intervenção planeados pelo FMI e pelo directório da União Europeia (UE) no sul europeu – cuja arquitectura regulatória que baliza e supervisiona os estados-membros não andarão longe do *indirect rule* –, os seus efeitos recessivos e as suas implicações sobre a qualidade da justiça, a intensidade da democracia, o contrato social e a cidadania, mostram como nunca a natureza armadilhada do pensamento político que até hoje se tem preocupado mais em salientar as distâncias do que as proximidades entre o Norte e o Sul globais. A persistência, em moldes diversos, das tecnologias e dos sistemas de dominação jurídica e epistémica que são próprios da colonização Norte-Sul, enquanto mecanismo de troca desigual, de supressão de realidade, de violência estrutural e de hierarquização social, constitui uma pista consistente para a análise sociológica das formas e implicações da governação política neoliberal tanto nas sociedades do Sul como nas sociedades do Norte.

Por outro lado, o ensaio de uma concepção crítica da colonialidade, do poder, da governação e da justiça tem vindo também a demonstrar que muitas das análises intensivas dos sistemas políticos e jurídicos da periferia permanecem incapazes de se desvincular da tradição eurocêntrica. Embora sejam fontes importantes de acesso à empiria, a sua visão estática, circunscrita e localista remete muitas experiências para a condição de excepção e singularidade, resumida às suas fronteiras e desligada dos poderes, dos saberes, das tensões e dos contextos mais amplos em que se inscrevem, pelo que, nessa óptica, jamais poderão ser sujeitas a um escrutínio comparativo, pois “não só não ensinam nada, como não podem aprender nada com as práticas dominantes nos países centrais, implicitamente consideradas melhores” (Santos *et al.*, 2011: 48).

Por outro lado, outras perspectivas, com maior ou menor propósito ou deriva relativista e celebratória (no sentido em que a crítica aos monopólios interpretativos se converte uma renúncia à interpretação), acabam, não raras vezes, por revelar complacência ou impotência perante práticas – estatais, não estatais, interlegais ou híbridas – fortemente opressivas, injustas e violadoras de direitos fundamentais. A desorganização do direito estatal significa, muitas vezes, a multiplicação de legisladores fácticos que ocupam abusivamente as funções confiadas ao Estado. Esquecendo que as formas não hegemónicas de direito não favorecem nem promovem necessariamente o cosmopolitismo subalterno, essa é uma atitude que nada aprendeu com a hermenêutica da suspeição e que desiste ou se furta a uma meta-avaliação crítica e diatópica que afira até que ponto

[...] o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão, ou se, pelo contrário, torna ainda mais rígidas as trocas desiguais e reproduz a exclusão (Santos, 2003b: 39).

Esta triagem ou este escrutínio crítico permitem cartografar os movimentos, as organizações e as lutas que, de forma explícita ou embrionária, emergem dentro da própria sociedade e cultura, inspirando-se em pistas locais, nacionais e globais sobre a justiça, os direitos fundamentais e a democracia, constituindo ferramentas de transformação social que importa compreender e comparar. Para esse o objectivo, será importante seguir de perto as premissas e as grandes conclusões do relatório do *International Council on Human Rights Policy* (2009), intitulado *When Legal Worlds Overlap Human Rights, State and Non-State Law*<sup>109</sup>, em particular no que concerne os desafios de reforma do sector da justiça, no sentido de desenvolver uma abordagem da pluralidade de ordens jurídicas baseada nos direitos humanos.

De acordo com o relatório, os impactos da diversidade jurídica nos direitos humanos obriga a uma análise detalhada de vários eixos, entre os quais a discriminação e a desigualdade nos direitos, as suas implicações na liberdade religiosa, a impunidade e défice de prestação de contas decorrentes da complexidade, sobreposição e confusão jurisdicional, a fragilização do acesso à justiça e a diluição da responsabilidade, os obstáculos a um desenvolvimento efectivo dos direitos de minorias, o grau de reprodução das clivagens socioeconómicas, ou

<sup>109</sup> [http://www.ichrp.org/files/reports/50/135\\_report\\_en.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/50/135_report_en.pdf)

ainda as diferentes implicações políticas da pluralidade jurídica. Os dilemas conceptuais e ideológicos associados ao reconhecimento, à incorporação e à descentralização devem assim ser submetidos a uma reapreciação crítica que compreenda o significado preciso de cada reforma jurídica na vida dos cidadãos e que se oponha a uma visão das reformas exclusivamente orientada pelo mercado. Pensar uma justiça eficiente enquanto sinónimo de desregulamentação, de redução dos *inputs* estatais, de proliferação artificial de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e de revitalização estratégica de autoridades tradicionais constitui, no seu conjunto, a base epistémica em que tem assentado a reforma dos sistemas de justiça, nomeadamente no continente africano (ICHRP, 2009). O relatório da *Commission on Legal Empowerment of the Poor* (2008), também criticado por Matthew Stephens (2009)<sup>110</sup>, aponta, nessa linha, para a

[...] gradual liberalização do mercado de serviços jurídicos, reduzindo as barreiras regulatórias, como as restrições à prática forense para os prestadores de serviços jurídicos que, mesmo não sendo advogados, queiram oferecer os seus serviços para os pobres. As reformas judiciais em contextos de pluralismo jurídico podem incluir a combinação de reconhecimento formal ou tácito dos sistemas não-estatais, com uma educação e sensibilização que promovam a evolução do sistema informal. Este modelo pode também ser reforçado com o apoio da sociedade civil e das organizações de base comunitária (*apud* ICHRP, 2009: 116-117).

Esta pode ser uma versão armadilhada em matéria de governação do acesso ao direito e à justiça. O *International Council on Human Rights Policy* critica os modelos estereotipados acerca do acesso ao direito, apontando que o reconhecimento da importância da sociedade civil não tem caminhado a par com o seu reforço e com a garantia da sua autonomia. Assim, afirma ser

[...] irrealista esperar que a sociedade civil a suportar o ônus da fiscalização do mercado de serviços legais, preencher lacunas em serviços jurídicos e preencher as lacunas das ordens jurídicas não-estatais, quando o apoio que as organizações comunitárias recebem é muitas vezes insuficiente, e quase sempre manipulador (ICHRP, 2009: 117).

## Conclusão

Neste capítulo procurou-se traçar um breve panorama sociológico sobre o campo da sociedade civil organizada e sobre as tendências de reforma no sistema de justiça. No que

110

<http://www.snap-undp.org/lepknowledgebank/Public%20Document%20Library/The%20Commission%20on%20Legal%20Empowerment%20of%20the%20Poor-%20An%20Opportunity%20Missed.pdf>

diz respeito à sociedade civil organizada, foram recenseadas algumas perspectivas teóricas que se debruçam sobre o tema, os diferentes espaços estruturais de manifestação do poder e os círculos concêntricos de estratificação da sociedade civil. Entendeu-se, igualmente, que a capacidade e os modos de resposta aos fascismos sociais constitui um bom aferidor da qualidade da sociedade civil e da intensidade democrática por que luta. Qual a relação da sociedade civil organizada com o direito e a justiça? Esta interrogação animou a segunda parte deste capítulo. Depois de sintetizadas as principais tendências de reforma global da justiça, foram três os grandes enfoques privilegiados: a mobilização estratégica do direito pelos movimentos sociais, a ampliação do acesso à justiça através das organizações da sociedade civil e, finalmente, a problemática do pluralismo jurídico, do Estado heterogêneo e da interlegalidade enquanto desafio à teoria sociológica do direito dedicada ao estudo dos contextos sociojurídicos africanos. Quais os diálogos e as traduções possíveis entre as diferentes experiências de interação do direito com a sociedade civil? Os estudos realizados em Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo constituirão janelas através das quais, depois de uma análise empírica em cada uma das cidades, se procurará extrair lições e conclusões para intensificar a democracia, e a inclusão social, bem como reforçar o papel do direito no acesso à cidadania, nas suas múltiplas vertentes e dimensões.

## **B**ibliografia

Abel, Richard (1997), "Nothing Left but Rights: Law in the Struggle against Apartheid", in Sarat, Austin; Kearns, Thomas R. (eds.), *Identities, Politics, and Rights*. Michigan: The University of Michigan Press;

Abel, Richard (1996), "The paradox of legal idea" in Goriely, T.; Paterson, A., *A Reader on Resourcing Civil Justice*. Oxford: University Press;

Abreu, Cesaltina (2011), "Cidadania e Participação em Angola: que papel para a sociedade civil?" in Santos, Boaventura de Sousa; Dúnen, José Octávio Serra (orgs.), *Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola*. Lisboa: Almedina;

Alonso, Angela (2009), "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate", *Lua Nova*, São Paulo, 76: 49-86;

Anderson, Michael R. (1987), "Law and the Protection of Cultural Communities: The Case of Native American Fishing Rights", *Law and Policy*, 9: 125-142;

- Araújo, Sara (2010), "Justiças comunitárias e acesso à justiça: considerações sobre um estudo comparado entre Portugal e Moçambique", *O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, nº 4;
- Araújo, Sara (2008), "Acesso à justiça e pluralismo jurídico em Moçambique. Resolução de litígios no bairro «Jorge Dimitrov»", *Actas do VI Congresso Português de Sociologia. Mundos Sociais: Saberes e Práticas*;
- Argüello, Katie (2005), "Do Estado social ao Estado penal: invertendo o discurso da ordem", Artigo produzido para a conferência intitulada *Do Estado social ao Estado penal*, no 1º Congresso Paranaense de Criminologia;
- Batista, Paulo Nogueira (1994), "O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos", *Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, Caderno Dívida Externa*, n.º6;
- Baxi, Upendra (2006), "Politics of reading human rights: inclusion and exclusion within the production of human rights", in Meckled-García, Saladin and Çali, Basak (eds.), *The legalization of human rights: multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. London: Routledge;
- Berman, Paul Schiff (2009), "The New Legal Pluralism", *Annual Review of Law and Social Science*, volume 5: 225-242;
- Blankenburg, E. (1994), "La mobilisation du droit. Les condition du recours et du non recours à la justice", *Droit et Société*, 28: 691-703;
- Blankenburg, E. (1999), "The lawyers' lobby and the welfare state: the political economy of legal aid." in Regan, F., *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press, 113-132;
- Boje, Thomas P. (2009), "Organized civil society, volunteering and citizenship", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Bourdieu, Pierre (1986), "La force du droit", *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 64, septembre, 3-19;
- Brelàz, Gabriela de; Alves, Mário Aquino (2009), "Civic society organizations and advocacy: a comparative study between Brazil and the United States", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Burstein, Paul (1991), "Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: The Struggle for Equal Employment Opportunity", *American Journal of Sociology*, 96: 1201-1225;
- Buttigieg, Joseph A. (1995), "Gramsci on Civil Society", *Boundary 2*, Vol. 22, n.º3;
- Campilongo, Celso Fernandes (2011), *Interpretação do direito e movimentos sociais. Hermenêutica do sistema jurídico e da sociedade*. Tese apresentada ao Concurso de Professor Titular. São Paulo: Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito;



- Cancela, João (2012), *Associativismo e participação política: o caso português (2006-2009)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Caplowitz, D. (1963), *The Poor Pay More*. New York: Free Press;
- Cappelletti, M., Gordley, J.; Johnson, E. Jr. (1981), *Access to Justice and the Welfare State*. Florence: Eur. Univ. Inst;
- Cappelletti, M.; Garth, B. (orgs.) (1978), *Access to Justice: a World Survey*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noorhoff;
- Carlet, Flávia (2010), *Advocacia Popular: práticas jurídicas e sociais no acesso ao direito e à justiça aos movimentos sociais de luta pela terra*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília;
- Carlin, J.; Howard, J. (1965), "Legal Representation and Class Justice", *Law and Society Review*, 12, 381;
- Carmo, Renato Miguel do (coord.) (2012), *Desigualdades em Portugal. Problemas e Propostas*. Lisboa: Edições 70;
- Carvalho, Ernani (2009), "Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política", *Análise Social*, volume XLIV (191): 315-335;
- Castel, Robert (1999), *As metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Ed. Vozes;
- Chabal, Patrick (2009), "Twilight Zone: sociedade civil e política em Angola" in Vidal, Nuno; Andrade, Justino Pinto (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento regional e internacional*. Luanda e Lisboa: Edições Firmamento, Media XXI e Adra Angola;
- Chambers, Simone (2002), "A Critical Theory of Civil Society", in Chambers, Simone; Kymlicka, Will (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press;
- Chambers, Simone; Kymlicka, Will (eds.) (2002), *Alternative Conceptions of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press;
- Coglianesi, Cary (2001), "Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement", *University of Pennsylvania Law Review*, 150, 85-118;
- Comaille, Jacques; Dumoulin, Laurence; Robert, Cécile (2010), *La juridicisation du politique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence;
- Crehan, Kate (2004), *Gramsci: Cultura e Antropologia*. Lisboa: Campo da Comunicação;
- Crenshaw, Kimberlé Williams (1988), "Race, Reform, and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law", *Harvard Law Review*, 101: 1331-1387;

- Cunha, L. G. (2008), *Juizado Especial. Criação, instalação e funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva;
- Dias, Hugo (2012), *Sindicalismo de Movimento Social? Experiências de renovação da prática sindical num contexto de transição de paradigma produtivo*. Doutoramento em Sociologia. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra;
- Dias, João Paulo (2012), *O Ministério Público e o Acesso ao Direito e à Justiça: entre as competências legais e as práticas informais*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra;
- Diani, Mario (2004), "How associations matter: an empirical assessment of the social capital-trust-voluntary action link", in Prakash, Sanjeev; Selle, Per (eds.), *Investigating Social Capital. Comparative perspectives on civil society, participation and governance*. London: Sage;
- Donoghue, Freda (2009), "Public governance roles of third sector organisations in Ireland: a comparison with South Africa", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Drago, Ana (2003), *Agitar antes de ousar. O movimento estudantil «antipropinas»*. Porto: Afrontamento;
- Duarte, Madalena (2011), *Movimentos na Justiça. O direito e o movimento ambientalista em Portugal*. Coimbra: Almedina;
- Duarte, Madalena (2007), "Acesso ao direito e à justiça: condições prévias de participação dos movimentos sociais na arena legal", *Oficina do CES*, n.º270;
- Duarte, Madalena (2004), "Novas e velhas formas de protesto: o potencial emancipatório da lei nas lutas dos movimentos sociais", *Oficina do CES*, n.º210;
- Edelman, Lauren B.; Leachman, Gwendolyn; McAdam, Doug (2010), "On Law, Organizations, and Social Movements", *Annual Review of Law and Social Science*, 6, 653-85;
- Edwards, Michael (2004), *Civil Society*. Cambridge: Polity;
- Enjolras, Bernard (2009), "Opportunity structure for citizens' participation in a European network civil society: a theoretical perspective", in Enjolras, Bernard e Karl Henrik Sivesind (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Eskridge Jr., William N. (2011), "Channeling: Identity-Based Social Movements and Public Law", Faculty Scholarship Series – Yale Law School Faculty Scholarship, Paper 1511;
- Espada, João Carlos; Rosas, João Cardoso (orgs.) (2004), *Pensamento Político Contemporâneo. Uma Introdução*. Lisboa: Bertrand Editora;
- Estanque, Elísio (2012), *A Classe Média: Ascensão e Declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos;

- Estanque, Elísio (1999), "Acção colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º55;
- Estanque, Elísio; Costa, Hermes Augusto; Soeiro, José (2013), "The New Global Cycle of Protest and the Portuguese Case", *Journal of Social Science Education*, volume 12, n.º 1;
- Ewick, Patricia (2004), "Consciousness and Ideology", in Sarat, Austin (ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*. Cornwall: Blackwell Publishing;
- Felstiner, William; Abel, Richard; Sarat, Austin (1981), "The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claming...", *Law and Society Review*, 15: 631-654;
- Ferreira, António Casimiro (2012), *Sociedade da Austeridade e Direito do Trabalho de Exceção*. Porto: Vida Económica;
- Ferreira, António Casimiro (2008), "Trabalho digno e flexigurança" in *Janus 2008 – o que está a mudar no trabalho humano*. Lisboa: Universidade Autónoma;
- Ferreira, António Casimiro (2005), *Trabalho procura Justiça. Os tribunais de trabalhona sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina;
- Ferreira, Sílvia (2008), "A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação", *Ciências Sociais Unisinos*, 44, 1: 28-38;
- Fix-Fierro, Hector (2003), *Courts Justice and Efficiency: A Socio-legal Study of Economic Rationality in Adjudication*. Hart Publishing;
- Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire, population*. Cours au Collège de France (1977-1978). Paris: Seuil;
- Fraser, Nancy (2002), "A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º63;
- Freire, João (2011), "A autonomia do associativismo, dos movimentos sociais e do '3º sector' em Portugal", *Comunicação apresentada no Colóquio Pensar A República, 1910-2010. Painel «Sociedade Civil e Democracia», FCSH-UNL, 25 Maio*;
- Friedman, Lawrence (2001), "Erewhon: The Coming Global Legal Order", *Stanford Journal of International Law*, n.º37: 347-364;
- Galanter, Marc (1993), "Direito em Abundância: a actividade legislativa no Atlântico Norte", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º36, 103-145;
- Garcia, Sofia Amaral; Garoupa, Nuno; Vilaça, Guilherme Vasconcelos (2008), *A Justiça Cível em Portugal: uma perspectiva quantitativa*. Fundação Luso-Americana/SEDES;
- Garth, B. (1980), *Neighborhood Law Firms for the Poor: A Comparative Study of Recent Developments in Legal Aid and in the Legal Profession*. Alphen aan den Rijn, Neth./Rockville, MD: Sijthoff and Noordhoff;

- Genn, H. (1999), *Paths to Justice. What people do and think about going to law*. Oxford: Hart Publishing;
- Gomes, Conceição (2011), *Os Atrasos da Justiça*. Lisboa: Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos;
- Gomes, Conceição (2003), *O Tempo dos Tribunais. Um Estudo Sobre a Morosidade da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora;
- Gomes, Conceição; Araújo, Raul (org.) (2012), *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola*. Coimbra: Almedina;
- Gomes, Conceição; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Santos, Boaventura de Sousa (2003), "Os tribunais comunitários", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento;
- Griffiths, John (1986), "What is Legal Pluralism?", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24, 1-55;
- Halliday, Terence C.; Osinsky, Pavel (2006), "Globalization of Law", *Annual Review of Sociology*, volume 32: 447-470;
- Hart, Joep de; Dekker, Paul (2005), "Churches as voluntary associations: their contribution to democracy as a public voice and source of social and political involvement", in Rossteutscher, Sogrid (ed.), *Democracy and the Role of Associations*. Oxon: Routledge;
- Hespanha, Pedro; Portugal, Sílvia (2002), "Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local", in Hespanha, Pedro; Carapinheiro, Graça (org.), *Risco social e incerteza. Pode o Estado Social recuar mais?* Porto: Afrontamento;
- Heyer, Katharina C. (2002), "The ADA on the Road: Disability Rights in Germany", *Law and Social Inquiry*, 27: 723-762;
- Hobsbawm, E.; Ranger, T. (orgs.) (1988), *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Hodson, Loveday (2011), *NGOs and the struggle for human rights in Europe*. Oxford e Portland: Hart Publishing;
- Hoffman, E. (2005), "Dispute resolution in a worker cooperative: formal procedures and procedural justice". *Law and Society Review*, 39: 51-82;
- Hilson, Chris (2002), "New social movements: the role of legal opportunity", *Journal of European Public Policy*, 9: 2: 238-255;
- Hirst, Paul (1994), *Associative Democracy. New forms of economic and social governance*. Cambridge: Polity Press;

- Hunt, Alan (1990), "Rights and Social Movements: Counter-Hegemonic Strategies", *Journal of Law and Society*, 17: 309-328;
- Husu, Hanna-Mari (2012), "Bourdieu and Social Movements: Considering Identity Movements in Terms of Field, Capital and Habitus", *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, DOI: 10;
- Janoski, Thomas (2009), "The spirit of the civic sphere: activating static conceptions of the volunteerism and citizenship", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Johnson, Erik W. (2008), "Social Movement Size, Organizational Diversity and the Making of Federal Law", *Social Forces*, Volume 86, Number 3, March;
- José, André Cristiano; Santos, Boaventura de Sousa (2003), "As ONGs, o acesso ao direito e a defesa dos direitos humanos: a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Volume II. Porto: Afrontamento;
- Joshi, Anuradha (2010), "Do Rights Work? Law, Activism, and the Employment Guarantee Scheme", *World Development*, volume 38, n.º4: 620-630;
- Kawar, Leila (2012), "Juridical Framings of Immigrants in the United States and France: Courts, Social Movements, and Symbolic Politics", *International Migration Review*, volume 46, number 2 (Summer): 414-455;
- Kennedy, Duncan (2003), "Two Globalizations of Law & Legal Thought: 1850-1968", *Suffolk University Law Review*, volume XXXVI, n.º3: 631-679;
- Kidder, Robert L.; Miyazawa, Setsuo (1993), "Long-Term Strategies in Japanese Environmental Litigation", *Law and Social Inquiry*, 18: 605-627;
- Krishnan, Jayanth K.; Dulk, Kevin R. den (2001), "So Help Me God: A Comparative Study of Religious Interest Group Litigation", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 30: 233-275;
- Kwononoka, Américo (2011), "Autoridade Tradicional e as Questões da Etnicidade em Angola", in Santos, Boaventura de Sousa; Dúnen, José Octávio Serra (orgs.), *Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola*. Lisboa: Almedina;
- Lauris, Élide (2009), "A luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º87: 121-142.
- Lauris, Élide (2007), "Lições do Caso Africano para um Estado e Direito em Crise", *O Cabo dos Trabalhos*, n.º2;
- Machado, Bruno Amaral (2007), *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá Editora;

- Maciel, Débora (2011), "Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas. O caso da campanha da lei Maria da Penha", *Revista brasileira de Ciências Sociais*, volume 26, n.º77, 97-112;
- Magalhães, Pedro (2003), *The Limits of Judicialization: Constitutional Justice and Legislative Politics in the Iberian Democracies*. Tese de Doutoramento. The Ohio State University;
- Maloney, William A.; Rossteutscher, Sigrid (2005), "Welfare through organizations", in Rossteutscher, Sigrid (ed.), *Democracy and the Role of Associations*. Oxon: Routledge;
- Marks, F. (1976), "Some research perspectives for looking at legal need and legal services delivery systems: old forms or new?", *Law and Society Review*, 11: 191-205;
- Mason, Paul; Hughes, Nathan (2009), "Access to Justice: a review of existing evidence of the experiences of minority groups based on ethnicity, identity and sexuality", *Ministry of Justice Research Series 7/09*, Birmingham;
- Matias, Marisa (2010), *A natureza farta de nós? Saúde, ambiente e formas emergentes de cidadania*. Dissertação de Doutoramento em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra;
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press;
- McCann, Michael W. (2010), "Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos 'usuários'", *Revista da EMARF, Cadernos Temáticos: Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito*. Rio de Janeiro;
- McCann, Michael W. (2006), "Law and social movements: contemporary perspectives", *Annual Review of Law and Social Science*, 2: 17-38;
- McCann, Michael W. (2004), "Law and Social Movements", in Sarat, Austin (ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*. Cornwall: Blackwell Publishing;
- McCann, Michael W. (1994), *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press;
- McCann, Michael W. (1991), "Legal Mobilizations and Social Reform Movements: Notes on Theory and Its Application", *Studies in Law, Politics, and Society*, 11: 225-254;
- Meneses, P. et al. (2003), "As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico" in Santos, B. S.; Trindade, J. C., *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento;
- Meneses, Maria Paula (2012), "O Moderno e o Tradicional no campo das justiças: desafios conceptuais a partir de experiências africanas", in Santos, Boaventura de Sousa; Van-Dúnene, José Octávio Serra (orgs.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*. Coimbra: Almedina: 217-274;

- Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (org.) (2012), *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Coimbra: Almedina;
- Meneses, Maria Paula; Menezes, André Kaputo; Cardoso, Aguiar Miguel; Abreu, Isabel (2012), “As Autoridades Tradicionais em Angola”, in Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.), *O direito por fora do direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Coimbra: Almedina;
- Menezes, André Kaputo; Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (2012), “As 'Mãos Livres' no cazenga: a sociedade civil e a Defesa dos Direitos Humanos”, in Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (org.), *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Coimbra: Almedina: 201-248;
- Merry, Sally Engle; Rosen, Mihaela Rerban; Levitt, Peggy; Yoon, Diana H. (2010), “Law From Below: Women’s Human Rights and Social Movements in New York City”, *Law & Society Review*, Volume 44, Number 1;
- Merry, Sally Engle (1997), “Wife battering and the Ambiguities of Rights”, in Sarat, Austin; Kearns, Thomas R. (eds.), *Identities, Politics, and Rights*. Michigan: The University of Michigan Press;
- Merry, Sally Engle (1988), “Legal Pluralism”, *Law and Society Review*, 22: 869-896;
- Miller, Chris; Howard, Joanna; Mateeva, Antoaneta; Petrov, Rumen; Serra, Luis; Taylor, Marilyn (2009), “Toward a typology of civil society: understanding non-government public action”, in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Minow, Martha ((1997), “Rights and Cultural Difference”, in Sarat, Austin; Kearns, Thomas R. (eds.), *Identities, Politics, and Rights*. Michigan: The University of Michigan Press;
- Moore, Sally F. (1978), *Law as process: an anthropological approach*. Londres: Routledge and Kegan Paul;
- Mosher, Michael A. (2002), “Conclusion: Are Civil Societies the Transmission Belts of Ethical Tradition”, in Chambers, Simone; Kymlicka, Will (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press;
- Nash, Kate (2012), “Human Rights, Movements and Law: On Not Researching Legitimacy”, *Sociology*, 46(5): 797-812;
- NeJaime, Douglas (2012), “The legal mobilization dilemma”, *Emory Law Journal*, vol. 61;
- Neumayr, Michaela; Meyer, Michael; Popisil; Schneider, Ulrike; Maly, Ivan (2009), “The role of civil society organisations in different nonprofit regimes: evidence from Austria and the Czech Republic”, in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;

- Olson, Susan M. (1995), "Comparing Women's Rights Litigation in The Netherlands and the United States", *Polity*, 28: 189-215;
- Paris, M. (2004), *Educational Inequality on Trial: Law and the Politics of School Finance Reform in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Pedroso, João (2013), *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra;
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2001), *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: CES / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa;
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2002), *O Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: CES / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa;
- Petrella, Francesca (2009), "Civil society and new forms of governance: the case of childcare services in a European perspective", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Pleasence, P.; Moorhead, R. (2003), *After Universalism. Re-engineering Access to Justice*. Bristol: Blackwell Publishing;
- Prakash, Sanjeev; Selle, Per (eds.) (2004), *Investigating Social Capital. Comparative perspectives on civil society, participation and governance*. London: Sage;
- Pureza, José Manuel (2008), "A cegueira cívica: direitos humanos e segurança no início do século XXI", comunicação apresentada ao colóquio *Desafio aos direitos humanos e à justiça global*, organizado pelo Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 27 de Novembro;
- Quijano, Aníbal (2000), "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina", in Lander, Edgardo (ed.), *Colonialidad Del Saber Y Eurocentrismo*. Buenos Aires: UNESCO-CLACSO;
- Regan, Francis; Paterson, Alan; Goriely, Tamara; Fleming, Don (1999), *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Rego, Raquel (2010), *Dirigeants associatifs: engagement et professionnalisation*. Paris: L'Harmattan;
- Resta, E. (1977), *Conflitti Sociali e Giustizia*. Bari: De Donato;
- Rhode, Deborah L. (2013), "Access to Justice: An Agenda for Legal Education and Research", *Journal of Legal Education*, volume 62, n.º4 (May);
- Rhode, Deborah L. (2009), "Whatever Happened to Access to Justice", 42 *Loyola of Los Angeles Law Review*, volume 42, 869-912;



- Rhode, Deborah L. (2005), *Pro Bono in Principle and in Practice*. California: Stanford University Press;
- Rhode, Deborah L. (2004), *Access to Justice*. Oxford: Oxford University Press;
- Rosenberg, Gerald (1996), "Positivism, Interpretivism, and the Study of Law", *Law and Social Inquiry*, 21: 435-355;
- Rossteutscher, Sogrid (2005), "The associative elixir: lure or cure?", in Rossteutscher, Sogrid (ed.), *Democracy and the Role of Associations*. Oxon: Routledge;
- Sanderfur, R. L. (2008), "Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality". *Annual Review of Sociology*, 34: 339-358;
- Santos, Boaventura de Sousa (1986), "Introdução à Sociologia da Administração da Justiça". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21: 11-37;
- Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), "Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º42;
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva;
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2001), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Direito e democracia: a reforma global da justiça", in Pureza, José Manuel; Ferreira, António Casimiro (orgs.), *A Teia Global. Movimentos sociais e instituições*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003a), "Poderá o direito ser emancipatório?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º65: 3-76;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003b), "O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico", in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João (org.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004), *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Porto: Edições Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (2007a), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez;
- Santos, Boaventura de Sousa (2007b), "Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46;

- Santos, Boaventura de Sousa (2008), *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta;
- Santos, Boaventura de Sousa (2010a), *A Gramática do Tempo. Para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (2010b), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global;
- Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (2010), "Introdução", in Santos, Boaventura de Sousa, Meneses, Maria Paula, *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina;
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2011), *Avaliação da Cooperação no Sector da Justiça no período de 2000 a 2009*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;
- Santos, Boaventura de Sousa; Santos, Ana Cristina; Duarte, Madalena; Barradas, Carlos; Alves, Magda (2010), *Cometi um Crime? Representações sobre a (i)legalidade do aborto*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa; Carlet, Flávia (2010), "The movement of landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice" in Ghai, Yash and Cottrell, Jill (eds.), *Marginalized Communities and Access to Justice*. Abingdon: Routledge, 60-82;
- Santos, Boaventura de Sousa; Villegas, Mauricio García (2011), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre;
- Santos, B. S. et al. (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (2008), *Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*. Coimbra: CES / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Santos, B. S.; José, A. (2003), "As ONGs, o acesso ao direito e a defesa dos Direitos Humanos: a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos" in Santos, B. S.; Trindade, J. C., *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento;
- Santos, João de Almeida (1986), *O princípio da hegemonia em Gramsci*. Lisboa: Vega;
- Sarat, Austin; Scheingold, Stuart (eds.) (2006), *Cause Lawyers and Social Movements*. California: Stanford Law Books;
- Schmitter, Philippe (1993), "Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy", Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft, n.º10;
- Shapiro, Martin; Sweet, Alec Stone (200). *On Law, Politics, and Judicialization*. London: Oxford University Press;

- Smismans, Stijn (2005), "European civil society: institutional interests and the complexity of a multi-level polity", in Rossteutscher, Sogrid (ed.), *Democracy and the Role of Associations*. Oxon: Routledge;
- Somers, Margaret (2008), *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Spire, Alexis; Weidenfeld, Katia (2011), "Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procedural", *Droit et société*, n.º79 (3), 689-713;
- Tate, C. Neal; Vallinder, Torbjörn (eds.) (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press;
- Tie, Warwick (1999), *Legal pluralism: toward a multicultural conception of law*. Aldershot: Ashgate/Dartmouth;
- Turk, Austin T. (2006), "Law as a Weapon in Social Conflict", in McCann, Michael. *Law and Social Movements*. Burlington: Ashgate;
- Van Rhee, C. H.; Uzelac, A. (eds.) (2008), *Civil Justice between Efficiency and Quality: From Ius Commune to the CEPEJ*. Intersentia;
- Vanhala, Lisa (2009), "Anti-discrimination policy actors and their use of litigation strategies: the influence of identity politics", *Journal of European Public Policy*, 16: 5, 738-754;
- Vanhala, Lisa (2008), "Disability Rights Activists in the Canadian Courts: Legal Mobilization, Equality and Accessibility", *Annual meeting of the Canadian Political Science Association*, Vancouver, Canada, June 4-6;
- Vázquez-García, Rafael (2009), "Making volunteering work: the power of voluntary organizations to enhance civic skills. Some evidences from the European Social Survey", in Enjolras, Bernard; Sivesind, Karl (eds.), *Civil Society in Comparative Perspective*. Bingley: Emerald;
- Veiga, Carlos Veloso da (2006), *As Regras e as Práticas: Factores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*. Lisboa: SNRIPD;
- Viegas, Fátima (2011), "Igrejas e Conflitos em Angola", in Santos, Boaventura de Sousa; Dúnen, José Octávio Serra (orgs.), *Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola*. Lisboa: Almedina;
- Viegas, José Manuel Leite (2011), "Participação associativa em Portugal – que contribuição para uma sociedade civil forte?", *Comunicação apresentada no Colóquio Pensar A República, 1910-2010. Painel «Sociedade Civil e Democracia»*, FCSH-UNL, 25 Maio;

Viegas, José Manuel Leite (2004), “Implicações democráticas das associações voluntárias. O caso português numa perspectiva comparativa europeia”, *Sociologia. Problemas e Práticas*, n.º 46, pp. 33-50.

Wacquant, Loïc (2008), “O corpo, o gueto e o Estado penal”, Entrevista realizada por Susana Durão, *Etnográfica*, 12 (2): 455-486;

Wilson, Bruce M.; Cordero, Juan Carlos Rodríguez (2006), “Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics”, *Comparative Political Studies*, 39: 325-351.

# O direito, a justiça e a sociedade civil organizada em Lisboa

*Conceição Gomes  
Tiago Ribeiro  
Paula Fernando*





## **I**ntrodução

Como referimos no capítulo 1, o eixo analítico deste projeto procura captar as dinâmicas de acesso e de interface entre as organizações da sociedade e o sistema de justiça na resposta à violência, à desigualdade e à vulnerabilidade estrutural da sociedade portuguesa. Seguimos, assim, as pistas fornecidas por Boaventura de Sousa Santos (2003) sobre a relação entre direito e sociedade civil, compreendendo que o grau de inclusão no contrato social determina a posição relativa dos atores da sociedade civil em face do Estado e do direito. Privilegia-se a análise dos movimentos e organizações sociais que lutam pela inclusão ou contra a exclusão do contrato social, tema que se torna particularmente tenso e complexo na sociedade portuguesa num contexto de retração do Estado social e de instauração de um regime de austeridade (Ferreira, 2012; Santos, 2011).

Ainda que este enfoque analítico nos tenha permitido realizar um primeiro afinamento do objeto de análise, dada a vastidão e a diversidade de organizações sociais a atuar na vertente jurídica, tornou-se necessário proceder a uma segunda opção metodológica, selecionando áreas-chave de violência e vulnerabilidade estrutural, face às quais se desenvolveu a investigação empírica do estudo de caso de Lisboa. Escolheram-se, assim, algumas áreas-chave, relativamente às quais se procurou traçar o perfil das dinâmicas dos respetivos movimentos e organizações sociais no quadro dos conflitos judicializados e da proteção jurídica dos cidadãos, bem como da natureza das respostas que o sistema de justiça tem vindo a fornecer. Essas áreas-chave respeitam ao trabalho e precariedade, deficiência, violência doméstica contra as mulheres, racismo e imigração, sinistralidade, discriminação LGBT e ambiente. A seleção das organizações baseou-se no facto de, por um lado, atuarem no âmbito daquelas áreas-chave e, por outro, evidenciarem diferentes formas de interação com os tribunais na resposta à vulnerabilidade dos cidadãos.

Em cada uma daquelas áreas, o papel e a atuação das organizações sociais no âmbito da litigiosidade revela particularidades, bem como níveis distintos de intensidade interacional com os agentes de justiça. E muitos dos problemas surgem multi-conectados pelo que as respostas fornecidas pelas organizações sociais, como veremos, nem sempre conseguem abarcar as suas diferentes dimensões.

No presente capítulo, procuraremos sistematizar as lógicas, os arranjos e a configuração daquelas organizações sociais, realçando a sua diversidade estratégica e discursiva e a multiplicidade de práticas e significados que o conceito de interface pode assumir no domínio da relação entre a sociedade civil organizada e os tribunais. A relação entre estas duas componentes do estudo pode passar, como veremos, tanto pelas vertentes da informação, da consulta e do patrocínio judiciário, como pela mobilização estratégica dos tribunais.

## **O sistema de justiça e a criação de interfaces com a sociedade civil organizada**

As transformações ocorridas no sistema de justiça em Portugal no período pós-25 de Abril, se, por um lado, tiveram como objetivo alargar a capacidade de acesso dos cidadãos ao direito e aos tribunais<sup>111</sup>, por outro, tiveram como consequência a complexificação das diferentes ferramentas jurídicas ao dispor dos cidadãos e da sociedade civil organizada para promoção dos direitos e interesses que defendem ou para reação à violação daqueles direitos ou interesses.

Como resposta ao velho brocardo “a todo o direito corresponde uma ação que o assegura”, o sistema de justiça criou uma pluralidade de instrumentos aptos a assegurar a defesa e a efetivação de direitos violados, com atuação em diferentes campos. As instâncias oficiais de defesa e de efetivação de direitos, criadas pelo próprio Estado, há muito deixaram de ser restritas aos tribunais. Os movimentos de informalização da justiça e de desjudicialização, que incorporam, simultaneamente, ideais de maior acessibilidade ao sistema de justiça e de racionalização da política pública, surgindo como superação à insuficiência da resposta judiciária a determinados conflitos (Lauris e Fernando, 2010), deram origem à criação de um conjunto diversificado de meios alternativos de resolução de conflitos, desde a mediação

---

<sup>111</sup> Trata-se de um entre outros objetivos. Como tem vindo a ser realçado por vários trabalhos realizados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, a maioria das sucessivas reformas do sistema judicial, em Portugal, não tem como objetivo primordial o alargamento do acesso ao direito e à justiça e, por essa via, o aprofundamento da democracia, mas sim procurar soluções pontuais para os vários “nós” do sistema judiciário, oferecendo respostas que visam, essencialmente, a diminuição das pendências processuais e o combate à morosidade (Santos e Gomes, 2010; Santos e Gomes, 2008; Gomes, 2011; Gomes, 2010). Como referem Lauris e Fernando (2010), assiste-se, em diferentes países, a reformas vacilantes no direito e na justiça, que se debatem entre a governação (a necessidade de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência) e a emancipação social, através da ampliação dos meios de acesso ao direito e aos tribunais.



aos julgados de paz. Todavia, os objetivos ampliadores e aceleradores do acesso que estão no lastro daqueles movimentos, para além de suscitarem opiniões contraditórias, associam-se, por vezes, a políticas regressivas na ótica dos direitos e interesses dos cidadãos (Pereira, 2009: 49). Apesar da importância deste movimento e das suas experiências na relação entre o sistema de justiça, os cidadãos e a comunidade, o enfoque desta pesquisa centra-se na relação entre as organizações sociais e os tribunais, a partir da qual se procura explorar as potencialidades e limites dessa interação.

As balizas da atuação típica das organizações da sociedade civil ante o sistema de justiça erguem-se em três pilares fundamentais – dois que potenciam a atuação daquelas organizações e um outro que a limita. No primeiro caso, falamos de dois tipos diferentes de abertura do sistema judicial: uma por via indireta, dando às associações acesso ao sistema judiciário através de interfaces oficiais, como o Ministério Público ou o Provedor de Justiça; e uma outra de acesso direto aos tribunais através da ação popular. No segundo caso falamos da limitação pela via da definição de atos próprios de advogados e de solicitadores e da restrição da prestação de serviços destes profissionais através de organizações da sociedade civil.

## **A** *s estruturas com potencial facilitador do acesso ao direito e aos tribunais*

O sistema jurídico português oferece dois tipos essenciais de estruturas com potencial dialogante com as organizações da sociedade civil e que poderiam servir de interface privilegiada com o sistema judicial: o Ministério Público e o Provedor de Justiça. Todavia, apesar do seu potencial, salvo raras e muito limitadas exceções, estas estruturas não dispõem de meios específicos de interação com a sociedade civil organizada com o objetivo de facilitar o acesso ao direito e aos tribunais, para lá das condições gerais dirigidas aos cidadãos.

### **O** *Ministério Público*

Como referem Dias, Fernando e Lima (2008),

[...] Uma das características essenciais do Ministério Público em Portugal prende-se com o seu polimorfismo e o conjunto vasto, heterogéneo e transversal das suas atribuições e competências (Dias, Fernando e Lima, 2008: 51).

A Constituição da República Portuguesa reconhece tal carácter ao atribuir ao Ministério Público a representação do Estado, a defesa dos interesses que a lei determinar, a participação na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, o exercício da ação penal orientada pelo princípio da legalidade e a defesa da legalidade democrática<sup>112</sup>. Apesar de ao Ministério Público ser usualmente referenciada apenas a sua atividade enquanto titular da ação penal, a verdade é que, não só o conjunto de competências atribuídas a esta magistratura é significativamente mais amplo, como a sua ação no âmbito de outras áreas é ou poderia ser relevante. Com especial relevo para as áreas a considerar no âmbito deste presente projeto, ao Ministério Público compete também exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social e assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos<sup>114</sup>. Segundo um entrevistado, estas competências do Ministério Público têm vindo, contudo, a sofrer alguma erosão:

O MP, a seguir ao 25 de Abril, protagonizou muito isto que agora não protagoniza, ou seja, a representação junto dos tribunais de interesses coletivos, interesses difusos, aqueles interesses que, por regra, não têm um rosto definido, e também a representação dos trabalhadores nos tribunais do trabalho – e foi sempre uma reivindicação do MP não perder essa representação -, a representação das crianças... A atividade do MP nos anos após o 25 de Abril, até meados dos anos 80, foi muito marcada por isso. Daí o epíteto com que ficou, ideia que ainda hoje existe, embora sem o direito de o ter, na minha perspetiva, de ser uma magistratura de esquerda ou uma magistratura de oposição. A partir de meados dos anos 80 deixou de ser assim (Ent. 1).

Segundo este entrevistado, esta erosão deveu-se essencialmente a três fatores: o enfoque dado à área criminal a partir dos anos 90 do século passado, as alterações às regras de acesso à profissão e a sobrevalorização da produtividade estatística como reflexo de desempenho funcional. No que respeita ao primeiro factor, considera que

<sup>112</sup> Cf. artigo 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>113</sup> Para uma breve descrição da evolução histórica e enquadramento do Ministério Público em Portugal, ver, entre outros, Dias, Fernando e Lima (2008); Rodrigues (1999a); Rodrigues (1999b); Dias (2004).

<sup>114</sup> Cf. artigo 3.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, e sucessivamente alterado pelos seguintes diplomas: Lei n.º 2/1990, de 20 de Janeiro; Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto; Lei n.º 33-A/96, de 26 de Agosto; Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto; Rect. n.º 20/98, de 02 de Novembro; Lei n.º 42/2005, de 29 de Agosto; Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro; Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto; Lei n.º 37/2009, de 20 de Julho; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro; e Lei n.º 9/2011, de 12/04.

Fundamentalmente resulta muito de o MP ter ficado, a certa altura, cada vez mais acantonado na área criminal e também de, a partir de meados dos anos 80, princípios dos anos 90, o MP ter sido alvo de um contrafogo significativo porque foi na altura em que começaram a aparecer os processos criminais contra pessoas importantes, pessoas com poder na sociedade e esse contrafogo acantonou bastante o MP na área criminal e acabou por o polarizar à volta a área criminal (Ent. 1).

Quanto às alterações das regras de acesso a esta magistratura e ao enfoque dado à produtividade estatística, este entrevistado afirma ter-se assistido a uma descaracterização da identidade típica do Ministério Público:

[...] Começou a haver um conjunto de jovens que acabavam por ir para o MP só porque não tinham vagas para ir para juízes. Isto, parecendo que não, (...) levou a uma descaracterização daquilo que era, a meu ver, o perfil do magistrado do MP. A partir de 94, 95 isso passou a ser claríssimo. E deixou de ser aquilo a que os franceses chamam magistratura de pé, e passou a ser uma magistratura sentada. Foi perdendo, fruto destes vários fatores, aquele dinamismo social que tinha. Isto, depois associado a uma época em que passou a ser mais significativa a procura de *ratios* de produtividade. Isso faz com que as pessoas sejam mais automáticas nalgumas decisões e que descartem aquilo que pode ser mais prolongado no tempo ou que exija mais. Tudo isto acabou por criar uma certa descaracterização do MP que eu acho que neste momento não sei se já alguém gostaria que fosse diferente. Seguramente que o poder político não queria que fosse diferente. E também não sei se a própria magistratura hoje estaria muito virada para ter uma posição de ativismo como teve até meados dos anos 80 (Ent. 1).

Esta secundarização das competências do Ministério Público, que vão além do exercício da ação penal, é partilhada por algumas organizações da sociedade civil entrevistadas no âmbito do presente projeto, que referem não ter qualquer articulação com o Ministério Público:

Nós não temos articulação com o MP. Zero (Ent. 17).

Os entrevistados reconhecem ao Ministério Público um desempenho mais relevante em áreas em que há dispositivos próprios e institucionais de contacto entre o Ministério Público e as organizações sociais, isto é, quando a resposta a determinadas situações concretas reclama a participação de estruturas da sociedade civil. Como é o caso da promoção e proteção de crianças, bem como, em alguns casos e de forma mais limitada, da proteção de vítimas de violência doméstica.

Na área em concreto da família e menores existe alguma frequência de reuniões de trabalho com magistrados do Ministério Público e há disponibilidade por parte dos magistrados em reunir connosco, não só para falar apenas de casos concretos, mas também para discutir aspetos relacionados com o sistema jurídico ou judiciário,

mas também de outra natureza, natureza psicológica, social. Portanto, há essa permeabilidade. Também é um pouco essa a sua função de pivô no sistema de proteção, de fazer essa ligação (Ent. 26).

Naturalmente que temos cada vez mais a percepção de que a resposta dos tribunais depende muito da articulação com as várias entidades que tem essa colaboração com os tribunais, designadamente no aspeto dos relatórios. Nós também procuramos contribuir no sentido de elaboração de relatórios com base em factos e não em opiniões. Ajuda muito a poder ser mais facilmente compreendida a situação e pugnamos, sempre que possível, por um diálogo, quer com as equipas, quer com os próprios magistrados, designadamente através do Ministério Público (Ent. 25).

As áreas em que tem havido, a meu ver, mais ligação têm a ver com a questão da proteção da vítima, acho que tem havido alguma ligação com as organizações, fundamentalmente com a APAV. A APAV apareceu muito de dentro do sistema judiciário, por obrigações comunitárias, e foram colocados um conjunto de dirigentes na altura da área da justiça que foram quase que encarregados de organizar a APAV (Ent. 1).

A dinamização da articulação da sociedade civil com o sistema de justiça através da formação dos magistrados e outros profissionais do direito, constitui uma via fundamental para a mudança da cultura judiciária, tanto face aos fenómenos sociais que estão no lastro dos casos concretos sobre os quais terão de decidir, como à consciencialização da importância das organizações sociais no apoio aos cidadãos e como interface com os tribunais.

No CEJ temos sido convidadas a ir aos seminários, fazem anualmente um dia ou dois dedicados às questões da violência, na formação contínua. Acontece que há um grupo, são sempre os mesmos docentes a fazer o contacto, que é da parte da família, e esse grupo vem à associação e os auditores de justiça passam uma tarde, uma manhã connosco, nos centros de atendimento ou na casa abrigo. Vão ver como é que nós funcionamos. Para além de verem os nossos números, conhecer um pouco a orgânica, como funcionamos, todo o trabalho que é feito. Quer dizer, não dá para grande coisa, mas é aquilo que fomos conquistando. E interessante é que este pedido foi feito pelo próprio sistema. E ali estão, analisam processos. Na esperança também que as coisas se articulam, uns apoiam as vítimas, outros decidem sobre elas, outros investigam, mas sabem que aquela pessoa tem uma cara, e há contributos que podem ser valiosos (Ent. 2).

Fora das áreas referidas, a atuação do Ministério Público, enquanto interface entre as organizações da sociedade civil e os tribunais, é vista como incipiente.

Do ponto de vista dos atores não institucionais, as ONG, etc., a interface com os tribunais, do conhecimento que eu tenho, não é muito significativo. Há fundamentalmente uma coisa que é muito diferente do que acontece no Brasil: por exemplo, é muito débil a relação entre o MP e as ONG do ponto de vista da intermediação de ações judiciais. É muito débil essa ligação. O MP está muito institucionalizado, muito judicializado, e, portanto, não exerce, a meu ver, adequadamente esta função de transmissor e de levar para o tribunal aquilo que

são os anseios coletivos e aquilo que são as reivindicações coletivas das pessoas, mesmo em algumas áreas, como os interesses pessoais. Na área de família e menores e na área do trabalho isso acontece de forma mais vincada, mas mais na perspectiva da representação individual do que na perspectiva desta interligação (Ent. 1).

O que nós vemos na rua os senhores procuradores também veem... O MP vê os casos da Parfois, vê os casos das páginas amarelas, mas não se mete (...) No âmbito do direito do trabalho, o que costuma acontecer é, quando os trabalhadores recorrem ao MP, se o procurador entender que ele tem razão, patrocina o processo. Do conhecimento que eu tenho, isto acontece em casos de contrato de trabalho. Eu não tenho conhecimento de nenhum caso de falsos recibos verdes (Ent. 18).

Para um magistrado do Ministério Público, haveria três áreas fundamentais do direito em que o Ministério Público deveria intervir: o direito do trabalho, o direito da família e das crianças e o direito administrativo.

Eu penso que há três áreas fundamentais onde é importante ter o MP a intervir: é o trabalho – falou-me dos sindicatos, mas a nossa taxa de sindicalização é baixíssima, portanto o que não falta aí são trabalhadores que não têm representação e o MP continua a ter um campo de atuação muito importante. Outra, é o direito das crianças e da família. E, depois, a área do direito administrativo, que também é muito importante. É no direito administrativo, e cada vez mais, que se jogam os grandes interesses económicos e as grandes golpadas, no ordenamento do território, no urbanismo, nessas áreas (Ent. 1).

As políticas públicas de justiça e a resposta do direito à vulnerabilidade das crianças e jovens em risco constituem, de alguma forma, a experiência mais intensa de institucionalização da articulação entre o Estado, os tribunais e a sociedade civil, através da criação de estruturas de multiassistência que cruzam a tutela administrativa com a colaboração da comunidade, produzindo novos canais de comunicação entre a ação social e a judicialização. O ensaio deste figurino multi-institucional remonta aos finais da década de 70 do século passado, mas conheceu uma reorganização profunda em 2001, com a criação das comissões de proteção de crianças e jovens. Um estudo de diagnóstico e avaliação das comissões de proteção das crianças e jovens, coordenado por Anália Torres (2008)<sup>115</sup>, procedeu a um levantamento exaustivo das potencialidades e limitações destas comissões, bem como a uma análise crítica dos seus modos de funcionamento e do seu grau de eficácia na promoção dos direitos das crianças e jovens.

<sup>115</sup> Disponível em [http://www.cnpcjr.pt/relatorio\\_iscte.asp](http://www.cnpcjr.pt/relatorio_iscte.asp)

Definidas expressamente como “instituições não judiciárias”, estas comissões encontram-se dotadas de autonomia funcional e assumem um conjunto amplo de competências de intervenção na proteção de crianças e jovens à escala municipal, concentrando parte da sua ação no domínio da gestão e resolução de conflitos e da promoção dos direitos. A necessidade frequente de contacto com as instâncias administrativas do Estado (saúde, educação, segurança social) fazem destas comissões atores de vocação inter-relacional - comprometendo o Ministério Público num papel charneira, dadas as suas competências neste âmbito - tanto entre diferentes agentes sociais e institucionais, como entre diferentes áreas do direito, como a ação penal, a justiça tutelar educativa, a justiça civil (regulação de responsabilidades parentais, por exemplo), entre outras. De acordo com um magistrado do Ministério Público entrevistado, envolvido no processo de fundação destas comissões, o trabalho que estas desenvolvem e o nível de interface que estabelecem com a sociedade civil organizada é desigual considerando o contexto nacional. Contudo, apesar dessa ação diferenciada, enquanto exemplos de institucionalização de respostas sociojurídicas ao risco social, constituem um modelo de referência com potencial para ser replicado noutros domínios de vulnerabilidade, nomeadamente na prevenção da violência e na promoção dos direitos dos idosos.

## **O** *Provedor de Justiça*

A segunda estrutura que o sistema jurídico oferece às associações para proteção dos interesses que promovem é o Provedor de Justiça, órgão independente, eleito pela Assembleia da República, e com consagração constitucional<sup>116</sup> que, “tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos”<sup>117</sup>. Qualquer pessoa singular ou coletiva poderá apresentar ao Provedor de Justiça queixas por ações ou omissões dos poderes públicos<sup>118</sup>. A apresentação de queixas ao Provedor de Justiça é uma estratégia típica das organizações da sociedade civil.

<sup>116</sup> Cf. artigos 23.º, 142.º, alínea, d), 163.º, alínea i), 164.º, alínea m), 281.º, n.º 2, alínea d), e 283.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>117</sup> Cf. artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de agosto, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro e Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.

<sup>118</sup> Cf. artigo 3.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Sim, fazemos muitas queixas relacionadas com os seguros [...] As queixas vão em nome da associação. A Direção já reuniu muitas vezes com o Provedor (Ent. 21).

O Provedor de Justiça não possui poder decisório, pelo que, em regra, a sua atividade circunscreve-se à emissão de recomendações aos órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou à melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços<sup>119</sup>. Segundo alguns entrevistados, o caráter limitado da sua atuação é uma das suas condicionantes.

Nós temos verificado que eles se preocupam. O problema é que o provedor emite apenas recomendações que os organismos podem seguir ou não (Ent. 21).

Por outro lado, as organizações entrevistadas identificaram como um segundo bloqueio a resposta tardia às suas queixas.

O Provedor de Justiça também atende todos os cidadãos e organizações, e a dimensão da provedoria não corresponde às necessidades. Nós verificamos que quando enviamos uma queixa a resposta tarda. É dada mas tarda (Ent. 21)

Mas, com este Provedor a nossa maior experiência foi por causa da pergunta 32 dos Censos. Esta pergunta colocava os falsos recibos verdes como trabalho subordinado. [...] Fizemos a queixa ao provedor de justiça [...] Fizemos a queixa e depois fizemos circular por e-mail e facebook para as pessoas subscreverem. Bastava as pessoas copiarem dois campos on-line. Fomos completamente ignoradas, eles dizem que ao fim de 48 horas respondiam, mas não responderam a ninguém [...] Nesse dia [no dia em que propuseram uma ação em tribunal que saiu na comunicação social], o Provedor de Justiça lembrou-se das queixas que estavam lá há mais de um mês e fez um comunicado de imprensa a dizer que até à data tinham recebido 500 e tal queixas e que estavam em análise. Quando saiu a decisão dos tribunais, ele meteu outro comunicado de imprensa a dizer que eram agora 900, que continuam a analisar. [...] O *feedback* da provedoria de justiça foi apenas nos momentos em que a comunicação social estava presente. Foi sempre por reação (Ent. 18).

Em terceiro lugar, as organizações entrevistadas referem que a capacidade de intervenção e de resposta do Provedor de Justiça depende, de forma substancial, da pessoa que ocupa o cargo, identificando desempenhos diferentes.

Este Provedor é mais silencioso que os anteriores, não se nota uma grande intervenção. Porque isso depende muito da pessoa (Ent. 20).

Há uns anos havia também umas reuniões periódicas com o Provedor de Justiça. Ele desempenhou um papel importantíssimo na área da imigração que eu acho que passou despercebido. Na altura nós pedíamos muitos pareceres e fazíamos muitas queixas à Provedoria, era uma instância a que recorriamos com frequência. Porque

<sup>119</sup> Cf. artigos 3.º e 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

um parecer da Provedoria para nós podia funcionar com prova num processo-crime. Outras vezes, eles davam *feedback*, outras nós perguntávamos o que eles achavam oportuno que nós, como movimento, fizéssemos. Era uma relação puramente formal e institucional, mas produtiva e sempre com a maior disponibilidade do gabinete. Com este Provedor, por exemplo, não temos contacto nenhum. Zero. Nós ainda não tentámos falar com este. O que nós sabemos é que todos os pedidos de parecer apresentados a esta Provedoria ainda lá continuam, não há respostas. Parece ser um Provedor pouco dinâmico, pouco produtivo (Ent. 17).

Eu acho que houve provedores de justiça que esvaziaram completamente o cargo. Não nos esqueçamos que o primeiro julgamento que ocorreu em Portugal por violência no meio prisional foi um julgamento, que foi despoletado por uma investigação feita ao estabelecimento Vale dos Judeus e em que o então Provedor de Justiça, Ângelo de Almeida Ribeiro, tomou a posição oposta à que os últimos provedores da justiça têm tomado. Os últimos provedores de justiça entendem que: “bom, essa é uma questão sobre a qual está a correr um processo judicial, não me meto, mandem arquivar” (...) Porque o Dr. Ângelo de Almeida Ribeiro foi o homem que despoleta o combate às pancadarias nas esquadras da polícia. (...) O homem tinha criado uma imagem pública de um homem preocupado com os direitos, liberdades e garantias, em quem se podia confiar. Quando lá chega, eu faço a denúncia, e ele despacha, e eu nunca pensei que isso acontecesse, com toda a franqueza, não se chega às 4 da tarde à provedoria de justiça e no dia seguinte, às 10 da manhã, comparecem duas brigadas de técnicos da Provedoria de justiça a bater à porta para ir ouvir as pessoas. E os presos aos serviços do Provedor de Justiça falaram (Ent. 3).

O facto de o desempenho do Provedor de Justiça depender, de acordo com as organizações, da pró-atividade das personalidades e equipas escolhidas para a função, é indiciário da ausência de mecanismos institucionalizados de resposta rápida e eficaz às solicitações que os cidadãos, organizados ou não, colocam ao Provedor de Justiça.

Ao dispor do Provedor de Justiça estão ainda duas competências fundamentais: a legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade ou da ilegalidade de normas<sup>120</sup> e a legitimidade para requerer ao mesmo Tribunal a verificação do não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais<sup>121</sup>. Um exemplo recente da mobilização, com sucesso, do Provedor de Justiça, enquanto recurso para a luta política dos movimentos sociais contra a discriminação, prende-se com a queixa apresentada pela Associação Solidariedade Imigrante a propósito do critério na

<sup>120</sup> Cf. artigos 281.º da Constituição da República Portuguesa e 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

<sup>121</sup> Cf. artigos 283.º da Constituição da República Portuguesa e 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça.



nacionalidade na inscrição marítima para o curso de pescador<sup>122</sup>. O Provedor de Justiça é, assim, uma porta de acesso ao direito por parte das organizações da sociedade civil, figurando no seu repertório de estratégias políticas ou jurídicas para a efetivação de direitos.

### **O acolhimento legal da mobilização plural do sistema judiciário**

Como referimos, a mobilização típica dos tribunais realizada pelas organizações da sociedade civil assume maior expressão na denominada ação popular<sup>123</sup>. Constitucionalmente consagrado<sup>124</sup>, o direito de ação popular inscreve-se entre os direitos de participação política, como “instrumento de intervenção e participação democrática dos cidadãos na vida pública, de fiscalização da legalidade, de defesa dos interesses das coletividades e de educação e formação cívica de todos” (Sotto Maior, 1998: 246). Desde a revisão constitucional de 1989, o direito de ação popular assume-se, plenamente, não só como direito individual, mas também como direito de expressão coletiva, sendo conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa. Com a precisão constitucional do direito de ação popular para defesa e promoção de interesses coletivos, difusos ou plurindividuais, criaram-se as condições para o aprofundamento do acesso aos tribunais por parte de associações para defesa dos interesses que prosseguem e gerou-se o campo de intervenção, por excelência, das organizações da sociedade civil nos tribunais.

A emergência de uma forma de legitimidade processual, baseada nos interesses da comunidade, representada pela sociedade civil organizada, veio desafiar a dicotomia entre Estado e mercado que, até então, monopolizava, respetivamente, a justiça penal, a justiça civil e a justiça administrativa:

[...] a pessoa, abstrata e individualmente considerada – titular por excelência dos direitos naturais das primeiras declarações universais – convive agora, através da titularidade de novos e múltiplos sujeitos, com novos atores coletivos. Não cabe a um sistema democrático ignorar os conflitos em que estes atores se envolvem nem

<sup>122</sup> Cf. Acórdão n.º96/2013 do Tribunal Constitucional, onde é dado provimento ao pedido da Associação Solidariedade Imigrante, declarando inconstitucional, com força obrigatória geral, o artigo 4.º, n.º2, do Decreto-Lei n.º 280/2001.

<sup>123</sup> Sobre a evolução histórica do direito de ação popular, particularmente em Portugal, veja-se, entre outros Sotto Maior (1998).

<sup>124</sup> Atualmente no artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa.

tão pouco barrar-lhes o seu acesso ao sistema judiciário, mas reconhecê-los e ir ao encontro das suas especificidades (Duarte, 2011: 155).

---

Mesmo antes da revisão constitucional de 1989, a legislação ordinária foi, paulatinamente, admitindo este alargamento da legitimidade processual ativa. Consagrou, em 1985, o direito de ação popular de defesa do património cultural às associações de defesa do património legalmente constituídas<sup>125</sup>; em 1987, foi igualmente consagrada a legitimidade das associações de defesa do ambiente para proporem ações destinadas à prevenção ou cessação de atos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituem fator de degradação do ambiente<sup>126</sup>; e, em 1988, a legitimidade das associações de mulheres exercerem o direito de ação popular em defesa dos direitos das mulheres<sup>127</sup>.

Em 1995 foi aprovada a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto<sup>128</sup>, que regula o direito de participação procedimental e de ação popular, constitucionalmente consagrado há já vários anos, e que atribui o direito de ação popular às associações e fundações defensoras dos interesses protegidos pela referida lei, nomeadamente no campo da saúde pública, ambiente, qualidade de vida, proteção do consumo de bens e serviços, património cultural e no domínio público, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda<sup>129</sup>. Estabelecem-se como requisitos para a legitimidade ativa que as associações e fundações possuam personalidade jurídica, incluam expressamente nas suas atribuições ou objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa na ação e que não exerçam qualquer tipo de atividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais<sup>130</sup>.

Como refere Duarte (2011), “com a Lei da Ação Popular, procurou-se contrariar a erosão do paradigma da ação singular e contribuir para a emergência de um novo paradigma do acesso coletivo à justiça. Assim, para alguns autores, a ação popular veio abrir caminho para uma nova forma de participação, assente em ideais democráticos, ampliando o acesso ao direito

---

<sup>125</sup> Cf. artigo 59.º da Lei n.º 13/85, de 17 de Agosto.

<sup>126</sup> Cf. artigo 7.º da Lei n.º 10/87, de 4 de Abril.

<sup>127</sup> Cf. artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto.

<sup>128</sup> Retificada pela Declaração de Rectificação n.º 4/95, de 12 de Outubro.

<sup>129</sup> Cf. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

<sup>130</sup> Cf. artigo 3.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

e à justiça por parte das associações inseridas em movimentos sociais.” (Duarte, 2011: 171-172).

Em 2004, com a entrada em vigor do Código de Processo dos Tribunais Administrativos<sup>131</sup>, a mobilização coletiva dos tribunais ganhou um novo fôlego, beneficiando, não só do alargamento do contencioso administrativo (que abandona o velho esquema de contencioso de mera anulação de atos), mas também de uma reforçada consagração da legitimidade ativa plural e independente de interesse direto na causa. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do CPTA, qualquer pessoa ou as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, independentemente de terem interesse pessoal na demanda, têm legitimidade para propor e intervir em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais. Logo nos primeiros dias de Janeiro de 2004, começaram a surgir as primeiras manifestações desta abertura do contencioso administrativo, de que a ação popular, proposta sob a forma de procedimento cautelar, para suspensão das obras do Túnel do Marquês, em Lisboa, é exemplo paradigmático<sup>132</sup>.

Não obstante a amplitude prevista na lei para o recurso à ação popular, são vários os constrangimentos identificados na utilização deste instrumento que a deficiente interligação entre as organizações da sociedade civil e o Ministério Público – ator judicial que poderia suprir muitas das dificuldades de acesso daquelas organizações ao sistema judicial- não ajuda a superar.

No que respeita especificamente ao direito de ação popular, um dos constrangimentos enunciados prende-se com a enunciação, ainda que exemplificativa, do tipo de bens e

---

<sup>131</sup> Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro.

<sup>132</sup> Requeria-se neste procedimento cautelar a suspensão de eficácia de dois atos administrativos: a deliberação da Câmara Municipal de Lisboa que lançou o concurso público para a construção do túnel do Marques e a deliberação que permitiu a adjudicação dos trabalhos o consórcio Construtora do Tâmega/CME, pelo preço global de 19,686 milhões de euros. Pedia-se, ainda, a intimação do município de Lisboa para que se abstinhasse de executar a obra até que o projeto de execução estivesse elaborado e devidamente aprovado. Um dos fundamentos da ação foi a inexistência de consulta pública ou de um estudo de avaliação de impacto ambiental.

valores que se pretendem proteger com aquele meio processual. Apesar de a lei, no seguimento da determinação constitucional, não restringir o recurso à ação popular para defesa dos valores exemplificativamente enunciados, quer na Constituição, quer na diversa legislação ordinária, a verdade é que é na defesa daqueles bens enunciados que este instrumento mais comumente é utilizado. Para Santos (2005), esta técnica legislativa contribui para dissuadir outros movimentos, como o movimento LGBT, do recurso aos tribunais.

## **A**s organizações sociais, os serviços jurídicos e o protecionismo da advocacia

A segunda vertente da mobilização do sistema de justiça pelas organizações da sociedade civil – o aconselhamento e patrocínio judicial de cidadãos – encontra-se fortemente condicionada pelas regras que regulamentam as profissões forenses, máxime a advocacia e a solicitoria. Por um lado, em Portugal, a possibilidade de litigar em tribunal sem representação de advogado encontra-se francamente limitada<sup>133</sup>. Por outro, já no Estatuto Judiciário de 1962<sup>134</sup> se reservava aos inscritos na Ordem dos Advogados o exercício do mandato judicial e a prática da consulta jurídica. Assim, previa-se expressamente, não só que o mandato judicial apenas poderia ser exercido por advogado ou candidato à advocacia, inscritos na Ordem dos Advogados, ou por solicitador<sup>135</sup>, como ainda impunha a proibição de escritórios de procuradoria judicial ou similares, ainda que sob direção de advogado ou solicitador<sup>136</sup>. O Estatuto Judiciário fazia, no entanto, excluir de tal proibição os serviços de contencioso e consulta jurídica mantidos pelos organismos corporativos ou associações

---

<sup>133</sup> Nos termos do artigo 32.º do Código de Processo Civil, é obrigatória a constituição de advogado: a) nas causas de competência de tribunais com alçada, em que seja admissível recurso ordinário; b) nas causas em que seja sempre admissível recurso, independentemente do valor; e c) nos recursos e nas causas propostas nos tribunais superiores. Nos termos do artigo 11.º do CPTA, nos processos da competência dos tribunais administrativos é obrigatória a constituição de advogado. É, no entanto, de denotar que os mecanismos adotados no âmbito do movimento de informalização e de desjudicialização, como, por exemplo, os julgados de paz, não impõem a representação das partes por advogado.

<sup>134</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278, de 14 de Abril de 1962.

<sup>135</sup> Cf. artigo 535.º do Estatuto Judiciário.

<sup>136</sup> Cf. artigo 537.º, n.º 1, do Estatuto Judiciário.

legalmente constituídas, destinados a facilitar a defesa, mesmo judicial, dos interesses legitimamente associados<sup>137</sup>.

O Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado em 1984<sup>138</sup>, reproduziu aquela orientação, determinando que apenas advogados e advogados estagiários com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados poderiam praticar atos próprios da profissão e, designadamente, exercer mandato judicial ou funções de consulta jurídica em regime de profissão liberal remunerada<sup>139</sup>. Manteve-se igualmente a proibição de funcionamento de escritório, não constituído exclusivamente por advogados, de procuradoria, designadamente judicial, administrativo, fiscal e laboral, e de escritórios que preste, de forma regular e remunerada, consulta jurídica a terceiros, bem como se manteve a exceção para os serviços de contencioso e consulta jurídica dos sindicatos, associações patronais ou outras associações legalmente constituídas, sem fim lucrativo e de reconhecido interesse público, destinados a facilitar a defesa, mesmo judicial, exclusivamente dos interesses legitimamente associados<sup>140</sup>.

Em 2004, foi aprovada a Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto, que define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita. Definem-se como atos próprios de advogados e solicitadores o exercício do mandato forense<sup>141</sup>, a consulta jurídica<sup>142</sup>, a elaboração de contratos e a prática dos atos preparatórios tendentes à constituição, alteração ou extinção de negócios jurídicos, designadamente, os praticados junto de conservatórias e cartórios notariais, a negociação tendente à cobrança de crédito e o exercício do mandato no âmbito de reclamação ou

---

<sup>137</sup> Cf. artigo 537.º, n.º 5, do Estatuto Judiciário.

<sup>138</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 13 de Março.

<sup>139</sup> Cf. artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/84, de 13 de Março.

<sup>140</sup> Cf. artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 84/84, de 13 de Março.

<sup>141</sup> Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto, considera-se mandato forense o mandato judicial conferido para ser exercido em qualquer tribunal, incluindo os tribunais ou comissões arbitrais e os julgados de paz.

<sup>142</sup> Nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto, considera-se consulta jurídica a atividade de aconselhamento jurídico que consiste na interpretação e aplicação de normas jurídicas mediante solicitação de terceiro.

impugnação de atos administrativos ou tributários, quando estes atos sejam exercidos no interesse de terceiros e no âmbito de atividade profissional<sup>143</sup>

Mais uma vez, a lei veio proibir a constituição de escritórios não constituídos exclusivamente por advogados ou solicitadores que se dediquem, ainda que de forma parcial, à prática de atos próprios de advogados. Prevê, na esteira da legislação anterior, entretanto revogada, duas exceções a tal proibição: a) os sindicatos e as associações patronais, desde que os atos praticados o sejam para defesa exclusiva dos interesses comuns em causa e que estes sejam individualmente exercidos por advogado, advogado estagiário ou solicitador; e b) as entidades sem fins lucrativos que requeiram o estatuto de utilidade pública, desde que, nomeadamente no pedido de atribuição se submeta a autorização específica, precedida de consulta à Ordem dos Advogados e à Câmara dos Solicitadores, para a prática de atos próprios dos advogados ou solicitadores, os atos praticados o sejam para defesa exclusiva dos interesses comuns em causa, e estes sejam individualmente exercidos por advogado, advogado estagiário ou solicitador<sup>144</sup>.

Como se depreende da descrição sumária do tratamento legislativo quanto a esta matéria, de entre as organizações da sociedade civil, os sindicatos são aquelas que maior tradição tem na organização sistemática de gabinetes de consulta jurídica e de patrocínio judiciário dos seus associados. Como veremos, essa longa tradição traduz-se numa estrutura devidamente apetrechada para garantir informação e aconselhamento jurídicos, bem como o acompanhamento em tribunal dos trabalhadores associados.

A abertura da lei à possibilidade de outras associações prestarem este tipo de serviços em regime de voluntariado e de forma gratuita é meramente aparente.

O entendimento seguido pela Ordem dos Advogados surge plasmado no Parecer E-10/05 do Conselho Geral da Ordem dos Advogados<sup>145</sup>, que sintetiza os termos em que esta questão tem vindo a ser perfilhada:

---

<sup>143</sup> Cf. artigo 1.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto.

<sup>144</sup> Cf. artigo 6.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto.

<sup>145</sup>

Acessível

em

[https://www.oa.pt/Conteudos/Pareceres/detalhe\\_parecer.aspx?idc=57113&idsc=158&ida=39808](https://www.oa.pt/Conteudos/Pareceres/detalhe_parecer.aspx?idc=57113&idsc=158&ida=39808), acedido em 23 de Maio de 2013.

I) O pedido de autorização por uma entidade sem fins lucrativos para a prática de atos próprios dos advogados ou solicitadores pressupõe que simultânea ou previamente tenha requerido e obtido o estatuto de utilidade pública; II) O pedido de autorização deve especificar que atos ou categorias de atos se pretende praticar; III) Os atos que a Associação pode praticar são apenas os que são comuns a todos os associados e já não os que respeitem a interesses particulares dos associados (sumário parcial do Parecer E-10/05 da OA).

---

A primeira dificuldade surge, desde logo, com o primeiro requisito exigido: o estatuto de utilidade pública, que obriga as organizações da sociedade civil a um procedimento ainda complexo e burocrático para a sua concessão<sup>146</sup>. Ainda que ultrapassada tal barreira, surge uma segunda, particularmente difícil de ultrapassar: a necessidade de requerer autorização específica, precedida de consulta à Ordem dos Advogados e à Câmara dos Solicitadores, para a prática de atos próprios dos advogados ou solicitadores. E uma terceira: que os interesses que se pretendem satisfazer com tais serviços sejam comuns a todos os associados e não interesses particulares de cada membro.

A interpretação da Ordem dos Advogados quanto a esta matéria tem vindo a ser marcadamente restritiva. Veja-se, a título de exemplo, o Parecer 33/PP/2009 do Conselho Geral da Ordem dos Advogados no qual se considerou desfavorável à abertura de gabinete de apoio jurídico numa associação de bombeiros voluntários dotada de estatuto de utilidade pública, que serviria os seus bombeiros, sócios e corpos sociais e cujo serviço seria prestado por advogado estagiário em regime de voluntariado. Tal parecer desfavorável fundou-se, precisamente, no facto de não existir aquela autorização específica prevista na lei, bem como no facto de não se verificar o pressuposto da defesa exclusiva dos interesses comuns em causa<sup>147</sup>.

Paradigmático é, ainda, o Parecer 16/PP/2011, do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, ao pronunciar-se desfavoravelmente quanto à abertura de um gabinete de consulta jurídica gratuita, por uma instituição de solidariedade social, dotada de utilidade pública, destinado a pessoas carenciadas. Neste caso concreto, entendeu o Conselho Geral, entre outros fundamentos, também que os interesses que se pretendiam satisfazer não eram interesses

---

<sup>146</sup> Este procedimento encontra-se regulado pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de Dezembro.

<sup>147</sup>

Acessível em [https://www.oa.pt/Conteudos/Pareceres/detalhe\\_parecer.aspx?idc=57113&idsc=158&ida=124628](https://www.oa.pt/Conteudos/Pareceres/detalhe_parecer.aspx?idc=57113&idsc=158&ida=124628), em 23 de Maio de 2013.

comuns, mas sim interesses individuais dos seus utentes<sup>148</sup>. Esta é uma posição criticada pelas organizações da sociedade civil.

Infelizmente não podemos ter juristas a trabalhar connosco por a Ordem dos Advogados não permitir que um advogado trabalhe numa associação, numa IPSS. [...] sendo um serviço que é pago não pode estar numa associação com um estatuto não lucrativo. Mesmo que o advogado não se faça pagar, e aí nós temos algum aconselhamento pró bono, a partir do momento em que é preciso ir para os tribunais é preciso começar a ser pago e portanto isto para nós é complicado porque gostávamos muito de poder ter pessoas a trabalhar ali connosco e o patrocínio oficioso é através dos canais normais (Ent. 27).

Esta problemática sobre a capacidade jurídica – constrangimentos legais e recursos materiais – das organizações sociais em desenvolver atividade de proteção jurídica dos cidadãos constitui uma preocupação mencionada pelas organizações entrevistadas. São dois os principais tópicos a que as organizações fazem alusão: a prestação de serviços de informação e aconselhamento jurídico e a possibilidade de patrocínio judicial de casos obtidos através da organização. De acordo com uma entrevistada pertencente a uma IPSS vocacionada para a luta contra a discriminação LGBT, o papel das organizações deveria ser fundamental ao enquadrar a escolha de um advogado da confiança dos cidadãos e com uma visão idêntica e partilhada das causas em jogo:

Recorrer ao apoio judiciário nós fazemos, mas as pessoas quando nos contactam, contactam-nos a pedir um advogado que não seja homofóbico. Por exemplo, este fim-de-semana fizemos uma formação, com advogados e professores para juristas, mas não podemos encaminhar os casos para esses juristas específicos (Ent. 22).

Nós acabamos por não conseguir intervir por falta de recursos. Muitas vezes as pessoas chegam cá, perguntam o que fazer, mas depois não podemos patrocinar a ação. Seria certamente uma mais valia, porque o nosso conhecimento é útil. (Ent. 21).

Outro entrevistado, oriundo de uma organização de defesa dos direitos dos sinistrados do trabalho, é particularmente contundente nas críticas que tece ao atual enquadramento da regulação dos atos dos advogados, sublinhando a importância da valorização das organizações sociais na proteção e capacitação jurídica dos cidadãos, dada a experiência, familiaridade e confiança que lhe podem assegurar:

148



A lei dos atos próprios dos advogados é interpretada para todos os gostos de acordo com os gostos da Ordem, que a meu ver são meramente corporativo e não tem sentido aquela interpretação, não tem lógica, aliás, até é incompatível com a vida das próprias associações. Se uma associação recebe um sócio e um não jurista é que lhe explica-lhe, porque essa é a tendência natural das pessoas, o então até está um jurista que não é advogado e explica uma coisa qualquer, porventura até explica mal porque não domina bem a matéria, não conhece bem a lei, até diz umas coisas e a pessoa vai mal informada. A sociedade fica satisfeita com isso e a lei dos atos próprios dos advogados pelos vistos ficaria também muito satisfeita com essa solução, quando nós estamos a tratar dos problemas dos cidadãos e para tratar bem dos problemas dos cidadãos, o desejável era que a ILGA e as outras associações pudessem tratar, não propriamente os processos judiciais, porque aí de facto um advogado tem que intervir, não há outra solução, mas que pudessem fornecer uma informação jurídica correta às pessoas. (...) Então se não se permite às associações ter um apoio jurídico especializado para prestar informação jurídica, não é ir aos tribunais, que as associações não podem ir aos tribunais, que aí têm que estar inscritos na Ordem dos Advogados. Mas, a associação não pode prestar uma informação jurídica precisa aos sócios. É a minha interpretação da lei. (...) Há uma pressão imensa da Ordem dos Advogados sobre as associações, para as associações no final de contas não poderem exercer corretamente o seu projeto social. Ora, o papel das associações aqui é fundamental, porque há um problema de iliteracia enorme, isto é, as pessoas chegam à associação com um papel na mão e dizem “Sr. Dr. tenho aqui uma carta que recebi e aquilo é uma notificação com 3 linhas que tem algumas palavras que eles não percebem e nós temos que ler aquilo, descodificar e explicar e às vezes é uma mera notificação. Tem lá duas palavras que eles não entendem. A associação tem um papel importante a explicar isto, a pessoa não vai a um advogado, isto não tem lógica nenhuma” (Ent. 13).

Outra organização sublinha o seu empenho político na luta pela possibilidade de patrocínio dos cidadãos que a ela recorrem. As estratégias de ultrapassagem dessa limitação passam, desta feita, pelo estabelecimento de protocolos com escritórios de advogados, com o objetivo de estabelecer um canal privilegiado de acesso ao direito e à justiça. Jogando com as vantagens (reputação, etc.) que a própria advocacia poder retirar do processo, esta organização procura, desta maneira, responder à lacuna jurídica dos seus próprios serviços jurídicos. Ao contrário de outras organizações, que, como veremos, fornecem os seus próprios serviços, contornando o quadro jurídico, esta opção externaliza a proteção jurídica dos cidadãos:

Alguns quando cá chegam já estão em tribunal. A nossa associação sempre tentou patrocinar, embora não possa. Estamos agora a desenvolver acordos com gabinetes de advogados para fazer essa outra parte. Vamos assinar brevemente um protocolo com uma firma de advogados aqui em Lisboa, a nossa delegação de Braga já assinou também. Mas, será orientado para questões específicas. Não será para todo o direito, mas sobretudo para a área da acessibilidade, em Lisboa. Em Braga, é na área do desporto. Portanto, vamos tentar que a associação também assegure aos sócios essa outra componente da ida a tribunal. A associação já tentou, junto de gabinetes de advogados, que o apoio pro bono fosse prestado, e nunca conseguiu. De repente, agora, surgiram duas firmas por iniciativa delas próprias (Ent. 20).

Ao contrário do caso anterior, a seguinte organização entrevistada não apenas presta informação jurídica, como patrocina ações judiciais cujos temas se adequam ao repertório de protesto do movimento social em que se insere, situação semelhante que verificou, ao longo do trabalho de campo, noutras organizações entrevistadas. Este modelo constitui uma aproximação à ideia de *advocacia de causas*, dado que os próprios advogados se constituem militantes e ativistas dos movimentos sociais:

Há outras associações de luta contra a discriminação que têm apoio jurídico, mas não trabalham nos tribunais. Mas na área das legalizações, esse trabalho, mas não fazem processos de discriminação. Que eu saiba, só a nossa associação é que o faz, por via do escritório. Pro bono (Ent. 17).

Todo o nosso trabalho com estas associações é pro bono. Aliás, o trabalho é pro bono e as despesas somos nós que pagamos (Ent. 18).

A promoção de uma *advocacia de causas* é frequentemente reclamada pelas organizações da sociedade civil à própria Ordem dos Advogados, sem terem, no entanto, alcançado sucesso em tal estratégia. De acordo com algumas organizações, foram ensaiadas tentativas de aproximação à Ordem dos Advogados, tanto com intuitos formativos, como com o objetivo de delinear estratégias conjuntas de resposta à vulnerabilidade jurídica dos cidadãos. Todavia, esses esforços, de ambas as partes, não terão sido levados a bom porto:

Há pouco tempo a nossa associação teve uma reunião com a Ordem dos Advogados. Sempre que muda o Bastonário tenta-se fazer uma aproximação. Temos um protocolo assinado com a Ordem. [...] Mas, aquilo nunca avançou. E, agora, o Dr. Marinho Pinto disse que não. Esse não é o papel da Ordem. Dizem que temos de ir junto das firmas de advogados, porque eles não podem fazer esse papel. Acredito que seja assim [...] Mas o anterior bastonário quando assinou este protocolo devia ter outra conceção. Agora junto do CEJ houve uma reunião com a antiga Presidente e ela estava interessada em que a associação desse formação, mas entretanto ela saiu e essa questão ficou suspensa até hoje. Mas a associação vai insistir, porque de facto isso é fundamental (Ent. 20).

Em 2004 a Ordem dos Advogados criou uma comissão de debate informal sobre racismo e discriminação. Na altura foram convidadas as pessoas do movimento associativo a participarem nessas reuniões de reflexão (Ent. 18).

Mas houve depois a criação de um gabinete da Ordem dos Advogados para imigrantes em situação difícil! Só que ficavam-se pela consulta... ora eles têm consulta em qualquer lado! É aquilo que a gente faz! A questão da informação... os imigrantes, mal ou bem, vão tendo... Eu acho que a Ordem dos Advogados deveria fazer mais do que isso! Devia disponibilizar advogados voluntários [...] (Ent. 24).

Em meados de 2012, o Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados criou a denominada *Rede de Advogadas e Advogados Cuidadores*, constituída por advogados

voluntários que prestariam aconselhamento jurídico gratuito a pessoas em situação de especial vulnerabilidade sinalizadas por organizações da sociedade civil. Aos tais advogados voluntários estaria, no entanto, vedada a possibilidade de patrocinar judicialmente a pessoa a quem dessem consulta jurídica<sup>149</sup>.

Em suma, as organizações e os movimentos sociais socorrem-se de diferentes estratégias para contornar os constrangimentos legais que obstaculizam a proteção jurídica dos cidadãos, através do auxílio informal e do acionamento de redes advogados que, muitas vezes gratuitamente, se articulam com as organizações. A oferta de serviços é variada e o grau de intervenção jurídica nos casos concretos possui igualmente contornos diferenciados. Como veremos, a posição dos movimentos e das organizações perante o direito e a justiça poderá passar, tanto pela prestação de serviços como pela judicialização de casos que, em rigor, constituem causas sociais dos movimentos. Organizações contra a violência doméstica, contra o racismo e contra a precariedade são aquelas em que esta realidade é mais notória, suscitando, por vezes, alguns dilemas para os profissionais e para as organizações.

## **O sistema judicial visto pela sociedade civil organizada e os entraves no recurso aos tribunais**

Perceber o lugar que os tribunais ocupam nas representações sociais dos portugueses é importante para melhor compreender a visão que a sociedade civil organizada tem sobre o sistema judicial, tornando mais claros os desafios enfrentados pelas organizações sociais na intermediação e potenciação do acesso à justiça. No lastro de inquéritos anteriores realizados pelo CES/OPJ, um estudo sociológico intitulado *As mulheres nas magistraturas em Portugal: percursos, experiências e representações*, coordenado por Conceição Gomes (2013), aplicou um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa acerca das suas perceções e opiniões sobre o sistema de justiça globalmente considerado. Mais de 60% dos inquiridos avalia negativamente o sistema de justiça português. A desigualdade social no desempenho dos tribunais é sublinhada pela ampla maioria dos respondentes, levando 93% a considerar que os tribunais conferem um tratamento diferenciado entre ricos e pobres. A mesma conclusão se retira do inquérito coordenado por Pedro Magalhães

<sup>149</sup> Cf. <http://www.oa.pt/upl/%7Bd3e9aa4a-3064-42d0-8318-f70b16054c16%7D.pdf>, acedido em 3 de Maio de 2013.

(2009)<sup>150</sup> sobre a qualidade da democracia, onde a resposta a uma pergunta idêntica reconhece uma opinião convergente em 82% dos inquiridos. A morosidade e a complexidade são fatores dissuasores da mobilização aferidos por ambos os estudos, sendo vincados por 59% (Gomes, 2013) e por 49% (Magalhães, 2009) dos cidadãos inquiridos. Já quando questionados sobre se os culpados são sempre condenados em tribunal, o estudo de Gomes (2013) regista uma perceção negativa dos cidadãos que ronda os 85%. O mesmo acontece com o sentimento de impunidade criminal relativamente a pessoas com poder ou com dinheiro (80% das respostas). A inibição do acesso à justiça por causa dos custos económicos que lhe estão associados é aquela que concentra uma opinião mais expressiva por parte da população inquirida: 94% afirma serem muitas as pessoas que não recorrem à justiça porque têm medo de não poder pagar (Gomes, 2013).

A atribuição aos meios de comunicação social de uma imagem pública negativa das instituições judiciais é apontada por 74% dos respondentes, sendo também maioritária a opinião de que os tribunais assustam as pessoas (54%), como aponta o estudo coordenado por Conceição Gomes (2013). Este conjunto de elementos ajuda a explicar por que é que, segundo este estudo, a maioria (52%) hesitaria em recorrer a tribunal para resolver um caso, alegando lentidão da justiça (33%), dinheiro perdido (22%), tempo perdido (20%) e falta de confiança nos tribunais (13%), entre outros motivos menos expressivos. É ainda importante assinalar que no estudo conduzido por Pedro Magalhães (2009), nas diferentes dimensões da democracia sobre as quais a sua amostra foi inquirida<sup>151</sup>, o acesso à justiça e a igualdade perante a lei concentram, comparativamente, um destacado maior número de opiniões negativas do que positivas.

Este cenário de perceções e representações coloca o sistema de justiça num índice frágil de confiança institucional por parte dos cidadãos. Não só os tribunais são percebidos como dispositivos de reprodução das desigualdades, como as deficiências funcionais percecionadas agravam o ceticismo relativamente ao retorno esperado das ações em tribunal. Tanto a igualdade de oportunidades (o sistema deve ser igualmente acessível a

---

<sup>150</sup> <http://static.publico.pt/docs/politica/estudodasedes.pdf>

<sup>151</sup> Estas dimensões foram: liberdades individuais, responsabilização vertical, responsabilização horizontal, fontes de informação, oportunidades de participação, poder dos órgãos eleitos, representação política e responsividade do poder político (Magalhães, 2009: 27).

todos) como a igualdade de resultados (o sistema deve oferecer respostas que sejam individual e socialmente justas) (Lauris, 2009: 140) são valores que se encontram, na opinião dos cidadãos portugueses, profundamente comprometidos.

O facto de privilegiarmos, no trabalho de campo, as organizações sociais voltadas para a resposta à vulnerabilidade social permite identificar, a partir da perceção dos juristas e ativistas entrevistados, o seguinte paradoxo: é nos contextos em que a justiça é mais urgente e necessária que a desconfiança dos cidadãos face aos tribunais se torna mais evidente. Esta desconfiança relativamente ao sistema de justiça é replicada pelas organizações da sociedade civil entrevistadas que, no seu discurso, reforçam esta imagem negativa que a generalidade dos cidadãos tem da justiça.

As pessoas têm muita desconfiança em recorrer aos tribunais, recorrer ao sistema que existe efetivamente para as proteger, com medo desta dupla discriminação, de 'não vale a pena, gastei dinheiro, gastei tempo, ainda voltei a ser insultado, se não tivesse estado naquele sítio não tinha acontecido isso, se não saísse naquele bar...' [...] E esta desconfiança vai-se perpetuando. Não recorrem porque acham que não vai ter efeito, não vão ver a sua segurança protegida, não vão ter um resultado, independentemente do resultado, o processo de arriscar é demasiado perigoso (Ent. 27).

Nós acompanhamos as nossas vítimas nas idas a tribunal e isto é uma realidade muito presente com as vítimas de tráfico. Elas têm grande desconfiança com o sistema judicial, muito frequentemente, até porque o conhecimento que têm é a dos seus países de origem e aí ainda é pior que a nossa e por isso há já alguma desconfiança inicial (Ent. 30).

As razões mais frequentemente apontadas por estas organizações para a desconfiança dos cidadãos em relação aos tribunais são as seguintes: a) a morosidade; b) o formalismo judiciário e o tratamento *automatizado* das diversas matérias; c) a ausência de uniformização de jurisprudência. Estas perceções, relativamente ao desempenho do sistema judicial, são mais acentuadas em situações de especial vulnerabilidade. Estas razões, no seu conjunto, fazem com que, mesmo num Estado de direito democrático, se vejam muito fragilizadas as condições efetivas de acesso à justiça, o que coloca em causa as próprias estratégias de mobilização dos tribunais pelas organizações da sociedade civil.

### **E**ntre o tempo dos cidadãos e o tempo dos tribunais

A morosidade dos tribunais judiciais é, desde há longas décadas, a principal crítica dirigida ao sistema de justiça. A perceção veiculada pelas organizações da sociedade civil,

ancorada não apenas nas percepções da opinião pública ou na imagem induzida pela comunicação social, mas sobretudo nas experiências com que, quotidianamente, se deparam, não foge a essa regra.

O problema da morosidade é a questão central, eu acho que é mais a morosidade do que a percepção de que se decide mal. (...) não tenho a ideia que as pessoas tenham uma má opinião da justiça quando decide. Eu acho que na generalidade das situações as pessoas concordam com as decisões e algumas não concordam, mas é normal. Agora, de uma forma geral acho que as pessoas não têm uma percepção má dos juízes quando decidem, agora têm problemas com a morosidade (Ent. 13).

Nós também sentimos estas queixas, enquanto dirigentes, no dia-a-dia a lidar com os trabalhadores é a morosidade da justiça e fundamentalmente (...) desde o fim do processo até à sentença, isso é onde mais se queixam os trabalhadores e não entendem esta situação. [...] O que mais os trabalhadores sentem é a morosidade e os custos dos processos (Ent. 35).

Segundo alguns entrevistados, a perspetiva de um processo longo é o primeiro e principal fator desmobilizador dos cidadãos no recurso aos tribunais. Este fator estará certamente na origem de muita supressão da procura dos meios judiciais enquanto instâncias de resolução de conflitos e de efetivação de direitos, comprometendo o exercício da cidadania e as expectativas depositadas no regular funcionamento do Estado de direito democrático.

Ou seja, um indivíduo que está desempregado, foi despedido, tem pouco dinheiro e vai procurar um advogado e o advogado diz que a taxa de justiça é X, para tentar o apoio judiciário, mas que nas suas condições se calhar não lhe vão dar esse apoio, porque tem casa própria, tem não sei que mais, e ele pode ter isso tudo, mas se quer vender a casa não vende em 2 dias e, portanto, não pode comer com isso. E, nesse caso, eu disse ao homem “veja se pede dinheiro emprestado” “E depois quanto tempo é que isto vai demorar?” “Olhe, isto é para meter no Tribunal de Trabalho em [...], se tiver sorte, se calhar na secção x ainda resolve no prazo de 1 ano, fora os recursos, mas se calhar no juízo y, vão marcar para o ano de 2013 ou 2014”. Este aspeto, associado ao custo e esforço que é feito pelas pessoas desfavorecidas, ou seja, desprotegidas em determinado momento e a longa espera que vão ter para recuperar esse dinheiro... E essa longa espera tem que ver com várias coisas, incluindo com esta história da crise, a pensar daqui a uns anos, quando isto for a ser julgado, eu vou buscar o quê? Não vou buscar nada. A empresa desapareceu. Portanto, acabam por desistir (Ent. 11).

A ausência de uma resposta em tempo útil, não é só dramatizada nas situações em que está em causa assegurar os meios de subsistência de determinada pessoa, como é o caso do direito do trabalho, mas também em outras áreas de intervenção das organizações da sociedade civil. Na área ambiental, a demora na resposta do sistema judicial pode conduzir a situações dificilmente reversíveis.

Obviamente também a morosidade dos tribunais é um desastre em termos ambientais porque muitas vezes, por exemplo, temos providências cautelares que são decretadas, mas que depois entretanto a outra parte recorre e a providência é retirada. Nós temos casos de empreendimentos que já estão construídos e ação principal está a correr em tribunal. Portanto, se depois nos vier a ser dada razão, o que é vai ser feito? Vão eliminar o empreendimento (Ent. 23)?

Quando está em causa ações em que os cidadãos necessitam de relatar em tribunal situações particularmente sensíveis ou melindrosas, a morosidade constitui fator desmobilizador pelo efeito de revitimação que o depoimento daqueles opera.

Depois, há a morosidade com que estes processos têm e quando falamos, por exemplo, de uma vítima que recebeu todo o apoio a nível psicológico e emocional, construiu aqui o seu projeto de vida, iniciou um processo de reintegração e passado 1 ano ou 2 é que vai a tribunal voltar a refletir e a rever todo o processo de crime e é re-vitimizar novamente esta pessoa (Ent. 30).

Em relação aquilo que as pessoas nos dizem, as vítimas e muitas vezes os familiares das vítimas, em relação aos tribunais, é recorrente a questão da morosidade. Tal como é muito frequente as pessoas referirem-nos, e em particular os familiares de vítimas mortais, de que não vale a pena tentar a via do tribunal para solicitar alguma espécie de justiça, considerando que é um processo altamente demorado, profundamente moroso, passa por reviver momentos que foram e que são traumáticos, falamos de indivíduos que foram vítimas de acidentes, falamos de familiares de vítimas que perderam pessoas e vão reviver os acontecimentos e vão passar por todo um processo dentro de um sistema que não é percebido pelas pessoas como sendo amigável, sensível ao trauma ao sentimento de perda das pessoas (Ent. 33).

Uma segunda consequência da morosidade na resolução dos conflitos em tribunal, segundo as organizações entrevistadas, é a maior permeabilidade dos cidadãos aceitarem um acordo que lhes seja menos favorável do que uma decisão judicial. A morosidade torna-se, assim, num fator que poderá potenciar eventuais formas de *conciliação repressiva*, isto é, o estímulo à aceitação, em contextos desiguais e de especial vulnerabilidade dos cidadãos, de condições desvantajosas que, com tribunais céleres, poderiam – e deveriam – ser evitadas:

Aquele exemplo dado pelo (...) sobre os imigrantes e as conciliações e este é um problema que resulta da morosidade. Isto é, as pessoas na possibilidade de um processo longo aceitam uma coisa qualquer, portanto essas conciliações são muito más para as pessoas, em geral. (...) E nos acidentes de trabalho o problema da morosidade pesa muito e pesa num aspeto importante dos interregnos, dos hiatos da proteção, isto é, há períodos em que as pessoas podem ficar sem nenhum rendimento. E há alguma insensibilidade por parte dos juizes em relação a este aspeto (Ent. 13).

Outro aspeto que me está a deixar preocupado pelo que já vi e pelo que estou a antever diz respeito à morosidade da justiça. Em algumas jurisdições, como a laboral e de família, é absolutamente dramático que uma causa possa levar muito

mais tempo do que devia. Por exemplo, no caso do trabalho, o prazo de atribuição do subsídio de desemprego. Há uma altura, e vai haver cada vez mais com as medidas adotadas sob a invocação do acordo com a troika, em que na esmagadora maioria dos casos, quando o trabalhador chega à fase de julgamento, mesmo na primeira instância, já há muito que não tem subsídio de desemprego. Não reingressou no mercado de trabalho, dadas as características que o nosso sistema tem, e, portanto, está completamente vulnerável àquelas teorias do *mais vale um mau acordo do que uma boa demanda*, etc. (Ent. 2).

O investimento, nos últimos anos, no sistema judicial prende-se, precisamente, com o combate à morosidade e, em especial, à elevada pendência processual. Esta é a primeira preocupação do memorando de entendimento com o troika, em homenagem aos princípios da certeza jurídica e da celeridade na obtenção de uma decisão. Não obstante, não deixa de ser importante dar voz a algumas preocupações manifestadas pelos entrevistados na irracionalidade da adoção de medidas puramente gestionárias.

O problema da morosidade, mas da morosidade que não pode ser entendida como forma de se viabilizar as soluções todas para aviar processos de qualquer maneira. A incompreensão grave, por parte das entidades com responsabilidade nesta matéria, desde as entidades governamentais até ao próprio Conselho Superior da Magistratura, é que, como é obvio, não é possível comparar numericamente pendências entre tribunais das grandes urbes, designadamente de Trabalho, com os tribunais de outras áreas. Por exemplo, na grande Lisboa, Almada, Cascais, concentram-se, de facto, as sedes das maiores empresas do país. As sedes dos principais sindicatos do país, os escritórios dos advogados desses sindicatos e, portanto, as questões de maior complexidade, quer fáctica quer jurídica,... Se se comparar a pendência do Tribunal de Trabalho do Funchal com a pendência do Trabalho de Trabalho de Lisboa... é que não há comparação. E, portanto, dizer que o juiz do Tribunal do Trabalho do Funchal despacha 100 processos e o daqui despacha 50, portanto o daqui é um preguiçoso e tem menos produtividade, isto é um disparate do tamanho de um elefante (Ent. 2).

Acresce que as preocupações do memorando com a eficiência do sistema de justiça centram-se, sobretudo, no campo dos processos relacionados com a economia e a cobrança de dívidas. Alcançar um equilíbrio entre o tempo dos cidadãos e o tempo necessário à produção de uma decisão judicial justa continua a ser um dos grandes desafios dos tribunais, no qual se jogará, também, a evolução das perceções e representações dos cidadãos relativamente ao sistema de justiça.

## **O** *formalismo Judiciário e o Tratamento automatizado de determinadas matérias*

O mundo judiciário desenvolve-se dentro de um ritual próprio que exclui os não profissionais da linguagem própria de um tribunal. O formalismo dos rituais e o esparrilho das normas



processuais, tendo como principal função assegurar que a justiça seja realizada segundo regras iguais que a todos garantam um caminho adequado para chegar a uma decisão justa, constitui um segundo fator de distanciamento entre os tribunais e os cidadãos.

As pessoas recebem a notificação, que também às vezes é um bocadinho indecifrável para elas, porque lhes fala do artigo 75º e seguintes do Código de Processo Penal e as pessoas não percebem bem o conteúdo daquilo, e vêm muitas vezes até nós e pedem-nos para descodificar a notificação. Nós explicamos à pessoa o que é e muitas vezes auxiliamos a pessoa a ir ao processo manifestar o propósito de deduzir o pedido [de indemnização cível]. O que acontece é que mesmo quando as pessoas manifestam este propósito depois não são notificadas da acusação, e depois não sabem quando começa a correr o prazo, não sabem quando acaba o prazo para deduzir o pedido de indemnização (Ent. 22).

Neste campo, as organizações da sociedade civil desempenham um papel fundamental na descodificação da linguagem do tribunal.

A linguagem é uma linguagem institucional, mas também de cada ator (...). Nós fazemos esclarecimentos de direitos, quando necessário, fazemos a ponte para a advocacia oficiosa, para advogados *pro bono*, conforme a situação e também, se necessário, explicamos o funcionamento dos tribunais, mas muitas vezes as pessoas chegam a dizer “Eu não percebi nada, andavam lá uns senhores de um lado para o outro, e entretanto houve um senhor com uma capa preta” que disse que isto tinha sido adiado *si ne qua non*. São coisas tão simples (...). No caso das vítimas, apesar de todos os esforços que foram feitos, a vítima continua a ser o parente pobre e marginal do sistema de justiça criminal, que ninguém sabe o que é que há de fazer com elas. As pessoas choram, têm emoções (Ent. 28).

Penso também que a articulação que as instituições têm com os tribunais é muito importante. Como os utentes muitas vezes sentem esta dificuldade de comunicação com os tribunais, somos nós instituições que fazemos essa ponte, essa transmissão de informações, que é tantas vezes necessária, portanto, essas informações passam por dizer o que é que a mulher necessita em concreto, quais são os constrangimentos dessa pessoa. Muitas vezes passa também pela indicação de prova, porque o processo penal, da forma como está estruturado, continua a impor à mulher o dever de ser ela a indicar prova, a angariar todas as provas para o processo que tenha disponíveis para poder fazer valer os seus direitos. E portanto, nós enquanto instituição, é que fazemos isso. A articulação institucional é muito importante, não só do nosso lado, mas também da parte dos tribunais para conosco (Ent. 31).

Este é um reflexo da prevalência da retórica jurídica tradicional que, fundamentalmente, se deve a práticas rotineiras, à falta de sensibilização dos diversos atores judiciais para o descolamento do discurso jurídico formal e à falta de apetrechamento de magistrados e advogados para assumir competências que não se prendem com o *core* da resolução do litígio que se lhes apresenta (Santos e Gomes, 2010).

Mas, este fator de distanciamento não se exprime apenas na ausência de acessibilidade, do ponto de vista dos recursos cognitivos e de literacia jurídica, dos destinatários da justiça – os cidadãos – relativamente ao desenrolar dos atos processuais, mas também na ausência de preparação dos atores judiciais na comunicação com os intervenientes do sistema judicial, em especial as vítimas de crimes, o que potencia a vitimação secundária.

[...] é, de desde logo, de uma desconfiança, que tem a ver com a morosidade, tem a ver com a comunicação, mas também com os procedimentos de abordagem...isto [...] tem a ver também com o não assegurar de um direito, que deve ser fundamental em termos de relacionamento com as vítimas de crime [...], que é do respeito e do reconhecimento [...]. Os exemplos que temos apenas servem para exemplificar, não servem para generalizar. Lembro-me perfeitamente de um exemplo de um coletivo em que houve confusão entre os juizes porque a presidente se dirigia à vítima, vítima de um crime sexual entretanto maior, com considerações do género 'mas acabou por não se importar muito, pois não?', uma total falta de respeito, passa por aí. Por outro lado, o tribunal deveria ter uma função essencial de prever vitimação secundária, ou seja, evitar que todas as consequências nefastas da vitimação venham ao de cima e sejam potencializadas (Ent. 28).

E aqui entra de facto a necessidade de compreensão sobre o que é que é ser vítima, há, portanto, aqui uma deficiente construção daquilo que se entende por vítima. O que é que é a mulher vítima de violência? Como é que ela deve ser tratada? E aqui parece-me, com o devido respeito, que ainda há um preconceito por parte dos magistrados judiciais, sobre o que é uma mulher vítima de violência, é uma coitadinha, é uma pessoa frágil. E eu penso que é nessa linha que as pessoas não se sentem bem, sentem essa ideia que está pré-concebida e não se sentem minimamente acolhidas nos tribunais. (Ent. 31)

Por outro lado, as organizações entrevistadas associam ao formalismo jurídico um impacto na inadequação da solução concreta a dar ao caso. Consideram que este formalismo potencia decisões padronizadas, que não refletem as necessidades do caso concreto, que, frequentemente, são ancoradas em interpretações demasiado restritivas da lei.

Gostava também de falar quanto à adequação das respostas dos tribunais aos casos concretos, que nem sempre existe e isto por causa da morosidade das decisões, mas também por essa falta de sensibilidade, esta questão da violência doméstica não pode ser tratada como uma questão geral, padronizada, as respostas têm que ser sempre adequadas a cada caso, o que impõe decisões necessariamente diferentes e decisões que tenham uma vertente prática, que auxiliem as pessoas, porque é isso que elas pretendem (Ent. 31).

Eu acho que existe uma tendência para fazer uma interpretação restritiva da lei e não é nesta ou naquela área, tem a ver com a todas as áreas. Uma interpretação formalista. Em vez de resolverem as questões e assegurar os direitos às pessoas, se puderem vão complicar e terem uma visão restritiva (Ent. 28).

Eu queria pôr o ponto na questão da formalidade, porque os formalismos pesam muito. Não é só a falta de conhecimento, também os formalismos e o escape que significam para não trabalharem a questão material (Ent. 13).

Segundo alguns juristas de organizações da sociedade civil que entrevistámos, esta é uma deficiência da formação dos magistrados, mas também de outros operadores que com o sistema judicial se relacionam. Esta avaliação sistémica do desempenho da justiça e dos agentes com os quais se articula forma, no seu conjunto, uma imagem hostil que se reflete na (falta de) qualidade institucional dos mecanismos de regulação social em Portugal.

Mas, a maior parte dos contactos é ao nível dos funcionários judiciais, que muitas vezes na área da formação acabam por ser os parentes pobres. E a justiça nisso é muito simbólica, muito formal, é olha para as becas, para as togas e para os panos pretos e nenhum dos outros profissionais tem pano preto. O espaço é claramente simbólico [...] (Ent. 28).

Por exemplo, os inspetores do trabalho fazem a sua formação lá em cima em São João da Madeira, fechados dentro de uma casa, não contactam com os sindicatos, não contactam com as associações patronais, não contactam com ninguém e saem de lá direitinhos para fazer inspeções. É rigorosamente o mesmo modelo. É um modelo de formação assente numa visão fechada que tudo o que se ouve através do conhecimento dentro de uma sala de um conjunto de leis e de um conjunto de técnicas, e, neste caso, estou a falar do processo. Atenção que o processo, a meu ver, pesa muito nisto e não deve ser desvalorizado, porque se a cultura é uma cultura formalista ela vai sempre sobrepor-se à questão material e sempre que for possível fugir por essa escapatória, foge-se e não se aprecia a questão material. Não vale a pena saber a questão material. O sabendo ou não sabendo o resultado é rigorosamente o mesmo por causa da escapatória pela questão formal (Ent. 13).

A formação teórico-prática deveria ser, por exemplo, na área da especialização conhecerem o terreno, quais são os desafios quais as *nuances* da aplicação da lei. Mas, perceber que existe mais mundo naquelas letras de lei para além daquele ambiente do formalismo e da *catequese* que tiveram em termos de escola de formação. Porquê? Porque nós sabemos, no terreno, qual é o impacto daquela lei, de como o edifício jurídico está e o impacto na vida e como aquilo é contraditório, muitas vezes, até por boa vontade. Está-se a fazer coisas, por boa vontade, na aplicação e na busca de soluções de justiça material que depois “ah, isso não é assim, isso na prática acaba por não resultar. Porque há aqui muitas vezes um *gap* entre o aplicador e os efeitos da lei que até podem ser imbuídos da melhor boa vontade e acharem que até têm um projeto quase de intervenção relativamente a isto. Tem a ver claramente com os formalismos, as togas, os panos pretos...significa que a justiça é neutra ao julgar, e isso é aproveitar a parte positiva, mas têm a ver com desmistificação e até a descodificação de tudo isso (Ent. 28).

Os estudos sobre o sistema de recrutamento e de formação de profissionais jurídicos não atribuem, por norma, especial atenção ao papel da sociedade civil para a qualidade e o bom desempenho funcional dos profissionais, privilegiando as competências técnico-jurídicas e o domínio dogmático do direito. Um estudo recente do OPJ, coordenado por Boaventura de

Sousa Santos e Conceição Gomes (2011) procura recuperar o contributo das organizações para a formação de profissionais investidos de uma cultura crítica e cívica socialmente exigentes. Pelo contacto privilegiado que as organizações mantêm com os cidadãos mais fragilizados, quais as representações que sobressaem sobre os profissionais? Vejamos um caso em particular, que revela o papel das associações como interfaces por excelência com o sistema judicial:

Há imigrantes que chegam à associação e dizem assim “eu já gastei 700 euros com um advogado, já gastei 1000 euros com um advogado, para fazer o quê?” Para fazer um pedidozinho, uma coisa simples que qualquer pessoa pode fazer e o caso foi resolvido? Não. Portanto, há situações de grande desânimo, de grande descrédito por parte da população imigrante em relação à classe dos advogados que pululam à volta dos imigrantes. Até mais, até há advogados no SEF ali sentadinhos, à espera que apareçam imigrantes para perguntar “precisa de advogado? Olha eu sou advogado. Vem aqui fora”. Vão com eles lá fora e depois voltam a entrar. E, depois, até há advogados, que vão com papeis que é a associação que faz, levam, o imigrante senta-se, porque é paquistanês ou indiano ou não sei o quê, desgraçados porque não dominam bem a língua portuguesa, o advogado está ali a falar com o inspetor do SEF ou com a pessoa que está atrás do balcão e que apresenta os papeis da associação, que foram feitos por nós” (Ent. 24).

Mas, continuamos a assistir a advogados que se aproveitam da situação de fragilidade de muitos imigrantes para retirarem dividendos, e muitas vezes não resolvem coisa nenhuma. A maioria dos cidadãos que vêm a esta Associação – asiáticos, do Bangladesh, da Índia e do Paquistão [...] que são muitos [...] nós somos a associação que mais cresceu na Europa, mais do que qualquer sindicato, nós temos uma média de 10 novos associados por dia, é um fenómeno «do outro mundo», mas acontece... Agora, a maior parte passaram por advogados antes de virem aqui e vêm desiludidos! Alguns pagam milhares de euros e chegam aqui e dizem: «Eu paguei milhares de euros e a resposta é nula, não há nada! Ele não faz nada... desapareceu do escritório.» E então vêm aqui [...] (Ent. 24).

Este testemunho, não sendo generalizável, fortalece a ideia, a que já aludimos, de que há uma forte suspeição dos cidadãos relativamente ao mundo judiciário, corroborada por algumas organizações sociais. Esta suspeição poderá ser alimentada pelo desconhecimento de que os cidadãos e, por vezes, as próprias organizações, dispõem sobre a lei e os procedimentos judiciais, não compreendendo a natureza, o custo e o significado de determinados atos processuais. Mas, é precisamente nestes contextos que os profissionais devem apetrechar-se de maiores recursos deontológicos e cívicos, de forma a tornar clara a relação dos cidadãos com o sistema de justiça, bem como os riscos em causa e os direitos que lhes assistem. Como poderá a sociedade civil organizada contribuir para tornar os profissionais mais conscientes dos desafios e das dificuldades que as vítimas de

discriminação, de violência, de precariedade, etc. enfrentam quando contatam com o sistema de justiça? De acordo com um jurista e dirigente associativo entrevistado,

Fazer formação para magistrados sobre violência e sobre vítimas, por muito que se abra à comunidade, assim como na PSP, não é convidar apenas organizações para irem lá dar umas palestras. No caso do CEJ, não é apenas para os juízes que estão lá, porque os outros são caros para fazer formação. A questão é que nesses currículos, a questão da compreensão dos vários fenómenos, do ambiente, da diversidade tem que ser dada de um ponto de vista interno em termos de técnica, de diversidade que a própria lei permite. Depois, a questão da interface com a sociedade civil. Não se pode dizer de uma forma rigorosa que o CEJ faz formação sobre violência doméstica, só porque as associações vão lá. Isso é transportar, até para as organizações da sociedade civil, um peso na formação que não é nosso (Ent. 28).

Deixe-me dar o exemplo das polícias. A polícia tem conteúdos próprios, correndo o risco de estar a dizer algumas asneiras, conteúdos próprios sobre como marchar, como imobilizar, tem que ter conteúdos próprios sobre áreas dos direitos. Isso não significa, que depois desses conteúdos próprios sobre as áreas dos direitos, não vá alguém de uma associação ambientalista numa lógica, e bem, de abertura à sociedade civil, explicar até alguns daqueles conteúdos e dar a visão de quem trabalha com o ambiente. Uma coisa não substitui a outra e enriquece. Eu não posso dizer que tenho formação sobre violência só porque ouvi uma palestra ouvi coisas que até podem ser certíssimas e, modéstia à parte até são, mas isso não substitui uma formação. A nossa visão é uma visão do terreno, de alertar, de ajudar a refletir quem estudou um determinado conteúdo, esse é o desafio da sociedade civil organizada, quando vocês leem violência, ou quando leem isso, poderão ler isto ou aquilo [...] (Ent. 28).

São várias as questões levantadas por este entrevistado, ressaltando a ideia de que a formação temática não substitui a formação técnica, antes lhe confere um enquadramento específico que auxilia a sua decisão e, mais vincada, de que o problema residirá no modelo de formação prevalecente. Embora a articulação do sistema de formação com organizações sociais seja um caminho importante, o modelo de formação expositivo, traduzido em seminários e palestras temáticas sobre os tópicos mais relevantes para as organizações, fica aquém daquilo que seria necessário para que os profissionais mergulhem nas tensões, problemas e vivências que compõem os fenómenos sociais que o direito interpreta. A troca de visões e experiências através do *focus group* realizado tornou evidente o consenso das organizações em torno desta problemática, sobressaindo as limitações do sistema de estágios *in loco* na formação de magistrados, bem como a importância do percurso associativo dos próprios magistrados com impacto no seu modo de pensar e julgar a realidade:

Por exemplo, eu penso que o estágio dos senhores magistrados prevê a possibilidade de eles fazerem um trabalho em articulação com as associações, portanto, fazerem um estágio no terreno... O que acontece é que normalmente é feita uma visita, um dia, a uma associação, numa manhã ou numa tarde, onde se vê onde é que fica o gabinete de atendimento, onde é que é sala de reuniões, como é que atende as pessoas, etc. E depois, a partir daí não existe mais nada e isso não serve de nada (Ent. 31).

Isto é, uma parte de formação, ninguém pode dizer que por ter estado 3 dias na associação x ou 3 dias na associação y, tiveram uma formação prática sobre mulheres vítimas de violência doméstica ou vítimas de crime. Isto tem de ser complementado com algo que se calhar existe menos (Ent. 22).

Outras organizações exprimem uma opinião mais crítica relativamente à articulação das organizações da sociedade civil com a formação dos profissionais de justiça. Por um lado, denuncia-se o défice de acolhimento dos projetos e propostas formativos das organizações, tanto pelo Centro de Estudos Judiciários, como pela Ordem dos Advogados e pelos órgãos de polícia criminal. Por outro lado, numa vertente concreta, o SOS Racismo aponta ainda a permanência de diferentes formas culturais de racismo institucional que, impregnadas no *sensu comum* dominante, impedem um exame crítico dos factos que sirva a defesa dos direitos das vítimas de discriminação:

O que eu acho é que os tribunais e os operadores judiciários em geral não sabem nada de racismo. Há um problema de formação. Houve uma altura em que propusemos avançar com ações de formação em parceria com o CEJ e com a Ordem dos Advogados, mas isso morreu tudo na praia porque nunca ninguém demonstrou interesse em fazer formação sobre a legislação anti-racista em Portugal e sobre a legislação europeia que é diretamente aplicável cá (...) É um assunto de que eles não sabem, não querem saber e quase têm raiva de quem sabe. Eu já cheguei a ouvir em tribunal, num processo que nem era meu, o caso de alguém que tinha sido insultado “você é preto, vá lá para o fim da fila”, o advogado disse que isso era insultuoso, e o juiz disse “você não me venha com racismos, que eu não tenho paciência”. Cortou logo a conversa. Por isso, acho que, não só há um desconhecimento técnico, porque como não há muitos casos, a maior parte dos magistrados nunca tiveram nenhum, como também não há noção da dimensão social do racismo. (Ent. 18).

## **A** jurisprudência não uniforme

O terceiro fator de distanciamento e desconfiança identificado relativamente aos tribunais judiciais foi a existência de jurisprudência divergente, que diminui o grau de certeza e previsibilidade jurídica no recurso aos tribunais.

Nós temos situações em que nós colocamos uma ação relativamente semelhante, em locais diferentes, temos casos semelhantes, em que temos decisões completamente opostas. Claro que os casos nunca são iguais, como é óbvio, porque há sempre diferenças que se calhar para nós não são significativas, mas que

para um juiz eventualmente até serão. Mas, de facto, aquilo que sentimos é que para situações semelhantes conseguimos ter decisões bastante diferentes e, muitas vezes, assentes em formalismos. Portanto, ligam mais a aspetos formais. Se a ação é, por exemplo, contra uma decisão camarária, o que é que veio antes, ligam mais isso do que propriamente à causa em si, ao tema em si, àquilo que estamos a tentar proteger. No caso das providências cautelares, para nós são um instrumento fundamental porque é o que faz travar os empreendimentos e aí muitas vezes não há a sensibilidade de se perceber que se não pararmos agora [...]” (Ent. 23)

O Código de Trabalho, desde 2003, com particular incidência em 2009, tem muitas garantias. O problema não é a lei, o problema é a prática. Há cinco ou seis requisitos [para uma relação de subordinação] e dizem que basta provar alguns. Aconteceu um caso recente em que, em 6, foram provados 5 requisitos, mas o juiz disse que não era um contrato (Ent. 18) Quando já andávamos todos contentes porque já havia decisões dos tribunais superiores a dizer que bastava 3 em 5 (Ent. 17).

À morosidade e ao formalismo acresce, assim, a incerteza. Se não esquecermos os custos associados à entrada no mundo judicial, facilmente obtemos um cenário pouco propiciador à mobilização do direito e da justiça pelos cidadãos mais vulneráveis. O papel das organizações sociais pode, neste sentido, ser duplamente positivo: por um lado, sinalizar, denunciar e lutar contra os obstáculos colocados ao acesso à justiça por parte dos cidadãos mais vulneráveis; e, por outro, ampliar a capacidade jurídica dos cidadãos, apoiando-os na sua relação com o direito e intermediando a sua relação com os tribunais.

## **Quando o recurso aos tribunais não é solução, mas sim um problema**

Existem outras razões que levam os cidadãos a não recorrerem ao tribunal que não resultam das perceções negativas sobre o sistema judicial, mas das características próprias da sua situação sociojurídica, como é o caso do condicionamento da precaridade laboral por receio de que tal decisão comprometa oportunidades de trabalho futuras:

Os falsos recibos verdes não vão para tribunal porque perdem o seu rendimento. Normalmente só vai quem já foi despedido e quem não pretende ou não tem nenhuma expectativa de encontrar trabalho a recibo verde naquela empresa ou naquela área. Tens o caso da associação x: o núcleo duro inicial dessa associação é da Faculdade de Agronomia e são, na sua maioria, engenheiros agrónomos e florestais. O único empregador que eles têm são os institutos públicos que trabalham na área da conservação da natureza, etc. Eles vão tendo, de vez em quando, contratos de 6 meses, 3 meses, para avançarem com projetos. A última vez que o (...) ficou sem emprego, nós dissemos-lhe para irmos para tribunal e ele disse que não, porque se quiserem trabalhar naquela área não pode arranjar confusões (Ent. 17).

Agora, sabe que os precários, etc., têm um grande ativismo e uma grande visibilidade, mas têm um conjunto alargado de pessoas que comem e calam todos os dias. Portanto, há obviamente uma fraquíssima consciência social das pessoas face à situação em que estão. As pessoas sujeitam-se a tudo e não vão reivindicar porque acham que isso as vai prejudicar. As pessoas desistem. Uma coisa pode ser as pessoas participarem numa manifestação coletiva, mas depois eu e a minha entidade patronal, é um problema, a partir do momento em que temos um exército industrial de reserva (Ent. 1).

Estas circunstâncias emergem nos seguintes dois processos, dinamizados pelas advogadas de uma organização empenhada na luta contra a precariedade laboral. O primeiro diz respeito a uma tentativa de litigação frustrada relativa a um conjunto de cerca de 70 jovens trabalhadores em situação de falso trabalho independente (*falsos recibos verdes*) no MUDE – Museu do Design e da Moda (Lisboa) <sup>152</sup>. Chegou, inclusivamente, a ser criado um Grupo para a Defesa dos Direitos dos Assistentes do MUDE, com o objetivo de denunciar e lutar contra as irregularidades laborais de que aqueles trabalhadores foram vítimas. Dois entrevistados relatam os motivos do fracasso da tentativa de levar o problema a tribunal.

O caso MUDE é um grupo de miúdos que trabalhavam no museu no serviço educativo e que foram dispensados. (...) As ações do MUDE nem sequer entraram em tribunal, ainda estão lá todas no escritório. Porquê? Começámos com 25 pessoas em Junho ou Julho. Houve um grande alarme sobre os despedimentos e pediram-nos para ajudar. Vieram 6, mas outros queriam vir. Na semana seguinte, foram mais. Nós ponderámos se seria melhor fazer ações individuais – porque, na verdade, cada um tinha situação específica. Estávamos a pensar avançar ou com uma ação coletiva ou individual, porque houve várias entidades a gerir o MUDE, uns entraram com a Câmara, outros com a associação cultural, outros depois... Então decidimos que o melhor era avançar com ações individuais. Chamamo-los todos outra vez para explicar a decisão e a estratégia. Como a maioria era estudante, preparámos os pedidos de apoio judiciário, isenção das taxas, etc. Ao fim de 30 dias, disse à minha secretária para lhes ligar, para saber quem já tinha tratado do pedido, para saber como estavam as coisas, se já havia respostas. A maior parte ainda não tinha entregue, os outros ainda estavam a pensar, quando nós pensávamos que já havia essa determinação. No fim, de entre 20 e tal pessoas, ficámos com 6. Outros não quiseram porque são estudantes de área e não querem cortar relações com o sector, outros arranjam novos recibos verdes no CCB ou na Gulbenkian, em Serralves [...]. Se têm contratos parecidos com estas instituições e se elas sabem que eles andam às turras no tribunal com o MUDE, se calhar já não renovam o contrato para a próxima exposição. Então caíram. Temos 6 neste momento com ações para entrar. Mas, fomos aguentando este tempo porque a ideia não era ir entrando com ações individuais, mas entregá-las todas juntas, para depois jogar com a visibilidade dos media, etc. (Ent. 17).

O segundo caso diz respeito a um movimento organizado contra as irregularidades laborais – mais uma vez, *falsos recibos verdes* – no trabalho desenvolvido por amas para IPSS

<sup>152</sup> Para um enquadramento e descrição detalhada dos acontecimentos, cf. <http://fartosdestesrecibosverdes.blogspot.pt/2011/03/denuncia-mude-museu-do-design-e-da-moda.html>



protocoladas com a Segurança Social. Este movimento ganhou corpo numa associação: a APRA – Associação de Profissionais do Regime de Amas<sup>153</sup>. Como é sintetizado nos depoimentos abaixo, a execução das dívidas destas profissionais à Segurança Social fez despertar o movimento, organizando-se contra aquilo que considerava ser uma injustiça no quadro das relações de trabalho que, na prática, mantinham. Alegam que a responsabilidade pelos descontos para a Segurança Social cabe à entidade empregadora e não a cada uma delas, dado não tratar-se de um verdadeiro trabalho independente.

Quanto à APRA, começou da mesma maneira: na APRA, são 400 associadas no país inteiro. São falsos recibos verdes para a Segurança Social. E estão muito indignadas com as condições de trabalho. Mas, começaram a revoltar-se mais quando começaram a vir execuções das dívidas à Segurança Social, porque como estavam a recibos verdes tinham de ser elas a pagar. Muitas delas não conseguiam pagar, porque recebem 500 euros por mês. Acumularam dívidas durante 20 anos. Entretanto, o senhor ministro decidiu carregar no botão da Segurança Social e começaram a receber cartas no ano passado, no Verão. Soubemos que havia umas cartas no Porto porque ligaram para a sede aqui em Lisboa a pedir ajuda à associação. Mas, a associação não tem nenhum tipo de estrutura que permita desenvolver uma reação a uma situação destas. Foram apoiadas pelos PI. Levaram-nas para a televisão, andaram nas *tardes da Júlia*, vieram ter connosco para avançar judicialmente. A nossa ideia foi centrar a ação nos falsos recibos verdes e nas dívidas à Segurança Social. Vamos responder a um problema efetivo e real que se põe agora com as dívidas e depois respondemos ao problema de fundo. Muitas pagaram as quotas da associação, a que não pertenciam. Entretanto a APRA e a nossa associação organizaram uma sessão de esclarecimento no Porto, outra em Almada, com amas do Porto, Braga, Guimarães, Odivelas, de Amarante. Cerca de 100 amas. Houve então a reunião, preparámos os documentos e pedimos os necessários para saber o caso de cada uma – porque algumas trabalhavam para a Segurança Social através de IPSS. A coisa estava a compor-se. Chegaram às nossas mãos 110 processos para a Segurança Social, que era o mais urgente. No fim quando resolvemos a questão das dívidas com a Segurança Social dentro daquilo que podíamos resolver (havia prescrições, citações nulas, etc.), agora íamos para o tribunal. Mas, não tínhamos procurações para o tribunal, apenas para a Segurança Social. E os apoios judiciais não tinham chegado. Começámos a telefonar para todas as amas do país, a perguntar como estavam as coisas, os meses passavam, as coisas a perder *timing*, fizemos uma nova triagem e entre cento e tal amas tínhamos a certeza absoluta de que 16 queriam ir para tribunal. O que nos levantou um problema: queriam ir 16, quando a perspetiva era irem 100, o que davam 10 num tribunal, 10 noutra, porque seria por área de residência. Assim tínhamos 2 no Porto, 1 em Lisboa, 2 em Loures, 1 em Águeda, 1 em Gouveia... iam ser casos isolados. E os Centros Distritais põem-nas na rua enquanto o diabo esfrega um olho. Eles não podiam era pôr 50% do efetivo das amas dessa zona na rua (Ent. 17).

No caso das amas, o melhor cenário para a ida a tribunal seria durante a prestação de trabalho. Nós queríamos um reconhecimento da ação laboral, estando elas ainda a trabalhar. A posição delas é muito mais frágil e o que têm a perder é muito mais do que as pessoas depois de serem despedidas. É gente que está a trabalhar, que quer ser vista como trabalhador. E depois saiu uma resolução da AR que dizia

<sup>153</sup> Cf. <http://apra-amas.blogspot.pt/>

que quem tivesse dívidas à Segurança Social, mas fosse ao tribunal pedir reconhecimento da situação laboral e prestasse garantia o processo executivo da Segurança Social ficaria suspenso. Isto dinamizou esse processo. Agora a ida para o tribunal só ocorre com quem tem suporte económico para o eventual despedimento. Aquilo que nós podemos fazer através dos movimentos é procurar ajudar as amas que não têm reconhecimento profissional, não obstante o parecer do Nascimento Rodrigues nesse sentido. Mas, esse é o caminho que podemos fazer pelas associações quando não há capacidade para avançar judicialmente (Ent. 18).

Destes depoimentos destacam-se duas ideias-chave. Por um lado, a ideia de que o contexto de austeridade que vivemos (Ferreira, 2012) se baseia numa cultura do medo que inibe a efetivação de direitos e o recurso aos tribunais enquanto seu garante. A vulnerabilidade económica dos cidadãos torna inoportáveis os danos colaterais emergentes de uma ação em tribunal e aquilo que aparenta ser um processo coletivo facilmente se desagrega e atomiza pela natureza individual do conflito. Por outro, que este contexto, ao condicionar a predisposição litigante dos cidadãos, poderá defraudar a expectativa política que o ativismo nele deposita, comprometendo o potencial da ação coletiva construída a partir do direito e dificultando a ação das organizações.

Outro exemplo significativo é o experienciado pelos movimentos LGBT, no qual, como veremos, a exposição mediática e pessoal da esfera privada das pessoas envolvidas retrai a utilização dos tribunais para efetivação dos seus direitos.

## **A sociedade civil organizada e o acesso ao direito e aos tribunais**

A sujeição do país à assistência financeira internacional e ao plano de ajustamento estrutural imposto pela *troika* encontraram na justiça uma oportunidade de reforma que mereceu atenção política. Todavia, os objetivos fixados para o descongestionamento dos tribunais e para a sua colocação ao serviço da aceleração, por exemplo, de despejos ou despedimentos, contrariam uma conceção da cidadania jurídica que envolva a ampliação do acesso e o reforço da proteção jurídica dos cidadãos. O contexto de austeridade constitui um momento de *exceção* na vida política, social e laboral que abre portas a uma maior propensão – e tolerância social – à violação de direitos. O papel dos movimentos e das organizações sociais no fomento da consciência jurídica dos cidadãos e na sinalização e visibilização das situações ou episódios em que reiteradamente os direitos civis, sociais e económicos são ameaçados traduz um contributo para a cidadania que importa sublinhar.

Mas, interessa saber qual o seu papel na representação ou intermediação dos cidadãos relativamente ao sistema de justiça. Quais os instrumentos legais ao dispor dos cidadãos organizados para acederem à justiça? Qual a discrepância entre o formal e o informal, *law in books* e *law in action*? Quais as estratégias desenvolvidas pelas organizações na capacitação jurídica dos cidadãos? Qual o *feedback* que as instituições judiciais devolvem relativamente ao uso de instrumentos coletivos de participação cívico-jurídica? Em que práticas e estratégias jurídicas e judiciárias se empenha a sociedade civil no sentido de responder à vulnerabilidade social? No fundo, trata-se de averiguar qual o potencial emancipatório do direito (Santos, 2003a) num contexto particular de *stress* institucional e de desarme sociopolítico dos cidadãos mais fragilizados e incapazes de, atomizadamente, responder aos seus problemas.

Do trabalho de campo realizado junto das organizações e movimentos sociais que, em Portugal, lutam pela igualdade e contra a vulnerabilidade social, resultou uma ideia comum: o domínio do direito por parte das organizações sociais constitui uma ferramenta decisiva para o sucesso da sua intervenção no campo jurídico. Apesar dos riscos de excessiva formalização, burocratização e juridificação dos movimentos, frequentemente apontados pela literatura<sup>154</sup>, a preparação jurídica dos movimentos sociais – traduzida no aumento dos recursos jurídicos de que dispõe (profissionais, etc.) – poderá ser um fator de eficácia na atuação das organizações no terreno. O seguinte exemplo, embora proveniente de uma organização com especial articulação com os tribunais, por isso, com referências institucionais partilhadas, é disso um exemplo claro:

As nossas propostas, além de fundamentadas, do ponto de vista técnico, têm que ser fundamentadas do ponto de vista substantivo, portanto, temos mais responsabilidades, mas também temos algumas vantagens, na medida em que essa confiança existe, de uma maneira geral, mas temos tido alguns problemas também. (...) [A proximidade de cultura com o tribunal] ajuda. Mas, francamente os tribunais têm de melhorar, todos temos de melhorar as coisas, a nossa cultura. Mas é também indispensável que da parte do cidadão e da parte das instituições haja um esforço grande para interiorizar bem os sistemas, quer quanto à apresentação dos factos, quer quanto à sua integração nas previsões jurídicas, porque isso vai facilitar muito os tribunais, maior rapidez e portanto a cultura que existe é uma cultura de exigência alta (Ent. 25).

<sup>154</sup> Duarte (2011), Santos (2005), Santos (2012).

Apesar dos fatores de distanciamento acima analisados e da partilha de um sentimento comum de desânimo face às potencialidades que o recurso aos tribunais hoje abarca, a verdade é que, no discurso dos ativistas entrevistados, se insiste naquilo que os mesmos apelidam de “pedagogia do acesso à justiça”:

Nós fazemos a pedagogia sempre para o acesso à justiça, apesar de haver muita gente que diz que a justiça demora, que a justiça não presta, a justiça é só para uns não é para os outros. [...] Nós aconselhamos sempre as pessoas a pedirem apoio judiciário e o problema depois no acesso à justiça coloca-se aqui. Uns têm apoio judiciário e outros não têm. Portanto é uma questão de discriminação (Ent. 16).

Como já referimos, neste projeto adotamos uma conceção ampla de acesso ao direito, procurando identificar, na ação das organizações da sociedade civil, duas componentes essenciais: a luta pela transformação político-legal e a utilização das várias ferramentas jurídicas, desde a consulta e o aconselhamento até ao patrocínio judiciário. No mapeamento realizado sobre a realidade de Lisboa podemos identificar três variantes da mobilização do direito pela sociedade civil organizada: a utilização estratégica clássica do direito; o modelo de assistência jurídica e judiciária; e a assistência jurídica limitada não judiciária.

### **A** *utilização estratégica do direito*

Verificámos ao longo do trabalho de campo que algumas organizações da sociedade civil, fazendo uso das ferramentas legais de recurso aos tribunais, procuram decisões judiciais transformadoras e de aplicação generalizável a um conjunto alargado dos seus associados. Este tipo de utilização é realizado por uma de duas vias: ou através de instrumentos clássicos de mobilização coletiva, predominantemente a ação popular; ou através da seleção de casos concretos e individuais, que os movimentos sociais elegem como casos modelo, como *casos bandeira* do movimento em causa e, portanto, transformando-os numa utilização individualizada, mas estratégica, dos tribunais.

O movimento ambientalista, sendo aquele que, em Portugal, se inscreve numa cultura judiciária de maior propensão para litigar (Duarte, 2011), encontra no potencial pedagógico e na probabilidade de sucesso a principal justificação para a seleção dos casos a levar a tribunal:

Nós normalmente selecionamos casos, aliás, somos até às vezes acusados em praça pública de selecionarmos uns e não outros, mas nós não conseguimos ir a todos e,

portanto, tentamos selecionar aqueles que nos parecem mais educativos ou com capacidade de sensibilização e por aí tentamos selecionar os casos que nos parecem com maior probabilidade de sucesso, mas muitas vezes não conseguimos (Ent. 23).

Já no campo associativo ligado à defesa dos direitos LGBT, a propensão para litigar é mais limitada (Santos, 2013), apesar da centralidade do direito na construção pública do movimento LBGT em Portugal (Santos, 2005: 152). Na perspetiva de Ana Cristina Santos, o campo legal é caracterizado por um desequilíbrio notório no domínio do repertório tático do movimento LGBT, privilegiando-se o ativismo jurídico em detrimento do ativismo judicial:

“the possibility of using courts to claim and, hopefully, obtain justice is largely absent from the LGBT movement, which has invested considerably more on juridical activism than on judicial activism” (Santos, 2013: 107).

Na sua perspetiva, o ativismo jurídico prende-se com o enfoque colocado pelo movimento na pressão parlamentar e governamental, no sentido de induzir mudanças legais que promovam os direitos LGBT. O ativismo judicial, por seu turno, remete para o recurso aos tribunais enquanto instrumento estratégico para a efetivação dessas mudanças. O forte dinamismo da primeira vertente no movimento LGBT é patente no discurso do seguinte entrevistado:

Há várias campanhas que vieram a ter sucesso. A primeira dizia respeito ao artigo 13º da Constituição e à inclusão da orientação sexual e identidade de género nesse ponto. A orientação sexual foi incluída em 2004. Este processo começou em 1997, quando começou a campanha, e durante esse processo houve um outro processo que teve a ver com a lei das uniões de facto, em que a nossa associação também teve uma participação muito ativa, no sentido do reconhecimento por parte do Estado, pela primeira vez, das relações entre pessoas do mesmo sexo. Ainda que estas aquisições não resultem de uma campanha tão estruturada como veio a acontecer depois, ou seja, em termos de colocação na própria agenda política muito definida por forças partidárias e juventudes partidárias. Posteriormente, na luta pela igualdade no acesso ao casamento, já foi mais claro que essa não era uma prioridade de nenhuma força partidária e começou de facto uma campanha mais estruturada a partir do movimento LGBT, e especificamente da nossa associação. Houve uma tentativa de estabelecer um objetivo e uma estratégia para envolver outras organizações e naturalmente os partidos no sentido de tentar garantir a aprovação. [...] No processo para o casamento houve consequências importantes que tinham a ver com outras reivindicações que estavam a ser feitas, nomeadamente no que diz respeito à alteração do Código Penal, que, em 2007, passou a prever punições agravadas em função da motivação homofóbica de vários crimes, no fundo uma legislação que acaba por punir os crimes de ódio e o próprio discurso de ódio e organizações que de alguma forma promovam a discriminação. Portanto, essa foi uma mudança no Código Penal de 2007 e outra mudança teve a ver com a igualização absoluta entre casais unidos de facto e casados, do mesmo sexo ou de sexo diferente, em todos os aspetos do Código Penal e Processual Penal, por exemplo não testemunhar contra a parceira ou o parceiro, a

consagração da violência doméstica, também em casais de pessoas do mesmo sexo [...] (Ent. 4)

São raros os casos em Portugal em que a violação dos direitos LGBT conduziu a ações em tribunal. Apesar de o recurso aos tribunais não ser uma hipótese descartada à partida pelos ativistas, o trabalho de campo de Ana Cristina Santos aponta para o défice de recursos financeiros, para o medo da sobre-exposição mediática, para a ineficiência dos tribunais e para as baixas expectativas relativamente aos resultados, como motivos de fundo que se encontram na origem da subutilização deste meio. À semelhança do que revimos na literatura, já no seu primeiro livro, Ana Cristina Santos (2005) havia apontado algumas desvantagens do recurso aos tribunais, identificadas a partir do testemunho de alguns ativistas sociais: a excessiva formalidade imposta pelo sistema jurídico; o conservadorismo heteronormativo atribuído ao aparelho judicial e às magistraturas, suscitando desconfiança institucional por parte dos cidadãos e das organizações; o impacto negativo da ênfase jurídica no dinamismo da militância política; e ainda o carácter potencialmente contraditório que os textos legais podem conter junto dos grupos sociais minoritários (Santos, 2005: 154-156).

Este maior distanciamento do movimento LGBT relativamente ao que Ana Cristina Santos denomina ativismo judicial não importa a inexistência da sua utilização. A autora aponta dois exemplos de processos judiciais que contaram com o apoio na sociedade civil organizada (Santos, 2013: 203). Um, ocorrido em Outubro de 2005, diz respeito a agressões motivadas pela orientação sexual da vítima. O processo entrou em tribunal com o apoio das Panteras Rosas<sup>155</sup> e dele resultou a condenação do agressor. Outro, ocorrido em 2006, reporta-se à tentativa de casamento entre duas mulheres<sup>156</sup> (antes da aprovação da nova lei), que foi indeferida pelo conservador e dela resultou um recurso para o tribunal cível de Lisboa.

Mais recentemente, no início de 2013, a Associação ILGA Portugal propôs uma ação popular administrativa contra o Estado Português, o Ministério da Justiça e o Instituto de Registos e Notariado, pedindo que seja reconhecida no registo a parentalidade a ambos os membros do casal, casado ou unido de facto, nos casos em que há uma situação de coparentalidade,

<sup>155</sup> Cf. <http://panterasrosa.blogspot.pt/>

<sup>156</sup> Cf. [http://www.jn.pt/paginainicial/interior.aspx?content\\_id=534879](http://www.jn.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=534879)

mas em que a criança só tem uma figura parental legalmente reconhecida. Este é um caso típico de utilização estratégica, simultânea, do direito e da justiça. Antes ainda da propositura desta ação, durante o trabalho de campo desenvolvido, os ativistas entrevistados justificavam a dificuldade de recurso a tribunal nestas situações:

Já pensámos em casos de parentalidade. Há crianças que não são reconhecidas pela nossa lei porque são adotadas noutros países, casais LGBT que depois cá, há um vazio. Nós pensamos na adoção LGBT de crianças que são retiradas a famílias biológicas, não pensamos quando vêm de outros países, quando fazem parte da mesma família, quando há uma relação biológica com uma das mães, mas com a outra não. Não o fizemos até agora por falta de recursos, por causa desta invisibilidade, porque a confusão do público e do privado. O que nós estamos a pedir às pessoas é muito difícil, é uma invasão da sua privacidade muito grande. Por exemplo, vamos expor esta família a ser o casal que tem aquela criança (Ent. 27)?

Como vimos no capítulo 1, a propósito da relação entre movimentos sociais e o direito, a literatura tem vindo a conferir ênfase à forma como as estratégias desenvolvidas pelas organizações sociais acionam e integram diferentes recursos, políticos e institucionais, no seu repertório de protesto. O direito, sendo uma componente essencial a cada um deles, ganha forma através de iniciativas diferenciadas, mas combinadas, que vão desde a aposta na litigação até à mobilização popular para a transformação política da lei contestada.

O caso da *pergunta 32 dos Censos* constitui um exemplo paradigmático deste processo, envolvendo, no quadro de um movimento mais amplo contra a precariedade laboral em Portugal, uma queixa ao Provedor de Justiça, uma ação coletiva de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, e uma iniciativa legislativa dos cidadãos, traduzida numa petição. Tratava-se de uma pergunta formulada nos Censos que, nos termos em que se redigia, omitiria o volume de precariedade laboral existente em Portugal. Esta questão fez desencadear uma campanha alargada, mediatizada, que acionou diferentes estratégias, radicadas numa ação coletiva mais vasta que as suportou ao longo do processo. A estratégia processual passou ainda por a ação ser proposta em nome de cidadãos individuais e não dos movimentos a que estavam associados:

[...] Esta pergunta colocava os falsos recibos verdes como trabalho subordinado. Os Precários Inflexíveis contactaram-nos para saber se os podíamos ajudar, e aí estavam juntos com outras associações. Nós estruturámos uma ação para o tribunal, portanto, fomos pela via judicial, não sem antes fazermos a queixa ao provedor de justiça. [...] Fizemos a queixa e depois fizemos circular por *e-mail* e facebook para as pessoas subscreverem. Bastava as pessoas copiarem dois campos

*on-line*. [...] No tribunal administrativo eram 4 cidadãos individuais, mas em que cada um representava um movimento: os Precários Inflexíveis, o FERVE, os Intermitentes do Espectáculo e o M12M. Era uma ação para a proteção de direitos, liberdades e garantias. Formalmente, cidadãos individuais, porque formalmente nenhum destes movimentos era uma associação (Ent. 18).

A alimentação mediática de casos judiciais é outra faceta da articulação, nem sempre pacífica, da sociedade civil com os tribunais. Os casos judiciais, independentemente de serem bem ou mal sucedidos em tribunal, servem como dispositivo de acesso à esfera pública, colocando o tema na agenda política nacional. O seguinte exemplo demonstra o recurso que as organizações fazem aos casos judiciais mais mediáticos, colocando-os ao serviço do debate público e despertando o conjunto da sociedade para os problemas que o caso suscita:

A ideia é jogar com o número – e nós costumamos dizer às pessoas que vale a pena apresentar queixa, por isso, é tentar convencer as pessoas que tenham um mínimo de possibilidade de nos deixarem apresentar as queixas. Um dia que haja uma que passe, mesmo perdendo, conseguimos fazer subir a discussão ou levar a discussão para outras esferas. Houve alguns casos de racismo que foram maltratadíssimos pelos tribunais, mas que foram muito tempo discutidos nos jornais: o caso da discriminação nos CTT foi um caso que a nossa associação conseguiu manter durante muitos anos nos jornais. E isto fez com que houvesse algumas alterações na própria política empresarial dos CTT. [...] O que nós tentamos é explorar os casos que são passíveis de mediatização [...] O [...] tem muitos amigos nos jornais e consegue, com facilidade, colocar os problemas na imprensa. Isso tem sido feito com alguns casos, como o caso do Abelardo nos CTT, que esteve anos nos jornais, sempre que havia novas decisões e recursos nos tribunais judiciais e no tribunal de trabalho, quer no caso da funcionária da Faculdade de Medicina de Coimbra, a Rosa, angolana. Mesmo que isso não altere nada do ponto de vista judicial, se alterar alguma coisa do ponto de vista social já é um ganho. Há também casos de violência policial que foram para os jornais, também para tornar pública essa questão (Ent. 17).

Também outra associação entrevistada, embora, oficialmente, não litigue e encontre na luta política e no Provedor de Justiça a instituição privilegiada para a apresentação de queixas, procura densificar as suas relações com a comunicação social, envolvendo-a nas suas campanhas de esclarecimento de direitos e proteção dos cidadãos em situação irregular:

Desde 98 a 2001 a nossa associação andou a percorrer o país de norte a sul, a prestar apoio a imigrantes, que eram caçados como gado, pelas polícias. A cidade de Tomar foi cercada e por aí fora [...] e as pessoas eram apresentados aos tribunais e aos juízes, de uma forma claramente insensível, prisão com eles... Íamos às prisões prestar apoio, íamos com 3 advogados, um era brasileiro, outro cabo-verdiano e outro português (voluntários) e íamos aos tribunais ver se safávamos alguma pessoa da prisão. E nós denunciávamos à comunicação social e havia uma insensibilidade tremenda, mas ganhámos esta luta. Hoje, felizmente, devido a esta pressão toda e a esta denúncia, o imigrante que é localizado sem documentos pode



dormir uma noite na esquadra. No dia seguinte é presente ao juiz e o juiz já não o manda para a prisão. É um caminho que se percorreu (Ent. 24).

A problemática da judicialização estratégica de casos individuais com o objetivo de os projetar no espaço público, fazendo deles uma caixa de ressonância da agenda política das organizações, constitui uma das dimensões mais desafiantes do estudo da mobilização do direito pelos movimentos sociais. É ampla a literatura sociojurídica que tem vindo a recensear experiências e processos de mobilização jurídica com esses contornos. A inibição no recurso aos tribunais, essencialmente pelas razões acima identificadas de receio de que o mesmo constitua mais um problema do que uma solução, prejudica a capacidade das organizações da sociedade civil mobilizarem o direito e os tribunais como ferramentas estratégicas. Frequentemente, como acima já deixámos assinalado, o efeito mediático é conseguido (ou tentado) pelo número de ações propostas. No caso relatado do MUDE e da APRA, esse efeito mediático perdeu-se com a desistência de um número significativo de cidadãos nas circunstâncias em causa.

Mas, provavelmente iremos com 5. O impacto que isto tem é nenhum (Ent. 17). A projeção que eles querem... assim não se consegue (Ent. 18).

Relativamente aos processos de precários que temos, a ideia é conseguir o reconhecimento de um falso recibo verde e conferir-lhe visibilidade. Sendo casos isolados, é difícil. No caso das amas, o potencial seria melhor, mas de resto os casos são desgarrados, não têm dimensão pública que possa fazer a diferença. Agora há uma coisa que conseguiram, que foi meter a precariedade na ordem do dia. Eles inventaram a palavra e ela hoje faz sentido para 10 milhões de portugueses" (Ent. 17).

Outro constrangimento identificado na mobilização estratégica dos tribunais diz respeito à tensão que se coloca às organizações da sociedade civil entre a melhor solução para um caso específico e o que seria mais estratégico para a causa em jogo. Trata-se de decidir entre uma conciliação, que garante ao cidadão uma determinada quantia, sujeitando-o a um menor risco quanto à decisão judicial e a litigação que leva até às últimas consequências a disputa em questão, procurando, mais do que uma resposta ao cidadão concreto, tirar partido político e extrair um *statement* do tribunal que sirva de bandeira à ação coletiva e se converta em matéria potencialmente disseminável junto da opinião pública. A conclusão a que as próprias ativistas chegam é paradoxal: os casos em que os cidadãos se encontram em situação de maior vulnerabilidade são, por um lado, aqueles que merecem denúncia e

atraíram maior atenção pública, e, por outro, aqueles que se encontram mais sujeitos a constrangimentos que perturbam a estratégia judicial dos movimentos.

No tribunal de trabalho de Lisboa propõe-se uma ação e consegue-se uma tentativa de conciliação em 3, 4 meses. Se conseguirmos chegar a acordo, o processo fica ali e acerta-se o acordo. Isto não serve aos movimentos. E isto não serve por uma questão... é que se há acordo [...] Por exemplo, nós tivemos um processo desses, até de um ativista dos PI, em que queria fazer um acordo com um valor miserável, 3 mil euros ou perto disso... E nós aceitámos, numa condição: que no acordo ficasse escrito que ele era trabalhador e que lhe pagam segurança social. Disseram que ficava demasiado caro. Então, nós chegámos a prescindir do dinheiro do acordo e pedíamos apenas para reconhecerem que era trabalhador e para pagarem a segurança social. A outra parte não aceitou. Depois, há duas situações: as pessoas que avançam para o tribunal, mas depois o dinheiro faz-lhes falta e aceitam qualquer coisa em acordo – sem reconhecimento nenhum da relação de trabalho. Por isso, é que os casos particularmente vulneráveis não servem ao movimento porque cedem às circunstâncias e, simultaneamente, esses seriam os casos ideais. E ao mesmo tempo os casos particularmente vulneráveis seriam potencialmente os melhores, do ponto de vista do impacto na opinião pública (Ent. 17).

Este conjunto de circunstâncias a que conferimos especial enfoque, para além das controvérsias assinaladas, remete para uma problemática mais ampla que diz respeito aos dilemas e desafios que são colocados àquilo que se convencionou designar por *advocacia de causas*. Onde começa e onde termina a consciência jurídica e política dos advogados-ativistas? O seguinte excerto que transcrevemos torna clara a forma como a advocacia combina o compromisso político com a defesa dos cidadãos dentro daquilo que é a sua autonomia da decisão sobre o seu caso concreto. À partida, as responsabilidades profissionais e deontológicas do advogado fazem com que prevaleça a defesa dos interesses específicos dos cidadãos face aos propósitos estratégicos dos movimentos. Pensá-lo de outra maneira seria uma forma flagrante de instrumentalização. Todavia, será mais importante questionar até que ponto o envolvimento e o empenho político dos advogados poderá contribuir para um modo particular de exercer a sua profissão, que vá ao encontro do substrato estrutural dos problemas e torne mais evidente – tanto à sociedade como aos cidadãos que, individualmente, procura defender – os seus modos de conexão com os conflitos que, atomizadamente, surgem sob a aparência de singularidade. Verifica-se, assim, um movimento duplo: os saberes e as experiências emergentes da defesa jurídica concreta de um cidadão, por mais que destoem do interesse político momentâneo do movimento, serão certamente essenciais ao fortalecimento da consciência social e jurídica da ação

coletiva; e o empenho na ação coletiva por parte dos advogados, por mais que não sirva a resolução do caso concreto, assegurará, certamente, mais qualidade à defesa dos cidadãos:

Para nós foi decidido desde o início e é uma questão clara: nós patrocinamos as pessoas que vêm pelos movimentos, mas a partir do momento em que a pessoa nos passa uma procuração nós zelamos pelos interesses dela. Se os interesses do movimento tiverem de cair, caem. Isto é sempre na ótica da pessoa. Não podemos sacrificar os interesses da pessoa, ainda por cima tendo o poder que ela nos conferiu com uma procuração, para forçar idas a julgamento e mediatizar o caso, quando para a pessoa a solução pode passar por um acordo. Não podemos colocar isso em causa para, talvez, daqui a dois anos, ser reconhecida uma relação de trabalho que é útil ao movimento. A partir do momento em que as pessoas nos passam uma procuração, se for possível conciliar os interesses, ótimo; se a dada altura do processo a pessoa achar que o acordo é preferível, ou se as circunstâncias se alterarem, então é o interesse da pessoa que conta (Ent. 18).

Só pode fazer militância quem está em condições de a fazer, e a verdade é que não há heróis. Eu não tenho expectativa de mudar nada. Pelo menos, objetivamente. Quando as pessoas nos procuram sobre cada processo e querem saber se tem pernas para andar, sempre que eu assim considere, eu digo que a minha experiência diz que não. Mas, a verdade é que nós entendemos que a persistência e o número pode fazer a diferença. A ideia é que um dia não sejam 60 os processos mas sejam 6 mil. E que isto um dia, e se calhar a gente já não está cá, mas que isto possa ter algum efeito. Por exemplo, no âmbito da precariedade, eu também não entendo que o que nós estamos a fazer agora possa ter qualquer fruto nos próximos tempos, por causa da conjuntura política e económica. A precariedade é para crescer, não é para diminuir. Mas, não estamos a perder tempo porque alguém um dia pegou no Alcino Monteiro para haver a primeira condenação por discriminação racial e conseguiu. Se um dia a gente conseguir uma... O Alcino Monteiro fez jurisprudência e abriu imensas portas na legislação em Portugal. Não foi à toa que o genocídio desapareceu do Código Penal. E este tipo de transformações, que não são significativas, são pequenas, mas são transformações que um dia abrirão caminho ou não para outras. É sempre o indivíduo que está na primeira linha. Se for possível reforçar o movimento, ótimo. Se a ideia foi apenas defender aquela pessoa, também foi tempo bem empregue” (Ent. 17).

## **A** *assistência jurídica e judiciária*

As organizações da sociedade civil portuguesa, que foram objeto de estudo no presente trabalho, não limitam a sua atuação à utilização estratégica direito, funcionando também como amplificadores do acesso ao direito e aos tribunais ao disponibilizarem serviços organizados de prestação de aconselhamento jurídico aos seus associados e de patrocínio judiciário. Os sindicatos são as organizações que revelam um nível mais apurado de estruturação de serviços jurídicos, que permitem o aconselhamento jurídico por parte de um advogado e o respetivo patrocínio por advogado contratado pela organização. Como já referimos, esta circunstância deve-se, por um lado, à maior sedimentação em termos

históricos destes movimentos e, por outro, às dificuldades legais de constituir serviços de prestação jurídica nestes termos.

Um relatório do OPJ conduzido por João Pedroso, Catarina Trincão e João Paulo Dias (2002) dá conta do papel das estruturas sindicais nas múltiplas variantes de assistência (consulta, apoio e patrocínio) dos conflitos individuais de trabalho a partir de um inquérito, tendo concluído pela enorme abrangência sindical no fornecimento destes serviços jurídicos (apenas duas estruturas das 85 respondentes declararam não o fazer), bem como a sua gratuidade em cerca de 90% dos casos. Durante o ano de 2000, 13 estruturas sindicais efetuaram mais de mil consultas jurídicas, distribuindo-se as restantes por valores que decrescem até às 30 consultas anuais por estrutura sindical. Os números alusivos ao patrocínio judiciário são naturalmente mais reduzidos, pois nem todas as consultas são reconduzidas a tribunal. Cerca de 19% dos sindicatos respondentes indicam ter patrocinado mais de 100 ações judiciais e os patrocínios de 34% das estruturas oscilou entre as 21 e as 100. Apenas aproximadamente 15% dos sindicatos possui juristas a tempo inteiro (3 dos quais com mais de 4 profissionais de direito), embora cerca de 90% indiquem dispor de juristas a tempo parcial.

Os serviços jurídicos disponibilizados pelos sindicatos são sumariamente relatado por um entrevistado nos seguintes termos:

Aqui no sindicato nós temos duas funções: o apoio ao sócio direto e o apoio à direção. No apoio aos sócios, o sócio vem cá, expõe a situação. Funcionam tal qual como num escritório de advogados. Nós somos avançados do sindicato. Nós analisamos a situação caso a caso. Quando é para ir para tribunal, nós vamos para tribunal. No apoio à direção, fazemos pareceres, análise de legislação e pontualmente, muito pontualmente, propomos ações em que esteja em causa o sindicato e não o sócio individualmente (Ent. 36).

Os serviços de consulta e aconselhamento jurídico disponibilizados aos associados é uma vertente essencial do sindicalismo, sendo dotados de uma estrutura organizada, profissionalizada e permanente:

Nós somos vários. Aqui estamos quatro. Mas, nem todos estamos no mesmo horário e o atendimento é feito espalhando ao longo do dia, de forma a que ao longo do dia haja sempre alguém a atender e haja sempre alguém a dar apoio. [...] Há sempre alguém que está cá para dar apoio [...] Por exemplo, eu dou atendimento quase todos os dias, ou de manhã ou à tarde, depende (Ent. 36)

Além do atendimento ao público, os sindicatos, regra geral, asseguram o patrocínio judiciário dos seus associados em matérias relacionadas com a relação laboral, assumindo, por vezes, o pagamento também das taxas de justiça em ações particularmente relevantes para o movimento sindicalista.

Patrocínamos no caso de quererem avançar para tribunal. O pagamento do advogado está garantido pelo sindicato. Nós somos avençados do sindicato. A única coisa que o sindicato às vezes assume é, em causas que sejam relevantes no domínio sindical, pontualmente – e tem que ser analisado caso a caso – o sindicato assume o patrocínio e assegura o pagamento na íntegra da ação. Os casos normais, o sócio paga as taxas de justiça (Ent. 36)

Este entrevistado deu os seguintes exemplos de ações que, apesar de ser propostas individualmente pelos seus associados, teriam relevância sindical.

Tem a ver com o tipo de ação em causa e com o interesse do que está a ser discutido. Aqui há tempos houve uma situação de uns professores que não concluíram a licenciatura e foi-lhes permitido durante um determinado período terminar as licenciaturas. Houve, entretanto, a possibilidade de alongar este prazo. E houve aqui dúvidas sobre este alongamento de prazo e nesta incerteza houve uma série de professores que foram inseridos na requalificação profissional. Neste caso, como era um assunto que interessava ao sindicato, porque estava em causa a integração de vários professores, assumiu o pagamento desta situação. Outro exemplo foi o das horas de substituição. Antes de o tribunal considerar de forma linear que isto dava direito ao pagamento de horas extraordinárias, houve seis ou sete professores em que o sindicato assumiu o pagamento das custas (Ent. 36)

Apesar de a generalidade das organizações entrevistadas, como referimos, não possuir autorização para disponibilizar aos seus associados serviços jurídicos (informação, consulta e patrocínio), a verdade é que verificámos que esse auxílio é efetivamente prestado, através de advogados voluntários. A título de exemplo, para uma associação anti-racista, para além de projetos de formação e educação temáticos, as áreas de intervenção privilegiadas centram-se também no trabalho jurídico, que envolve campanhas públicas, informação e aconselhamento jurídico, bem como patrocínio judiciário *pro bono*, as quais, segundo as palavras da própria organização, foram “adquirindo ao longo dos anos enorme importância na associação dada a necessidade manifestada pelas comunidades imigrantes e minorias étnicas que a nós recorrem”. Funcionam também como instância de denúncia de situações de racismo e a informação e esclarecimento jurídicos concentram grande parte da sua atividade:

Depois o que fazemos mais ou menos em permanência é receber todas queixas que são endereçadas à associação, via e-mail, via telefone, via carta ou através da imprensa, nós tratamos de reencaminhá-las para a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), quando é o caso, quando nós entendemos que é criminal, ou quando pensamos que se lhe adequa um procedimento criminal, nós fazemos as queixas, acompanhamos os processos e representamos as vítimas. [...] Nesse caso, encaminhamos para a CICDR, porque em princípio caem no âmbito da lei da discriminação racial, mas apresentamos uma queixa em simultâneo também e aí só por discriminação racial. Outros são as injúrias ou difamações, discussões que descambam em “preto vai para a tua terra”, “as brasileiras são todas umas prostitutas”, em estereótipos, e seguimos com esses processos (Ent. 17).

Relativamente à história desta organização na ótica do trabalho jurídico desenvolvido, a necessidade de encontrar meios próprios de proteção legal das pessoas que a ela recorrem fez-se sentir progressivamente, constituindo uma aposta relativamente recente e com um grau de organização ainda incipiente:

A associação sempre teve muita falta de apoio jurídico e como eu tinha o curso de direito fui mais ou menos obrigada a constituir um grupo jurídico. Na altura existiam algumas pessoas na associação que militavam e que eram juristas, licenciados em direito, mas que não exerciam advocacia, porque eram pessoas que exerciam a função de juristas em instituições públicas (segurança social, inspeção geral do trabalho, etc.), e, por isso, não podiam exercer advocacia. Apesar de fazerem algum acompanhamento jurídico, tinham esta limitação, porque não tinham cédula e não podiam trabalhar nos tribunais, e depois não podiam fazer consultas jurídicas porque não estavam autorizados para isso (Ent. 18).

Na associação, antes de eu entrar, tinha uma espécie de consulta jurídica. Era feita por um advogado que esteve lá há uns tempos, mas quando eu entrei essa atividade já não existia, porque, como a associação funciona em regime de voluntariado, há sempre problemas de tempo e disponibilidade das pessoas, e depois também havia dificuldades logísticas, por causa da sede em que estávamos na altura, que não tinha grandes condições. Então nós criámos o grupo jurídico da associação. Fizemos muita divulgação em panfletos, porque coincidiu com a regularização extraordinária que aconteceu em 2004. Fez-se algum material de suporte informativo aos imigrantes quando chegam, em termos de documentação, contactos dos serviços aonde se devem dirigir, e depois, mais tarde, fizemos alguns flyers sobre os direitos na segurança social, os direitos no trabalho, as questões da regularização, os documentos necessários, os custos, etc. Eram basicamente explicações sobre os direitos básicos dos imigrantes, na fiscalidade, segurança social, trabalho, habitação, violência policial, e penso que era mais ou menos isto. Depois em 2004, durante um ano, conseguimos ter consulta jurídica duas vezes por semana na sede da associação. Uma vez era eu, outra vez fazia um colega nosso. (Ent. 17).

O planeamento da mobilização dos tribunais varia em função da natureza dos casos que dão entrada na organização e da expectativa sobre a viabilidade do recurso aos tribunais face às contingências associadas às condições de recetividade do caso e aos meios de prova disponíveis. Ainda que a arena jurídica seja percebida como adversa, os objetivos passam

em larga medida pela tentativa de, através dos limitados resultados conseguidos, produzir memória política e jurídica que condicione as práticas sociais e judiciais posteriores.

Temos acompanhado poucos casos, porque a maioria dos casos ou são considerados contraordenação e, por isso, vão para a CICDR<sup>157</sup> e têm uma tramitação própria ou não chegamos a formalizar judicialmente a queixa (a maior parte) porque existem problemas de prova. Por isso, tentamos seguir apenas com aqueles em que temos um mínimo de segurança, ou seja, em que não há um indeferimento liminar. O que não quer dizer que nós só apresentemos queixas quando achamos que podemos ganhar, porque, na verdade, nós achamos sempre que vamos perder. E é o que tem acontecido. Mas, todos aqueles que nós achamos que podem ter um percurso, mesmo que seja para serem arquivados em inquérito, nós apresentamos as queixas. Em todos os outros casos, reunimos com as pessoas e tentamos averiguar qual é a viabilidade, mas quando não temos nada, é um esforço que não vale a pena, nem para nós nem para as pessoas (Ent. 17).

A tipologia de soluções trabalhada pela organização tem em linha de conta a gravidade dos factos e o potencial de respostas que o Estado poderá fornecer ao nível dos organismos criados em sede administrativa – cuja emanação governamental tem redundado em respostas fracas e minimalistas –, no plano do Provedor de Justiça ou, caso haja fundamento, judicializando o conflito e procurando nos tribunais a efetivação dos direitos colocados em causa. As dificuldades e os obstáculos que a dinâmica jurídica enfrenta neste tipo de problemas centra-se em dois grandes pólos: a incapacidade probatória e a obstrução legislativa:

As dificuldades são duas. Uma é a dificuldade probatória, é difícil ter provas, principalmente, no caso de discriminação no seio do trabalho, que nunca é visível – são conversas mais ou menos privadas entre o patrão e o supervisor ou o chefe e o trabalhador, nunca nada é reduzido a escrito, as empresas não põem estas coisas em cartas ou mails ou faxes, e quando existe prova testemunhal na relação de trabalho, naturalmente que os colegas não vão ser testemunhas, porque todos precisam dos seus empregos, e, portanto, é um problema probatório. Por outro lado, do ponto de vista criminal, a única coisa que temos a criminalizar o racismo é o artigo 240º do Código Penal que, basicamente... Ele foi alterado em 2006/7, e a único alargamento foi incluir discriminação religiosa. No entanto, os pressupostos que é preciso verificar para que uma conduta cumpra para que seja considerado crime [...] É quase preciso ser crime organizado [...] (Ent. 18).

Também uma associação que luta contra a discriminação de pessoas com deficiência, criada por cidadãos com deficiência e apostada no apoio a esses cidadãos e no *lobbying* pela afirmação social e política dos seus direitos, apesar de mais facilmente enquadrável numa atividade de assistência jurídica limitada não judiciária, alerta também para as dificuldades

<sup>157</sup> A A CICDR é uma Comissão independente, especializada na luta contra a discriminação racial que funciona junto do Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

acrescidas que os cidadãos portadores de deficiência se veem obrigados a enfrentar sempre que a judicialização surge como hipótese:

Os tribunais podiam ser aqui um agente importante, mas essa questão nunca é colocada. As pessoas concorrem a um emprego e não são aceites. Nunca lhes é dito que é pela deficiência, a pessoa é que pode ficar com essa perceção. Nós tivemos casos aqui em que as pessoas estavam convictas de que tinham sido recusadas por causa da deficiência. E nós dissemos então vamos avançar com uma ação junto da entidade. Mas, as pessoas recuam, porque perguntam “como é que eu vou provar?”. Aqui a produção de prova é muito difícil” (Ent. 20).

Nós tivemos um caso recente na administração pública. Existia um concurso para a administração pública e a pessoa que nos contactou por e-mail fez uma série de perguntas e alegava que estava a ser discriminado por causa da deficiência. O problema é que nas provas ele não tinha tido o valor necessário, que era 9,5. Agora não sabemos, porque depois são critérios subjetivos, como a entrevista profissional [...]” (Ent. 21)

Encontramos, também, todo um campo de recursos e potencialidades a ser desenvolvido pelos movimentos e pelas organizações sociais na criação de novos modos, mais eficazes e produtivos, de judicialização dos problemas, de ampliação do acesso à justiça e de obtenção de melhores resultados, procurando explorar vias alternativas que produzam memória para o futuro e contornem os vícios e as limitações processuais, desafiando a cegueira epistémico-jurídica dos tribunais e dos decisores judiciais. Os seguintes exemplos demonstram como apenas o empenho dos movimentos e das organizações sociais na definição de estratégias de produção de prova poderá abrir espaço a uma garantia mais efetiva dos direitos dos cidadãos. Trata-se daquilo que os próprios designam por litigância estratégica e *montagem de prova*, procurando tornar visíveis discriminações que, de outro modo, não possuiriam relevância judicial:

Um exemplo relativamente simples é o seguinte: imagina que um amigo teu preto vai a uma discoteca e não o deixam entrar, dizem que o consumo mínimo é 200 euros só para ele não entrar. Se esta situação nos for reportada, e se nós tivéssemos condições para o fazer e se isso fosse legalmente admissível – a lei é omissa em relação a isto – nós podíamos montar uma prova: mandar lá um branco sozinho, um casal um branco e um preto, um casal de dois brancos, um casal de dois pretos, e verificar se existe um padrão e se foi negado o acesso ou não. (...) isto em Portugal não se faz, não existe, e mesmo em termos teóricos não conheço esta figura. Eu entendo que teriam de ser os movimentos sociais e pessoas com formação em litigância estratégica, que não têm necessariamente de ser advogados. Podem ser juristas, mas também sociólogos, psicólogos, desde que tenham formação nesta área – na verdade até acho que os sociólogos estariam em melhor condição para o fazer. Abordámos esta questão com uma procuradora e perguntámos-lhe se apresentássemos uma queixa por discriminação racial, se ela admitiria como admissível esta prova. Ela diz que para ela admitiria, como prova



pericial. Não lhe levanta nenhum problema. Mas nós não fazemos a menor ideia se isto é uma percepção generalizada ou não (Ent. 17).

Essa procuradora terá 15 anos de profissão, já esteve em várias comarcas, e diz que nunca lhe chegou às mãos um caso de discriminação racial. Isto também evidencia bem que há muita coisa que está morta à partida. Nós temos alguns casos em que há ofensas que nós entendemos como uma prática racista, e a construção que é feita pelo procurador remete sempre para as injúrias, o que desagrava o problema. A ideia que dá é que as queixas contra a discriminação racial deverão ser poucas [...] (Ent. 18)

Foi um caso de acesso à habitação e era um casal cigano. Nesse caso também “mais ou menos” construímos a prova. O senhor pediu para ver da casa, depois marcaram, ele foi ver a casa – que era num condomínio fechado em Alverca –, tudo correu bem, sinalizaram a casa e fez a reserva. Depois, voltou lá uma semana depois com a esposa e com os filhos. Quando chegou e repararam que a esposa se vestia como cigana – e ele não –, disseram-lhe que não lhe vendiam a casa, que ela já estava vendida. Depois ele arranjou um casal amigo, não cigano, que foi lá, viu a casa, afinal a casa ainda estava à venda. Sinalizaram a casa, reservaram a casa em nome deles, e depois apareceram na escritura com uma procuração dos primeiros compradores. Quando perceberam que a casa ia ser comprada em nome do casal cigano, eles recusaram-se a vender a casa. Depois aí já disseram que os vizinhos não iam aceitar bem e que não queriam lá ciganos, e por isso se reservavam o direito de não vender. Esses foram condenados (Ent. 17).

A relação das organizações e dos movimentos sociais em si com o sistema de justiça revela também, como ocorre com uma organização anti-racista entrevistada, uma tensão sociologicamente assinalável que, embora não reflita um fenómeno mais amplo de repressão e criminalização do protesto e da desobediência, não deixa de enformar os modos de interação entre a sociedade civil, o Estado e os tribunais e corroborar as perspetivas mais críticas sobre o papel do direito na dominação social. Embora seja um episódio singular, o caso seguinte é particularmente expressivo dos desafios jurídicos colocados aos movimentos sociais na proteção legal dos ativistas:

Outra faceta do nosso trabalho com as associações e os movimentos é apoiá-los nos processos que são movidos contra eles e contra os seus quadros ou membros no exercício da sua militância. E esses vão a tribunal. Todos. Na associação temos vários por causa de comunicados de imprensa, por causa de reações a decisões judiciais que a associação fez. Na sua maioria são processos por difamação. Foi o PNR contra a nossa associação, na pessoa de x. E ele não ficou satisfeito, foi para a Relação. E temos outro caso relacionado com umas entrevistas de x, a propósito do julgamento da Bela Vista, em Setúbal, de um rapaz morto pela polícia. O coletivo de juízes apresentou uma queixa por difamação contra x, porque ele disse que era uma vergonha a justiça pactuar com o racismo. E x foi condenado em primeira instância a uma pena de prisão. Só em recurso é que conseguimos a multa e depois conseguimos passa-la para trabalho a favor da comunidade, e depois prestou 20 de horas trabalho a favor da comunidade na nossa própria associação (Ent. 17).

O papel da ciência social pública na promoção da transformação social e da repolitização dos conflitos hegemonicamente despolitizados poderá aqui ser resgatada e equacionada. O recurso a uma testemunha pericial, cuja autoridade reside no trabalho de investigação desenvolvido em torno do tema constitui uma importante reserva de saber à disposição dos movimentos e das organizações sociais, contra uma manifestação reativa, corporativa e conservadora do próprio sistema judiciário. Não terá sido por acaso que o próprio coletivo de juízes descredibilizou o testemunho de um especialista em sociologia, alegando desadequação técnica:

Nós juntámos uma testemunha, que é um sociólogo, que é o X, que foi falar sobre as conclusões do estudo dele sobre a criminalidade e racismo, para dar conta da sua perspetiva sobre o racismo nas instituições judiciais. O juiz foi de tal maneira agressivo e mal-educado que até o outro juiz (era um coletivo de 3) lhe disse “já chega”. Perguntaram ao sociólogo alguma vez trabalhou na justiça. E ele disse que não. Então disseram-lhe para não abrir a boca no tribunal para falar de justiça, porque ele não sabia do que estava a falar. E x foi condenado a 2 anos de prisão. E isto não teve grande impacto público” (Ent. 18).

## **A** *assistência jurídica limitada não judiciária*

Neste terceiro tipo de atuação das associações a mesma revela-se mais tímida, prestando informação e aconselhamento jurídico, mas já não assumindo o patrocínio ou, ao assumi-lo é de forma indireta e limitada. Este modelo encaixa no perfil de atuação de organizações como, por exemplo, é o caso das organizações de combate à discriminação de pessoas com deficiência. Sendo variado o trabalho de consulta e aconselhamento jurídico dos cidadãos que recorrem à organização,

O acompanhamento que a associação dá aos casos que entram em tribunal depende dos sócios, se dão feedback ou não. O que nós verificamos é que quando as coisas se resolvem as pessoas já não nos voltam a contactar. Se o problema se mantém, então voltam a contactar-nos para nós tentarmos resolver o problema (Ent. 21).

Exemplo paradigmático deste modelo é a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)<sup>158</sup>, cuja história e grau de institucionalização merecem, aqui, uma análise mais detalhada sobre o modo como interage com o sistema de justiça. A APAV é, em larga medida, o produto de um movimento europeu nascido no início dos anos 80, com diferentes interpenetrações normativas, sociais e institucionais. O principal objetivo da APAV consiste,

<sup>158</sup> Cf. [www.apav.pt](http://www.apav.pt)

de acordo com a organização, na prestação de apoio às vítimas de crimes, tendo como grandes orientações a individualização do cuidado e da assistência, em função da específica e pessoal reação ao crime, bem como das perspetivas de reconstrução vivencial, a gratuidade dos serviços, e a igualdade no acesso e na qualidade da sua prestação junto das vítimas.

Fundada em 1990, na sua fase inicial de implantação apostou na criação de uma rede mínima de apoio, através dos Gabinetes de Apoio à Vítima, de um sistema de voluntariado social e na cooperação com diferentes instituições públicas e privadas já existentes no terreno. O crescimento e a maturação desta organização refletem-se no grau de profissionalização dos serviços e das pessoas envolvidas nos diferentes projetos da APAV, bem como na articulação protocolada com os Ministérios da Administração Interna, do Trabalho e Solidariedade Social e da Justiça, que envolve financiamento, parcerias e colaboração a diferentes níveis. O seu quadro atual de atividades passa, de acordo com a organização, pela formação dos recursos humanos residentes e voluntários e de técnicos de outras instituições que lidam regularmente com vítimas de crimes, pelo desenvolvimento de projetos nacionais, europeus e internacionais de investigação e informação no domínio do apoio às vítimas, pela expansão da rede nacional de Gabinetes de Apoio à Vítima, pela realização de campanhas de sensibilização da opinião pública, pela definição de modelos de intervenção para novas problemáticas de vitimação, pela monitorização da qualidade dos próprios serviços prestados e por ações de prevenção da vitimação e da violência, nomeadamente junto de crianças e jovens. O acolhimento de mulheres e crianças vítimas de violência doméstica é uma das missões mais reconhecidas ao trabalho social da APAV, sobretudo quando a larga maioria da procura é movida por problemas sociais e criminais dessa natureza.

A provisão de auxílio, consulta e informação jurídica abarca também a execução de todo um conjunto de tarefas burocráticas que prescindem da constituição de mandatário, como a elaboração de requerimentos ou mesmo dos pedidos de indemnização, nomeadamente quando dirigidos ao Estado<sup>159</sup>. Em 2012, o apoio jurídico foi, tal como aconteceu nos anos

---

<sup>159</sup> Nas palavras da organização, “o apoio jurídico prestado pelos serviços de apoio à vítima da APAV tem os seguintes objectivos: informar a vítima de crime acerca dos seus direitos; elucidar acerca das várias etapas dos

anteriores, aquele que reuniu o maior volume de trabalho desenvolvido pela organização<sup>160</sup>, concentrando mais de 45% da sua atividade<sup>161</sup>. A seguinte tabela dá conta, em números, das tipologias de apoio jurídico fornecido pela APAV em 2010<sup>162</sup>:

	N	%
<b>prestação informação jurídica</b>	<b>4023</b>	<b>77,2</b>
apoio apresentação de queixa	111	2,1
<b>requerimento protecção jurídica</b>	<b>244</b>	<b>4,7</b>
pedido de indemnização	7	0,1
pedido de adiantamento a vítimas de VD	17	0,3
proposta ao MP aplicação/alteração medida coacção	43	0,8
pedido reembolso de despesas	1	---
pedido constituição assistente	15	0,3
pedido indemnização cível	6	0,1
requerimento de divórcio	36	0,7
pedido regulação /alteração responsa parentais	64	1,2
informação ao processo crime	144	2,8
informação ao processo penal	17	0,3
informação ao processo RRP [1]	79	1,5
informação ao processo divórcio	147	2,8
<b>outros de natureza jurídica</b>	<b>257</b>	<b>4,9</b>
<b>Total</b>	<b>5211</b>	<b>100</b>

Fonte: APAV

Para além da prestação de apoio jurídico, a APAV promove o encaminhamento das vítimas para as estruturas ou instituições mais adequadas à resolução dos seus problemas, indiciando um funcionamento em rede. O quadro seguinte indica as principais estruturas e instituições para onde as vítimas foram direccionadas a partir da APAV. Para os tribunais foram encaminhadas 554 vítimas, o que corresponde a 5,3% dos casos:

---

processos judiciais; auxiliar a vítima a elaborar requerimentos e peças processuais que ela possa por si, assinar.”

<sup>160</sup> Toda a informação estatística da APAV disponível em [http://apav.pt/apav\\_v2/index.php/pt/estatisticas/estatisticas](http://apav.pt/apav_v2/index.php/pt/estatisticas/estatisticas)

<sup>161</sup> Cf. [http://apav.pt/apav\\_v2/images/pdf/Estatisticas\\_APAV\\_Totais\\_Nacionais\\_2012.pdf](http://apav.pt/apav_v2/images/pdf/Estatisticas_APAV_Totais_Nacionais_2012.pdf)

<sup>162</sup> Cf. [http://apav.pt/apav\\_v2/images/pdf/Estatisticas\\_APAV\\_2010\\_.pdf](http://apav.pt/apav_v2/images/pdf/Estatisticas_APAV_2010_.pdf)

	N	%
Outro GAV (Gabinete de Apoio à Vítima)	1869	17,8
UAVIDRE (Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica)	54	0,5
Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD) Açores	5	0,05
Segurança Social	1573	15
Santa Casa de Misericórdia	135	1,3
PSP (Polícia de Segurança Pública)	1599	15,3
GNR (Guarda Nacional Republicana)	984	9,4
PJ (Polícia Judiciária)	230	2,2
SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)	28	0,3
Tribunal	554	5,3
Serviços do Ministério Público	664	6,3
Comissão de Indeminização às Vítimas de Crimes	36	0,3
CPCJ (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens)	45	0,4
ACT (Autoridade para as Condições do Trabalho)	73	0,7
IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional)	229	2,2
LNES (Linha Nacional de Emergência Social)	155	1,5
Câmara Municipal	38	0,4
Escola	54	0,5
INML (Instituto Nacional de Medicina Legal)/Gabinetes médico-legais	550	5,2
Unidade de Saúde	29	0,3
INEM (Instituto Nacional de Emergência Médica)	180	1,7
Juntas de Freguesia	45	0,4
Julgados de Paz	8	0,1
Serviço de Mediação Penal	10	0,1
Outros serviços de mediação Pública	4	0,04
Outros	975	9,3
<b>total</b>	<b>10478</b>	<b>100</b>

Fonte: APAV

Merecem, igualmente, destaque estruturas de atendimento específicas, como a Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial e Étnica (UAVIDRE) resultantes de um protocolo, estabelecido em Maio de 2005, entre o Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e a APAV. Funciona com uma equipa multidisciplinar constituída por um jurista e um psicólogo especializados no apoio às vítimas imigrantes ou de discriminação racial. Os serviços da UAVIDRE funcionam, de acordo com a organização, de uma forma gratuita e confidencial, na vertente jurídica e na vertente psicológica. Em 2012, o apoio jurídico foi concedido em 409 processos entrados (58%), num total de 702 ações de apoio fornecidas por esta unidade (psicológico, jurídico, social e genérico/prático)<sup>163</sup>. O apoio jurídico direcionou-se para diferentes objetivos no auxílio aos imigrantes que procuraram a organização:

<sup>163</sup> Cf. [http://apav.pt/apav\\_v2/images/pdf/Estatisticas\\_UAVIDRE\\_2012.pdf](http://apav.pt/apav_v2/images/pdf/Estatisticas_UAVIDRE_2012.pdf)

	N	%
apoio redação e ou apresentação de queixa/denúncia	9	2,2
pedido de indemnização a vítimas de crimes violentos	6	1,5
<b>prestação de informação jurídica</b>	<b>310</b>	<b>75,8</b>
informação ao processo-crime	19	4,6
preenchimento requerimento de proteção jurídica	17	4,2
informação ao processo de divórcio	7	1,7
informação ao processo de RRP	16	3,9
pedido de regulação/alteração das responsabilidades parentais	5	1,2
proposta ao MP de aplicação/alteração de medida de coação	12	2,9
pedido de adiantamento a vítimas de violência doméstica	1	0,2
pedido de indemnização cível	1	0,2
outros apoios de natureza jurídica	6	1,5
<b>Total</b>	<b>409</b>	<b>100</b>

Fonte: APAV

Para além da prestação de apoio jurídico, a UAVIDRE redireciona as vítimas para as entidades mais adequadas à resolução dos seus conflitos ou efetivação dos seus direitos. Do seu total, cerca de 11% dos casos foram encaminhados para o tribunal:

	N	%
ACT (Autoridade para as Condições do Trabalho)	3	0,8
CPCJ (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens )	2	0,5
LNES (Linha Nacional de Emergência Social -144)	25	6,3
<b>PSP (Polícia de Segurança Pública)</b>	<b>72</b>	<b>18</b>
GNR (Guarda Nacional Republicana)	25	6,3
PJ (Polícia Judiciária)	12	3
IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional)	1	0,3
INEM (Instituto Nacional de Emergência Médica)	1	0,3
Juntas de Freguesia	14	3,5
Santa Casa da Misericórdia	6	1,5
Unidades de Saúde	13	3,3
Tribunal	43	10,8
Câmara Municipal	1	0,3
<b>Segurança social</b>	<b>81</b>	<b>20,3</b>
Serviços do Ministério Público	7	1,8
SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)	2	0,5
Outro GAV	31	7,8
Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD) Açores	2	0,5
Outros	59	14,8
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>100</b>

Fonte: APAV

Enquanto interface entre as vítimas e o sistema jurídico e judicial, estas organizações revelam-se assim um dispositivo essencial na consciencialização da vítima face ao seu estatuto e na tradução do discurso e da linguagem jurídica, não apenas com o objetivo de

esclarecer as vítimas sobre o enquadramento, o significado e as implicações das diferentes etapas jurídicas do seu processo, como também no sentido de lhes proporcionar competências sociojurídicas face às garantias e procedimentos do sistema legal. A APAV não fornece patrocínio judicial às vítimas, pelo que o seu procedimento habitual, face a diferentes litígios judiciais, passa, como vimos, pelo encaminhamento e pela facilitação do recurso aos mecanismos de apoio judiciário:

Nós fazemos esclarecimentos de direitos, quando necessário, fazemos a ponte para a advocacia oficiosa, para advogados pró bonos, conforme a situação e também, se necessário, explicamos a situação nos tribunais (Ent. 28).

É a centragem da sua atividade na vítima que mobiliza a organização para atuar em diferentes frentes perante as quais a vítima se vê obrigada a posicionar-se. A provisão de auxílio, consulta e informação jurídica não se esgota, porém, no aconselhamento das vítimas:

Vamos às vezes um bocadinho mais além: aqueles atos que as pessoas podem fazer por si, sem necessidade de constituição de mandatário, por exemplo, a apresentação de uma queixa ou de uma denúncia, a dedução do pedido cível... todo esse tido de requerimentos ou processos que se podem fazer sem ser necessário advogado... nós auxiliamos as pessoas a fazê-lo. Enfim, quando eu digo que estamos a funcionar paralelamente à lei, estamos nós, mas estão as juntas de freguesia que também fazem aconselhamento jurídico, está metade do país... Portanto, o que se passa, na nossa opinião, é que é uma lei claramente corporativa e um bocadinho restritiva. E, de facto, nós sentimos que as pessoas têm esse tipo de dificuldade, e portanto quando se veem sem apoio judiciário e tendo de constituir mandatário ou puxam o pedido [de indemnização] para baixo ou então pura e simplesmente não o fazem [...] (Ent. 22).

O facto de a APAV ter como missão a proteção de vítimas de crimes faz com que detenha relações próximas e privilegiadas com o Ministério Público, assumindo-se como um parceiro no âmbito dos diferentes gabinetes espalhados pelo país. Essa colaboração concretiza-se de formas variadas, como o carreamento de informação da associação para o MP, o que permite acréscimos de consistência, qualidade e informação nas suas diferentes decisões processuais, nomeadamente em questões de segurança ou de avaliação do grau de risco em que as vítimas se encontram.

Não estamos aqui a falar de alguém que esteve meia hora com a pessoa e com base nisso vai fazer um relatório, estamos a falar de alguém que acompanhou, com uma terapia que dura algumas semanas, ou eventualmente alguns meses, alguém que acompanhou a vítima. E no fim desse acompanhamento, ou durante esse

acompanhamento – se o acompanhamento ainda estiver a decorrer – é muitas vezes pedido pelo tribunal um relatório” (Ent. 22).

Esses relatórios de apoio à vítima possuem diferentes elementos caracterizadores, com algum grau de profundidade, nomeadamente do ponto de vista da avaliação psicológica. Embora não detenham valor pericial, não deixam de ser recursos essenciais, tanto em matéria avaliativa como probatória:

É um relatório nosso, não é da medicina legal. Não tem valor pericial. Muitas vezes, até, os técnicos que fazem o relatório são depois chamados a tribunal... e depois aqui há sempre esse problema: em que qualidade é que vão a tribunal? Se é na qualidade de testemunhas se é na qualidade de peritos. Levanta-se muitas vezes isso e é uma questão que ainda não está resolvida, mas são muitas vezes chamados a tribunal para, no fundo, corroborarem o relatório que eles próprios fizeram (Ent. 22).

Outras organizações, demonstram também, no mesmo sentido, um grau elevado de articulação com os tribunais, em particular com o Ministério Público, como é o caso de uma associação a atuar na área do direito da criança e da família, formada por um grupo de magistrados, dedica-se ao acolhimento de crianças e jovens vítimas de maus-tratos ou noutras condições de especial vulnerabilidade. O facto de o impulso para a sua criação provir de um grupo de magistrados é indiciário da sua estreita relação com o mundo judicial. Simultaneamente, as áreas de intervenção a que se dedica obrigam a diálogos e contactos permanentes com o sistema de justiça, sendo o contributo da organização, particularmente apta a funcionar no universo e na linguagem jurídica, vincado por um membro entrevistado:

Naturalmente que temos cada vez mais a perceção de que a resposta dos tribunais depende muito da articulação com as várias entidades que tem essa colaboração com os tribunais, designadamente no aspeto dos relatórios, nós também procuramos contribuir com a nossa prestação, no sentido de elaboração de relatórios com base em factos e não em opiniões. Ajuda muito a poder ser mais facilmente compreendida a situação e pugnamos, sempre que possível, um diálogo, quer com as equipas que apoiam, quer com os próprios magistrados, designadamente através do Ministério Público (Ent. 25).

O facto de algumas destas instituições constituírem a porta de entrada dos cidadãos no sistema de justiça faz com que, na sua fenomenologia jurídica, as organizações passem, de acordo com um jurista e dirigente associativo entrevistado, a ser entendidas como parte integrante de um complexo institucional que envolve associações, Ministério Público, advogados, juízes, entre outros. Estas articulações nem sempre são pacíficas, envolvendo, por vezes, tensões e atritos que requerem um acumulado de saberes e de experiências para



que possam ser bem-sucedidas. De acordo com um representante de uma organização entrevistado,

No caso específico das vítimas e no caso específico do Ministério Público, a questão que se coloca é de como fazer isto em articulação e aarticulação não significa que se tenha que levar a nossa posição ou as posições de cada um de nós a bom porto. Significa compreender o fenómeno, o que só pode acontecer através da articulação (Ent. 28).

Esta opinião é secundada por uma organização que resulta do movimento feminista português e especialmente envolvida na luta pela igualdade de direitos, no combate à violência doméstica e no apoio às vítimas. Segundo uma ativista da organização, a ultrapassagem das dificuldades de comunicação entre os cidadãos e os tribunais, bem como o trabalho associado à preparação de uma defesa eficaz das vítimas (que envolve angariação de prova, etc.) constituem dimensões da atividade associativa que importa sublinhar, enquanto meios essenciais de acesso ao direito e à justiça:

A articulação que as instituições têm com os tribunais é muito importante. Como os utentes muitas vezes sentem esta dificuldade de comunicação com os tribunais, somos nós instituições que fazemos essa ponte, essa transmissão de informações, que é tantas vezes necessária. Essas informações passam por dizer o que é que a mulher necessita em concreto, quais são os constrangimentos dessa pessoa. Muitas vezes, passa também pela indicação de prova, porque o processo penal, da forma como está estruturado continua a impor à mulher o dever de ser ela a indicar prova, a angariar todas as provas para o processo que tenha disponíveis para poder fazer valer os seus direitos. E, nós, enquanto instituição, é que fazemos isso. A articulação institucional é muito importante, não só do nosso lado, mas também da parte dos tribunais para connosco, quando nos dão informações sobre o desenrolar dos processos (Ent. 31).

Na mesma linha se enquadra a atividade que, há já alguns anos, é desenvolvida por uma associação de apoio e defesa dos direitos dos sinistrados do trabalho. O carácter dramático por que muitas vezes se reveste a vitimação por acidente de trabalho nem sempre encontra nas estruturas judiciais (Ministério Público, por exemplo) uma via de acesso à justiça que, por um lado, responda às múltiplas necessidades sociais sentidas pelos sinistrados, e, por outro, assegure uma proteção exigente dos seus direitos, dada a discrepância de recursos jurídicos existente entre as vítimas e as companhias de seguros. Há um forte empenho da organização no acompanhamento das diferentes etapas (da conciliação ao contencioso) percorridas pelos sinistrados, imbricando-se, ainda que sem patrocínio, no próprio processo judicial,

Há uns anos eu acompanhava as pessoas a tribunal. As pessoas apareciam e eu acompanhava-as. Eu estudava o processo, via se havia diferenças nas incapacidades temporárias [...] e na maior parte dos casos havia porque nem sempre tinha sido corretamente feita a avaliação... íamos fazer a conciliação, o exame médico era feito [...] – e as pessoas ficavam espantadas – aquilo demorava 2 minutos, às vezes nem tanto. E os sócios diziam-nos: «Mas aquilo foi um exame médico? O senhor só me perguntou a idade e já fez o exame médico...» Íamos para conciliação, muitas vezes o funcionário não nos deixava entrar... mas depois acabaram por deixar [...]” (Ent. 32).

De acordo com o relatório de atividades da Associação Nacional dos Doentes Sinistrados do Trabalho de 2012<sup>164</sup>, para além de um extenso trabalho de divulgação informativa dos direitos dos sinistrados e vítimas de doenças profissionais, foram concedidas 132 consultas de apoio jurídico e prestadas 2886 informações sobre o andamento do contencioso dos processos. Foram realizadas 491 consultas de avaliação da incapacidade – fundamentais para a reparação judicial dos acidentes ou administrativa das doenças profissionais –, redigidos 107 requerimentos a tribunal/petições iniciais e revisão de Incapacidade Permanente Parcial e 78 requerimentos e petições iniciais de doenças profissionais. Alargando a sua atividade à comunidade, foram realizados 221 atendimentos a não sócios.

Uma outra vertente de atuação das organizações da sociedade civil no âmbito da informação e divulgação jurídica é a construção de processos de capacitação jurídica dos cidadãos, através de diferentes projetos, iniciativas e serviços, o que constitui um contributo para a intensificação da cidadania. Uma associação de proteção e luta pelos direitos dos imigrantes, por exemplo, estrutura o seu trabalho de apoio social e jurídico aos imigrantes a partir da experiência e do contributo solidário e voluntário de outros imigrantes, que atravessaram processos sociais e institucionais idênticos. A recusa na formação de um gabinete jurídico, por exemplo, é reveladora de uma cultura associativa fortemente crítica do formalismo e da burocracia:

A nossa associação prima por criar competências nos próprios imigrantes e ativistas que estão na nossa associação, para que sejam eles próprios a exercer esta cidadania participativa. Não temos gabinetes fechados, nem advogados, nem queremos. A associação não quer porque são os próprios imigrantes que recebem os imigrantes e que fazem processo junto da administração pública, junto da segurança social, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, renovações, faz agendamentos, faz processos, etc. (Ent. 24).

<sup>164</sup> Cf. [http://www.andst.pt/www/view\\_info.php?id=85](http://www.andst.pt/www/view_info.php?id=85)

Se a entidade patronal não responde, porque ali nós relacionamo-nos de uma forma humanizada, não é como num sindicato, que a gente vai ao sindicato, com um guichet de vidro, com uma bolinha e a gente fala lá para dentro e nos dizem “então tem que falar com o advogado”. Onde é que está o meu sindicato? Onde é que está o meu dirigente, para me aconselhar, até para me apoiar, até para me levantar a moral, auto-estima? Não está. Portanto, é um relacionamento tecnocrata, nós não temos isso, felizmente, e por isso crescemos muito. Portanto, há um relacionamento humanizado” (Ent. 24).

Já outras organizações, por exemplo, na área da deficiência enfatizam o facto de ser escasso o financiamento para linhas de projetos associadas à informação e educação para os direitos das pessoas com deficiência, embora essa seja uma preocupação expressa da ação da organização:

Outro aspeto que nos parece relevante é capacitar as próprias pessoas. Na área de deficiência essa falta de cultura nota-se imenso, por uma série de razões. Nós tentámos, e já apresentámos vários projetos, que nos dessem uma linha de financiamento para transmitirmos aos nossos sócios os seus direitos, as melhores formas de os fazer valer, só que não conseguimos. Em Portugal, as linhas de financiamento estão vocacionadas para a prestação de serviços. Nunca para esta dimensão de dar mais informação e poder às pessoas (Ent. 20).



## **participação institucionalmente constrangida da sociedade civil organizada no mundo judiciário**

A análise desenvolvida sobre a sociedade civil organizada e os tribunais na sociedade portuguesa partiu de três interrogações: como poderá criar o sistema de justiça interfaces com a sociedade civil organizada? Como é que o sistema judicial é visto pela sociedade civil? Qual o papel da sociedade civil organizada no acesso ao direito e aos tribunais?

A resposta à primeira pergunta desdobrou-se em três subtemas: as estruturas facilitadoras do acesso ao direito e aos tribunais, o acolhimento legal da mobilização plural do sistema judiciário e as garantias de qualidade da prestação de serviços jurídicos face ao proteccionismo da advocacia. Relativamente às estruturas com potencial facilitador do acesso ao direito e aos tribunais, aquelas que, por função, visam diálogos com a sociedade civil, são sobretudo o Ministério Público e a Provedoria da Justiça.

No que diz respeito ao Ministério Público, para além das incumbências legalmente previstas, foram discutidos alguns aspetos condicionantes da ação desta magistratura. Destaca-se, por exemplo, a erosão da identidade eminentemente *social* da magistratura do Ministério Público, devido ao crescente enfoque criminal, à alteração das regras de acesso à profissão e

à sobrevalorização da produtividade estatística como reflexo do desempenho funcional. Todavia, as organizações sociais reconhecem a importância do potencial de interface que o Ministério Público poderá desempenhar entre os tribunais a sociedade civil, sobretudo nos contextos em que essa articulação se encontra institucionalizada – como é o caso da protecção e promoção dos direitos das crianças e jovens.

Relativamente ao Provedor de Justiça, esta é uma instância que mais vincadamente serve de meio de acesso dos cidadãos, individuais ou organizados, à justiça, pelo que são várias as organizações que revelam existir espaços de diálogo entre elas e o Provedor de Justiça, que variam em função da pró-actividade da personalidade e da equipa que é chamada a desempenhar essa função. São também apontadas algumas limitações, como a morosidade na resposta às queixas e o facto de os seus pareceres não revestirem de carácter decisório, mas apenas recomendações.

Olhando para o acolhimento legal da mobilização plural do sistema judiciário, o instrumento jurídico de mobilização colectiva dos tribunais que mais se destaca é a acção popular. Este instrumento torna possível que as organizações sociais sejam titulares de processos judiciais em nome da protecção de direitos colectivos e difusos, procurando, assim, defender o princípio e os interesses da comunidade em sede judicial. Este instrumento tem sido, em Portugal, maioritariamente utilizado pelo movimento ambientalista (Duarte, 2011). No entanto, o recurso à acção popular pela sociedade civil organizada está sujeito a diferentes constrangimentos, um dos quais de natureza legal: a sua circunscrição a áreas temáticas muito específicas e a colocação de alguns requisitos formais aos movimentos que procurem lançar mão deste instrumento nas lutas sociais, cívicas e políticas em que se envolvem.

A relação entre as organizações sociais, os serviços jurídicos e o protecionismo da advocacia constitui o último tópico dedicado à oferta jurídica disponibilizada às organizações sociais, centrando-nos no sistema de aconselhamento e patrocínio judicial dos cidadãos. São várias as condicionantes impostas pelas regras que regulamentam as profissões forenses. A lei reserva um espaço específico aos sindicatos e a entidades sem fins lucrativos para o patrocínio e a consulta jurídica, desde que seja para defesa dos interesses comuns em casusa e que estes sejam individualmente exercidos por advogado, advogado estagiário ou solicitador. Todavia, para que as organizações sociais possam desenvolver essa prática, é

necessária autorização da Ordem dos Advogados ou da Câmara dos Solicitadores. A Ordem dos Advogados, por seu turno, não só, exige estatuto de utilidade pública às organizações, como lhes veda a possibilidade de prestar serviços centrados nos interesses particulares dos seus membros, fazendo uma interpretação restritiva da lei.

Esta limitação é vincada pelas próprias organizações sociais que entrevistámos, acrescentando-lhe o défice de recursos materiais para a prestação dos serviços jurídicos. De forma a poder responder às carências, solicitações e necessidades jurídicas dos seus associados, as organizações da sociedade civil desenvolvem múltiplas estratégias de contorno dos impedimentos legais que comprometem a protecção dos seus direitos. Estas estratégias assumem características específicas de acordo com a dinâmica associativa, os recursos disponíveis e a identidade sociopolítica da organização, podendo passar por protocolos com escritórios de advogados até à designada advocacia de causas. São, todavia, formas limitadas de contribuição para a efetivação dos direitos e interesses jurídicos dos cidadãos, comprometendo o potencial emancipador da via do direito através de formas militantes ou organizadas de resposta à vulnerabilidade social.

A segunda interrogação – como é que o sistema judicial é visto pela sociedade civil? – interpelou de forma mais activa o trabalho de campo junto das organizações e movimentos sociais, permitindo indentificar pistas congruentes com o cenário restritivo de acesso à justiça por parte da sociedade civil. Estudos recenseados (Gomes, 2013; Magalhães, 2009) apontam para uma avaliação negativa do sistema de justiça por parte dos cidadãos, somando-se à desconfiança do sistema e à baixa expectativa de retorno aferidas no trabalho de campo. Esta constatação possui maior gravidade social pelo facto de serem os sectores mais vulneráveis, descartáveis e atomizados da população, aqueles para os quais os tribunais poderiam constituir (e não constituem) uma fonte eficaz de resposta e reparação dos seus problemas.

Para as organizações entrevistadas são três as causas principais. Em primeiro lugar, a morosidade das decisões judiciais, que, por um lado, colide com a urgência para a resolução de alguns problemas, e por outro, desincentiva o recurso aos tribunais, abrindo espaço a formas lesivas e predatórias de conciliação repressiva. Em segundo lugar, a linguagem e o formalismo judiciário e o tratamento automatizado de determinadas matérias. Este aspecto

traduz-se numa forte opacidade da ação dos tribunais aos olhos dos cidadãos, cabendo, muitas vezes, às organizações a sua tradução e descodificação. A ele associado, emergiu o tema da formação dos magistrados e dos desafios que a sociedade civil lhes coloca, no sentido de uma maior consciência social dos problemas e, com isso, assegurar uma maior consistência e eficácia aos seus modos de atuar e de decidir. A jurisprudência não uniforme surge em terceiro lugar como tema problemático aos olhos das organizações entrevistadas, acentuando o factor incerteza na ponderação da mobilização – ou não – dos tribunais.

Destaca-se, em particular; o contexto de austeridade e a generalização do medo aos sectores mais vulneráveis da população. A relação custo-benefício no recurso aos tribunais tende, cada vez mais, a jogar contra a efetivação de direitos. Embora interpelando com maior acuidade o papel das organizações sociais na resposta aos problemas jurídicos dos cidadãos, o medo constitui um factor poderoso de desencorajamento da litigação e, com ele, a desagregação das oportunidades de mobilização política e estratégica do direito.

A resposta à terceira interrogação – qual o papel da sociedade civil organizada no acesso ao direito e aos tribunais? – foi organizada considerando três modos de articulação possível entre o direito e a justiça e as organizações da sociedade civil. A primeira modalidade consiste na utilização estratégica do direito e comporta duas realidades distintas: o recurso aos instrumentos de mobilização colectiva oferecidos pelo ordenamento jurídico português (de que a acção popular é exemplo mais comum) e a politização de casos judiciais individuais, seleccionados em função do seu interesse para um determinado colectivo social e do seu potencial cívico e mediático. A segunda diz respeito ao papel das organizações na assistência jurídica e judiciária dos cidadãos. Destacam-se, desde logo, as estruturas sindicais, tanto pela tradição histórica do movimento sindical face a outros movimentos sociais, como pelos recursos materiais e humanos disponíveis e grau de institucionalização. Para além de disponibilizarem serviços de consulta e aconselhamento jurídico aos associados, as estruturas sindicais entrevistadas patrocina casos judiciais, cobrindo os custos totais daqueles que consideram de maior relevância político-sindical. Considerando outras organizações, com experiência mais limitada na esfera judicial, é de sublinhar os obstáculos enfrentados perante a hipótese de litigar, bem como a necessidade de recorrerem a estratégias jurídicas inovadoras para acederem ao tribunal.

Finalmente, a terceira modalidade relaciona-se com a prestação, por parte das organizações sociais, de serviços de assistência jurídica limitada, sem que envolvam patrocínio judiciário. Este é o modo de interação do sistema de justiça com a sociedade civil mais visível na paisagem associativa portuguesa e constitui o denominador comum da maioria das organizações analisadas, tanto daquelas que emergem de movimentos sociais, como daquelas criadas através do impulso e iniciativa estatal. O apoio jurídico prestado aos cidadãos inclui uma componente informal assinalável, que pode passar pela intermediação do contacto com operadores judiciais ou com outras organizações no sentido da protecção dos interesses dos cidadãos.

Em suma, a realidade portuguesa é conhecida pela debilidade da sua sociedade civil estranha (Santos, 2003), quando comparada com os restantes países europeus (Viegas, 2004). Apesar dos défices de provisão pública de bem-estar se associarem à existência de uma forte sociedade-providência que responda a múltiplas carências dos cidadãos (Santos, 1995), esta não apenas se retrai com a retracção do Estado social, como se revela desligada da noção de efectivação de direitos – funcionando com base em solidariedades primárias e relacionais – e, por isso, desligada da capacitação jurídica dos cidadãos.

Os movimentos sociais, por seu turno, têm vindo a colocar a tónica na mudança política e não olham para os tribunais com confiança suficiente que justifique a alocação dos seus escassos recursos a uma estratégia de mobilização jurídica e judiciária, cujos resultados são incertos e morosos. Cumprem, todavia, funções importantes de articulação dos cidadãos com as instituições e, em particular, com o sistema de justiça, facilitando o acesso, combatendo a procura suprimida e servindo de mediadores que qualificam a protecção dos cidadãos, sejam eles vítimas de violência doméstica, de discriminação, trabalhadores precários ou sinistrados. Ainda assim, importa registar a ideia de que o potencial jurídico das organizações é travado por bloqueios de ordem legal, relacionados com o excessivo protecção da advocacia, o que desafia as políticas públicas (de justiça) enquanto meio privilegiado de fortalecimento da sociedade civil (Schmitter, 1993: 16).

## Bibliografia

- Anderson, Michael R. (1987), "Law and the Protection of Cultural Communities: The Case of Native American Fishing Rights", *Law and Policy*, 9, 107-114, in McCan, Michael (2006), *Law and Social Movements*. Washington: Ashgate;
- Dias, João Paulo (2004), *O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário*. Coimbra: Almedina,
- Dias, João Paulo; Fernando, Paula; Lima, Teresa Maneca (2008), "O Ministério Público em Portugal", in Dias, João Paulo; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli (org.), *O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 28-70;
- Duarte, Madalena (2011), *Movimentos na Justiça - O Direito e o Movimento Ambientalista em Portugal*. Lisboa: Edições Almedina;
- Ferreira, António Casimiro (2012), *Sociedade da Austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica;
- Gomes, Conceição (2010), "Tribunais e democracia: desafios (presentes e futuros) à aplicação do direito", *Tertúlias com... Os novos horizontes do direito*: 49-72;
- Gomes, Conceição (2011), *Os atrasos da Justiça. Lisboa*, Ensaio da Fundação Francisco Manuel dos Santos;
- Gomes, Conceição (coord.) (2013), *As mulheres nas magistraturas em Portugal: percursos, experiências e representações*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;
- Hilson, Chris (2002), "New social movements: the role of legal opportunity", *Journal of European Public Policy*, 9: 2: 238-255;
- Johnson, Erik W. (2008), "Social Movement Size, Organizational Diversity and the Making of Federal Law", *Social Forces*, Volume 86, Number 3. The University of North Carolina Press;
- Lauris, Éilda (2009), "Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87: 121-142.
- Lauris, Éilda; Fernando, Paula (2010), "A dupla face de Janus: as reformas da justiça e a Lei Tutelar Educativa", *Julgar*, 11;
- Magalhães, Pedro (coord.) (2009), *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos*. Lisboa: SEDES e Intercampus;
- Pereira, António Garcia (2009), *Um país sob escuta*. Porto: Papiro Editora;
- Rodrigues, Cunha (1999a), *Lugares do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora;
- Rodrigues, Cunha (1999b), *Em nome do Povo*. Coimbra: Coimbra Editora;



- Santos, Ana Cristina (2005), *A Lei do Desejo: Direitos Humanos e Minorias Sexuais em Portugal*. Porto: Afrontamento;
- Santos Boaventura de Sousa e Gomes, Conceição (coord.) (2008), *Para um Novo Judiciário: Qualidade e Eficiência na Gestão dos Processos Cíveis*, Coimbra: CES/OPJ;
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (coord.) (2010), *A gestão nos tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*, Coimbra: CES/OPJ;
- Santos, Boaventura de Sousa e Gomes, Conceição (coord.); Gomes, Conceição; Portugal, Sílvia; Fernando, Paula (2010), *Entre a Lei e a Prática: Subsídios para uma reforma da Lei Tutelar Educativa*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa;
- Santos, Boaventura de Sousa (2011), *Portugal. Ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina;
- Santos, Cecília MacDowell (orgs.) (2012), *A Mobilização Transnacional do Direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*. Coimbra: Edições Almedina;
- Seabra, Hugo Martinez de (2005), *Delinquência a preto e branco: estudo de jovens em reinserção*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas;
- Sotto Maior, Mariana (1998), *O direito de acção popular da Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Documentação e Direito Comparado, n.º 75/76: 239-272;
- Torres, Anália (coord.) (2008), *Estudo Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens*. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa;
- Wilson, Bruce M.; Cordero, Juan Carlos Rodríguez (2006), "Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics", *Comparative Political Studies*, 39.



# O direito, a justiça e a sociedade civil organizada em Luanda

*Conceição Gomes  
Paula Fernando  
Tiago Ribeiro*





## **I**ntrodução

A Província de Luanda, segundo os dados projetados pelo Instituto Nacional de Estatística de Angola para o ano 2012, tendo por base o Inquérito de Indicadores Básicos de Bem-Estar realizado em 2008, terá cerca de 5.851.161 habitantes. Com uma população projetada para o ano 2012 de 20.609.294 habitantes em Angola, a Província de Luanda, que representa cerca de 0,18% do território de Angola, concentra quase 30% da população total de Angola.

Nas últimas décadas, os êxodos demográficos de e para Luanda assumiram uma expressividade tal que marcaram de forma definitiva a composição do tecido social da Província (e, mais especificamente, da cidade de Luanda) e a suas formas de organização social. Neste processo, assumem especial relevância dois marcos históricos: a independência nacional e o conflito armado, especialmente o seu reacendimento após as eleições de 1992. A independência de Angola provocou uma saída maciça dos portugueses aí residentes, estimando-se que, dos cerca de 330 mil portugueses residentes em Angola em Abril de 1974, apenas 30 a 40 mil terão permanecido em Março de 1976 (Bender, 1978). Em simultâneo assistiu-se, nesse período, à primeira onda de migração para a cidade de Luanda, que representou cerca de 43% do fenómeno migratório para esta cidade (IDR, 2001). O reacendimento do conflito armado, após as eleições de 1992 e o fracasso dos Acordos de Paz de Bicesse, assinados em 31 de Maio de 1991, deram origem à segunda onda de migração para a capital de Angola. Como refere Rodrigues (2006),

[...] 47% das pessoas chegaram a Luanda após as eleições multipartidárias de 1992. [...] De uma forma geral, o crescimento urbano em Luanda pode ser considerado muito rápido, elevado e contínuo desde a independência até à atualidade [...] (Rodrigues, 2006).

---

Em consequência dos movimentos migratórios, o crescimento populacional ocorreu com particular incidência em Luanda. De acordo com o Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População (IBEP), de 2011, em Luanda, no ano 2010, verificaram-se mais

de ¼ do total de nascimentos registados no país<sup>165</sup>. A concentração populacional no litoral de Angola e, em particular em Luanda, é acompanhada pela concentração da atividade económica também nesta região. Entre 2000 e 2007, as províncias de Luanda e de Benguela concentravam mais de 87% do volume global de faturação (Rocha, 2010: 29). Luanda e Bengo, em 2007, reuniam 36% do emprego total de Angola e 76.6% do emprego empresarial (Rocha, 2010: 40).

A herança colonial e o êxodo que se seguiu à independência, o rápido crescimento populacional da cidade de Luanda, o contexto de guerra em que aquele ocorreu e a consequente rutura do sistema económico foram fatores que contribuíram para um crescimento desordenado da cidade, evidenciando a falta de investimento no ordenamento urbano e nas infraestruturas essenciais e o agravamento de fortes assimetrias sociais e económicas.

Como veremos ao longo do presente capítulo, o contexto sociopolítico de Angola e, em particular, da cidade de Luanda é determinante na caracterização dos dois principais eixos da análise subjacente a este estudo: a sociedade civil organizada, por um lado, e a sua articulação com as instâncias de resolução de litígios, em especial, os tribunais. Quanto ao primeiro, poderemos dizer que, em primeiro lugar, a opressão colonial e, posteriormente, a guerra civil e o sistema de partido único dificultaram ou impediram o surgimento de uma sociedade civil organizada forte. Amundsen e Abreu (2007) atribuem o impedimento da construção de uma sociedade civil organizada forte aos seguintes fatores: a) legado colonial; b) ideologia marxista-leninista adotada pelo governo do MPLA pós-independência; c) estabelecimento de um sistema político fortemente presidencialista; d) existência de um sistema de clientelismo de favores e apadrinhamento; e) domínio das indústrias de extração mineira; f) falta de oportunidades económicas para atividades independentes; g) inexistência de uma classe média independente; e h) política governamental de restrição da atuação e do possível impacto político das organizações da sociedade civil.

---

<sup>165</sup> É, de realçar que os dados estatísticos quanto ao registo de nascimentos em Angola são ainda deficitários, face à existência de um número, ainda considerável, de crianças não registadas. Segundo o IBEP, apenas uma em cada três crianças até aos cinco anos de idade tem registo de nascimento.

No que respeita ao sistema de administração da justiça, em especial no que respeita aos tribunais judiciais, este vive um processo de mudança e de adaptação a um novo quadro constitucional e a um novo contexto social político e económico, muito determinado pelo processo de transição democrática ainda não consolidado, por novas exigências de afirmação de direitos constitucionais, de eficiência e de certeza jurídica, por parte de cidadãos e de empresas<sup>166</sup>.

A interação entre aqueles dois eixos não pode perder de vista o contexto de pluralismo jurídico forte que caracteriza a sociedade angolana, com a presença de várias ordens normativas em circulação e de múltiplas instâncias de resolução de conflitos, reconhecidas ou não pelo Estado, e que contraria a ideia de monopólio do Estado na regulação social e na resolução de conflitos<sup>167</sup>. Como refere Santos (2003:48), mesmo nas sociedades contemporâneas, em que os tribunais assumem maior centralidade, aquelas são jurídica e judicialmente plurais, contando com formas diversas de regulação de litígios no campo da família, da vizinhança, das relações laborais, dos negócios e das estruturas comunitárias. Além de reconhecer a heterogeneidade normativa e o pluralismo legal, Boaventura de Sousa Santos reflete sobre o modo como os vários atores e instâncias envolvidas na resolução de conflitos interagem, avançando com o conceito de interlegalidade, que espelha as hibridações jurídicas patentes na sociedade, tanto ao nível macro como ao nível micro.

O quadro teórico avançado por Santos (2003: 49-50), mostrando que os cidadãos e os diferentes grupos e comunidades organizam as suas experiências de acordo com o direito oficial estatal, os direitos tradicionais, as normas comunitárias e, na maioria dos casos, segundo complexas combinações entre estas diferentes ordens jurídicas, deve sempre nortear as análises sobre o sistema de justiça na sociedade angolana. Não se perdendo, contudo, de vista, como refere o autor, uma outra vertente desse quadro teórico que salienta que o carácter plural das ordens normativas e das instâncias de resolução de conflitos não implica necessariamente o carácter emancipatório de tal

---

<sup>166</sup> Sobre a influência do processo de transformação político-constitucional de Angola no sistema de justiça formal, veja-se Araújo, Gomes e Fatato (2012).

<sup>167</sup> Sobre os conceitos de *legal centralism* e *legal pluralism*, veja-se, entre outros, Griffiths (1986) e Merry (1988).

pluralidade. Como refere Boaventura de Sousa Santos (2003:52-53), são vários os exemplos de pluralismo jurídico reacionários<sup>168</sup>, sendo, por isso, necessário avaliar de que forma essa pluralidade pode contribuir para a redução da desigualdade nas relações de poder. Em Angola, a reduzida e seletiva utilização dos tribunais judiciais, enquanto instância de resolução de conflitos, a par da enorme diversidade de outras ordens normativas, que não a estatal, e de instâncias de resolução de conflitos<sup>169</sup>, impõe a consideração deste contexto mais amplo, ainda que não seja esse o objeto central deste projeto.

Neste capítulo, tendo como pano de fundo o novo contexto político-constitucional, social e económico de Luanda acima referido e, à luz do enquadramento conceptual desenvolvido no capítulo 1, procuraremos refletir sobre a sociedade civil organizada, as dificuldades e os desafios colocados ao sistema de justiça formal e, por último, as interações existentes entre a sociedade civil organizada e este sistema de justiça com vista ao aprofundamento do acesso ao direito e à justiça.

## **O associativismo em Angola: a liberdade de associação e a sua regulamentação**

A sociedade civil organizada assume, no contexto angolano, especificidades sobre as quais importa refletir para uma melhor análise e compreensão do seu papel enquanto mobilizador do sistema oficial de resolução de litígios. Importa, por isso, evidenciar os principais traços do seu desenvolvimento, não só no que respeita à vertente organizacional, como ainda ao seu relacionamento com as estruturas do Estado e da comunidade. Nessa análise, é essencial salientar, desde logo, dois aspetos basilares: a) o desenvolvimento do sistema político-constitucional angolano no período pós-independência e as suas implicações na liberdade de associação; e b) a atual conformação legal do associativismo. Estes dois aspetos, que são decorrências da construção da sociedade pós-colonial angolana, contribuem para melhor compreender

---

<sup>168</sup> Boaventura de Sousa Santos exemplifica com os estados coloniais e a África do Sul no tempo do apartheid (2003: 52-53).

<sup>169</sup> Veja-se, sobre esta matéria, os três volumes do estudo dirigido por Santos e Van Dúnen (2012).



o contexto histórico e político em que se desenvolvem as organizações da sociedade civil e as emergentes plataformas organizativas daquelas.

O associativismo em Angola, no período pós-independência, surge e desenvolve-se no contexto histórico de uma sociedade política em transformação e no quadro de uma experiência democrática em transição. Podemos dividir o percurso histórico-constitucional de Angola, após a proclamação da sua independência, em três períodos<sup>170</sup>. Num primeiro período, compreendido entre 1975 e 1992, que corresponde à I República, a Constituição é fortemente marcada pelo contexto revolucionário em que surge e pela emergência da guerra civil. A Lei Constitucional da República Popular de Angola, aprovada em 10 de Novembro de 1975, assume a opção pela construção de um Estado socialista, cuja direção política, económica e social caberia ao MPLA, enquanto legítimo representante do povo angolano<sup>171</sup>. Nos termos do texto constitucional, a participação das “massas populares” no exercício do poder político seria assegurada “através da consolidação, alargamento e desenvolvimento das formas organizativas do poder popular”<sup>172</sup>. À liberdade de associação era dedicado o artigo 22.º, nos termos do qual “no quadro da realização dos objetivos fundamentais da República Popular de Angola, a lei assegurará a livre expressão, reunião e associação”.

O segundo período, que se inicia com a aprovação da Lei de Revisão Constitucional de 1991 (Lei n.º 12/91, de 6 de Maio), é marcado, entre outros, pela consagração constitucional do multipartidarismo político, pela despartidarização das Forças Armadas e pela introdução de profundas alterações no capítulo relativo à organização económica do país, abrindo-se à economia de mercado. O novo texto constitucional assume o “pluralismo de expressão e de organização política”, consagrando-se que “o respeito e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem [é assegurado], quer como individuo, quer como membro de grupos sociais organizados”<sup>173</sup>. Em consonância com o objetivo constitucional de criação de um

---

<sup>170</sup> Sobre a evolução político-constitucional de Angola, veja-se Araújo, Gomes e Fatato (2012).

<sup>171</sup> Cf. artigo 2.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975.

<sup>172</sup> Cf. artigo 3.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975.

<sup>173</sup> Cf. artigo 2.º da Lei 12/91, de 6 de Maio.

Estado de direito democrático, pressuposto desta revisão constitucional, a liberdade de associação assume novos contornos constitucionais, densificando-se o seu conteúdo. Assim, a Constituição passa a prever a garantia das “liberdades de expressão, de reunião, de manifestação, de associação e de todas as demais formas de expressão”, remetendo para a lei a regulamentação do exercício de tais direitos<sup>174</sup>.

No ano imediatamente seguinte e na sequência da assinatura dos Acordos de Paz de Bicesse, a Lei Constitucional foi, de novo, revista, através da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, tendo como principal objetivo “a clarificação do sistema político, separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania, bem como (...) a explicitação do estatuto e garantias da Constituição, em conformidade com os princípios já consagrados de edificação em Angola dum Estado democrático de direito”<sup>175</sup>. Os direitos fundamentais foram, no texto constitucional, objeto de reforço, face às sugestões avançadas pela Amnistia Internacional e à adesão de Angola a tratados internacionais sobre direitos humanos. A norma constitucional dedicada à liberdade de associação – então o artigo 32.º - não sofre, no entanto, alterações de conteúdo.

O terceiro período inicia-se com a publicação, em 5 de Fevereiro de 2010, da nova Lei Fundamental de Angola, que assume, no seu texto, uma profunda reestruturação e aprofundamento da consagração e garantia de direitos fundamentais e de liberdades e garantias. A nova Constituição da República de Angola de 2010 mantém o propósito de promover e defender os direitos e liberdades fundamentais do homem, quer enquanto indivíduo, quer enquanto “membro de grupos sociais organizados”<sup>176</sup>, assumindo como tarefa fundamental do Estado “assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais”<sup>177</sup>.

A liberdade de associação atinge especial dignidade no atual contexto constitucional, sendo-lhe dedicado um artigo próprio, autónomo da liberdade de expressão, de

---

<sup>174</sup> Cf. artigo 24.º da Lei 12/91, de 6 de Maio. É, como veremos, na sequência desta alteração constitucional que surge a Lei das Associações.

<sup>175</sup> Cf. Preâmbulo da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro.

<sup>176</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 2, da Constituição da República de Angola de 2010.

<sup>177</sup> Cf. artigo 21.º, alínea I, da Constituição da República de Angola de 2010.

manifestação e de reunião. Assim, no seu artigo 48.º, a Constituição passa a prever que “os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de autorização administrativa, constituir associações, desde que estas se organizem com base em princípios democráticos, nos termos da lei” (n.º 1) e que “as associações prosseguem livremente os seus fins, sem interferência das autoridades públicas, e não podem ser dissolvidas ou as suas actividades suspensas, senão nos casos previstos por lei” (n.º 2).

Em termos constitucionais, assistimos, assim, a uma progressiva consagração da liberdade de associação, princípio aprofundado na Constituição de 2010. A evolução da regulamentação legal teve, no entanto, um desenvolvimento mais tímido e titubeante. Em 1991, na sequência da Lei de Revisão Constitucional desse mesmo ano, foi publicada a Lei n.º 14/91, de 11 de Maio, denominada por Lei das Associações<sup>178</sup>. Inspirada pelo espírito de abertura que a revisão constitucional pretendia consagrar, a Lei das Associações acolheu um regime jurídico que deixava um espaço de relativa abertura à constituição e funcionamento de associações, consagrando a sua autonomia jurídica, administrativa e financeira, submetendo a autorização prévia do Ministro da Justiça apenas a constituição em Angola de associações internacionais ou integradas apenas por estrangeiros e a atividade em território angolano de associações internacionais constituídas fora do país<sup>179</sup>.

Assim, o processo de constituição e aquisição de personalidade jurídica das associações nacionais, nos termos daquela lei, pressuporia a celebração de escritura pública, a sua publicação<sup>180</sup>, o depósito da escritura pública de constituição da associação no Ministério da Justiça ou no Comissariado Provincial da respetiva sede (conforme se trate de associação de âmbito nacional ou regional ou de âmbito local,

---

<sup>178</sup> De fora do regime jurídico estabelecido pela presente lei estariam os sindicatos, as cooperativas, as organizações religiosas, as associações desportivas, os partidos políticos, as ordens profissionais e outras associações de direito público (cf. artigo 6.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio). Nos termos da referida lei as associações poderiam prosseguir um número alargado de fins, incluindo políticos. No entanto, as associações que visassem a prossecução de fins políticos estariam impedidas de participar na atividade dos órgãos do Estado ou em eleições, de contribuir para o exercício dos direitos políticos dos cidadãos ou de influenciar a política nacional no Parlamento ou no Governo (cf. artigo 8.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio).

<sup>179</sup> Cf. artigo 16.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio.

<sup>180</sup> Na 3.ª série do Diário da República, no caso de associações de âmbito nacional ou regional, ou num dos jornais mais lidos na respetiva sede, no caso de associações de âmbito local.

respetivamente) e a remessa de cópia da publicação daquela escritura ao Procurador-Geral da República ou ao Procurador Provincial, dependendo do âmbito de atuação da associação<sup>181</sup>. A constituição das associações nacionais não estava submetida a apreciação por parte do executivo que, após o depósito da escritura pública de constituição da associação, deveria proceder, de forma oficiosa e obrigatória ao registo daquela<sup>182</sup>. A eventual desconformidade com a lei do estatuto ou do fim da associação apenas poderia ser declarada por via judicial, mediante promoção de qualquer interessado ou do Ministério Público<sup>183</sup>. Da mesma forma, a lei previa a livre filiação das associações em organizações internacionais congéneres, impondo apenas a comunicação de tal ato ao Ministério da Justiça<sup>184</sup>.

A Lei das Associações não impunha um controlo direto das associações por parte da Administração. Esta relativa liberdade sofreu, no entanto, uma viragem com a aprovação, pelo Conselho de Ministros, do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro, que aprovou o Regulamento das Organizações não Governamentais. Com o intuito de “definir um quadro jurídico que discipline a actividade das organizações não governamentais que operam em Angola (...), por forma a permitir uma política de cooperação harmoniosa entre o Governo e estas organizações”<sup>185</sup>, sem revogar a Lei das Associações, que se mantém em vigor, o referido diploma sujeitou as Organizações não Governamentais à tutela do Ministério da Assistência e Reinserção Social<sup>186</sup>, que passou a exercer a coordenação daquelas através da Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária (UTCAH)<sup>187</sup>.

O Regulamento das Organizações não Governamentais (ONG) representou, assim, uma verdadeira inversão no caminho normativo que se vinha traçando no sentido de uma relativa autonomia das associações da sociedade civil face ao Estado e de liberdade na

---

<sup>181</sup> Cf. artigo 13.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio.

<sup>182</sup> Cf. artigo 15.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio.

<sup>183</sup> Cf. artigos 13.º, n.º 3, e 25.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio.

<sup>184</sup> Cf. artigo 24.º da Lei n.º 14/91, de 11 de Maio.

<sup>185</sup> Cf. preâmbulo do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

<sup>186</sup> Cf. artigo 4.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

<sup>187</sup> Cf. artigo 5.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

sua constituição e desenvolvimento das suas atividades. Introduziram-se, com o referido regulamento, importantes alterações que constituíam, por um lado, um controlo efetivo por parte da administração daquelas ONG e, por outro, uma mudança na conceção do papel das organizações da sociedade civil na participação pública. Aquelas limitações eram, assim, impostas a dois níveis: no plano da constituição da associação e do reconhecimento da sua capacidade de agir; e no plano do desenvolvimento das suas atividades, tendo como fio condutor a conceção de que as ONG “devem promover a cooperação com o Governo e demais instituições na realização dos seus objectivos”<sup>188</sup>.

Assim, as ONG nacionais, além dos procedimentos exigidos pela Lei das Associações, deveriam proceder à sua inscrição na UTCAH, mediante a apresentação de um conjunto de documentos, de entre os quais um “pedido de autorização de actuação no espaço territorial angolano do órgão reitor da actividade para a qual a ONG está vocacionada, contendo o parecer sobre a capacidade e idoneidade para o exercício da actividade no País”<sup>189</sup>. A regulamentação era ainda mais restritiva para as ONG internacionais e estrangeiras que deveriam proceder ao seu registo no Ministério da Justiça e no Ministério das Relações Exteriores, bem como na UTCAH (cf. artigo 14.º, 15.º e 17.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro). O Ministério Público, por sua vez, passou a ter competência para decretar a suspensão das atividades das ONG quando houvesse fortes indícios da prática de atos ilícitos e lesivos à soberania e integridade da República de Angola<sup>190</sup>.

O Regulamento atribuiu, ainda, à UTCAH um conjunto alargado de competências de fiscalização e controlo das atividades desenvolvidas pelas ONG<sup>191</sup> e às ONG um

---

<sup>188</sup> Cf. artigo 11.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

<sup>189</sup> Cf. artigo 16.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

<sup>190</sup> Cf. artigo 18.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro.

<sup>191</sup> Nos termos do artigo 6.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro, compete à UTCAH acompanhar, controlar e fiscalizar as atividades das ONG; definir programas e projetos complementares às ações do Governo a serem executados pelas ONG; determinar as províncias ou regiões do território nacional onde devem ser executados os projetos de interesse do Governo; apoiar as ONG em questões de índole administrativa; auditar as contas das ONG..

conjunto vasto de deveres, que visavam, na sua grande maioria, possibilitar aquele controlo por parte da administração<sup>192</sup>.

Em 2012, a legislação ordinária regulamentadora da liberdade de associação sofre uma nova viragem. Na sequência da aprovação da nova Constituição de 2010, tendo como objetivo “clarificar o regime de constituição de associações e suprimir um conjunto de imposições administrativas desnecessárias, sem prejuízo da manutenção da segurança, proporcionada pelo controlo de uma entidade pública e da fiscalização exercida nos termos gerais pelo Ministério Público”, foi aprovada a Lei das Associações Privadas<sup>193</sup>, que alterou, ainda, o Código Civil. A constituição de associações passou a ter um processo mais simplificado, sendo agora necessária a prática dos seguintes atos: a) pedido e emissão de certificado de admissibilidade de denominação; b) realização de escritura pública de constituição da associação e aprovação de estatutos; c) registo da associação. Os serviços de registo e notariado, por sua vez, oficiosamente, comunicam ao registo competente para proceder ao registo nacional de denominações de associações, remetem extrato à Imprensa Nacional para publicação em Diário da República e enviam ao Ministério Público junto do Tribunal Provincial da sede da associação cópia do ato de constituição da associação e estatutos para controlo da legalidade<sup>194</sup>. Se a filiação de associações angolanas em associações ou organismos internacionais passou a ser livre, já a promoção e constituição de associações internacionais em Angola está dependente de autorização do executivo<sup>195</sup>.

A nova lei regula ainda as condições de atribuição de estatuto de utilidade pública, os benefícios inerentes e a atividade tutelar sobre as mesmas, dispondo que a tutela

---

<sup>192</sup> Cf. artigo 21.º do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro. De entre estes deveres, encontram-se os seguintes: consultar previamente a UTCAH para determinar a província ou região do território nacional onde os projetos aprovados deverão ser executados; obter aprovação dos seus projetos nos Ministérios das respetivas áreas da sua intervenção no âmbito dos planos nacionais e provinciais de ação; obter prévio aval da UTCAH para angariação de fundos ou outros apoios junto da comunidade nacional e internacional; remeter ao Ministério da Assistência e Reinserção Social, ao Ministério das Finanças e ao Banco Nacional de Angola o relatório anual e contas do exercício do ano anteriores e as previsões de doações internas e externas a receber no exercício corrente; enviar trimestralmente à UTCAH o relatório das atividades desenvolvidas, etc.

<sup>193</sup> Aprovada pela Lei n.º 2/2012, de 18 de Janeiro.

<sup>194</sup> Cf. artigos 9.º a 13.º da Lei n.º 6/2012, de 18 de Janeiro.

<sup>195</sup> Cf. artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 6/2012, de 18 de Janeiro.

administrativa é meramente de legalidade, consistente na verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos, e de natureza inspetiva, sendo exercida através de pedidos de informação, da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias<sup>196</sup>. Como traço inovador, a nova lei regula um regime de apoio aos dirigentes associativos em regime de voluntariado, prevendo um crédito de horas por faltas dadas por motivos relacionados com as atividades desenvolvidas pela respetiva associação e um regime mais flexível de marcação de férias<sup>197</sup>.

A relativa abertura do novo enquadramento legal das organizações da sociedade civil à sua participação na vida pública ativa já havia dado os primeiros passos em 2007<sup>198</sup> com a criação dos Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACs), através do Decreto-Lei n.º 02/07, de 3 de janeiro, que estabelecia os princípios e as normas de organização e funcionamento dos órgãos da administração local do Estado. Imbuído de um ideário de relativa desconcentração administrativa, este diploma criou, como órgãos consultivos do poder local, os Conselhos Provinciais de Auscultação e Concertação Social, com o objetivo de apoiar os governos provinciais na apreciação e tomada de medidas de política económica e social no território da respetiva província<sup>199</sup>, e os Conselhos Municipais de Auscultação e Concertação Social, para apoio consultivo das administrações municipais<sup>200</sup>.

Não obstante a abertura potenciada pela criação destes organismos, alguns estudos têm vindo a identificar formas de funcionamento muito diversificados na prática,

---

<sup>196</sup> Cf. artigos 32.º e 33.º da Lei n.º 6/2012, de 18 de Janeiro.

<sup>197</sup> Cf. artigos 22.º a 28.º da Lei n.º 6/2012, de 18 de Janeiro.

<sup>198</sup> Já em 2004, com a Lei de Terras e com a Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo, e em 2006, com a Lei das Associações de Defesa do Ambiente, se tinham dado os primeiros passos no sentido da participação cívica na elaboração de políticas setoriais.

<sup>199</sup> Cf. artigos 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 02/07, de 3 de janeiro. Este órgão, que é presidido pelo governador provincial, é constituído pelos vice-governadores, pelos delegados e diretores provinciais, pelos administradores municipais e pelos representantes das autoridades tradicionais, das associações sindicais, do setor empresarial público e privado, das associações de camponeses, das igrejas reconhecidas por lei e das ONGs.

<sup>200</sup> Cf. artigos 53.º e 54.º do Decreto-Lei n.º 02/07, de 3 de janeiro. Este órgão, presidido pelo administrador municipal, integra os administradores municipais adjuntos, os administradores comunais; os diretores de repartição; os representantes das autoridades tradicionais, das associações sindicais, do setor empresarial público e privado, das associações de camponeses, das igrejas reconhecidas por lei e das ONGs.

atribuindo alguma debilidade à insuficiente regulamentação da lei que aprovou os CACS, ao excessivo poder atribuído ao administrador municipal e à ausência de experiência em processos de prestação de contas a cidadãos (Yilmaz e Felicio, 2009; González, 2012). Num estudo realizado por Andrés Hueso González (2012) sobre os CACS dos municípios do Lobito, Cubal e Chongorói, o autor evidencia os diferentes graus de participação das organizações da sociedade civil nos CACS. Segundo este autor, o grau de participação varia de acordo com a visão mais ou menos favorável do administrador municipal relativamente à participação cidadã (González, 2012: 95)<sup>201</sup>.

Acresce que o processo legislativo que deu origem à aprovação da nova Lei das Associações Privadas foi alvo de fortes críticas por parte das organizações da sociedade civil, que denunciaram a ausência de transparência no processo de discussão e de aprovação daquele diploma evidenciando, em especial, a negação de um período de auscultação pública dos destinatários da lei antes da sua aprovação<sup>202</sup>.

## **O** caminhos (difíceis) das organizações da sociedade civil em Luanda

Como acima referimos, a evolução do quadro legal de referência das organizações da sociedade civil no período pós-independência foi fortemente condicionado pelo contexto político-constitucional que marcou a história de Angola nos últimos 40 anos. Este contexto se, por um lado, impulsionou mudanças ao nível constitucional que permitiram a consagração legal da liberdade de associação; por outro, também condicionou fortemente a concretização legal daquele princípio. Como referem Amundsen e Abreu (2007: 1),

---

<sup>201</sup> A esta conclusão já haviam chegado as organizações da sociedade civil reunidas na II Conferência Angolana da Sociedade Civil (Grupo de Coordenação da Sociedade Civil, 2008).

<sup>202</sup> Veja-se, a título de exemplo, a posição Pública da ADRA sobre a aprovação pela Assembleia Nacional da Lei das Associações Privadas, que “apela para que se siga um processo mais aberto e transparente, tornando pública a lei que foi aprovada no parlamento”, disponível em [http://www.club-k.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9606:adra-critica-regime-por-aprovar-lei-das-associacoes-sem-consulta-publica-&catid=2:sociedade&Itemid=88](http://www.club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=9606:adra-critica-regime-por-aprovar-lei-das-associacoes-sem-consulta-publica-&catid=2:sociedade&Itemid=88).



apenas em princípios de 1990 a sociedade civil se tornou um factor com significado político, quando a longa história do regime autoritário de partido único conheceu alguma forma de moderação na primeira abertura democrática (Amundsen e Abreu, 2007: 1).

---

Foi, precisamente, nos finais das décadas de 80 e 90 do século passado que se assiste a um acentuado dinamismo da emergência das organizações da sociedade civil, associado às primeiras formas de organização e entendimento entre as mesmas, contudo, esse dinamismo foi fortemente marcado pelo contexto político-constitucional acima descrito. Em 1988 foi fundado o Comité de Organizações Não Governamentais em Angola (CONGA) com o objetivo de discutir temas de interesse comum às diferentes organizações da sociedade civil com atividade em Angola e de coordenar o trabalho entre estas e a administração pública. Inicialmente, integrando organizações nacionais e internacionais, o CONGA, em 1991, passou a ser constituído apenas pelas organizações internacionais não governamentais – ano em que foi constituído o Fórum das Organizações não Governamentais Angolanas (FONGA), que passou a agregar aquelas organizações angolanas, “como uma reacção ao domínio internacional do CONGA e suas ligações muito estreitas com o governo e com a direcção da UTCAH” (Amundsem e Abreu, 2007: 43).

A tensão política, sobretudo entre o partido do Governo e algumas organizações da sociedade civil, tem dominado o desenvolvimento da ação da sociedade civil organizada em Angola, com acusações mútuas de, por um lado, prossecução de interesses político-partidários contra o Governo e, por outro, de limitação e mesmo repressão ilegítima da atividade das organizações. Mas, a politização da sociedade civil organizada é muito mais ampla. Como dão conta Meneses e Lopes (2012: 202-203), é comum a constatação da existência de organizações não governamentais intimamente ligadas a interesses políticos, “i.e., funcionando como antenas de partidos e instituições políticas angolanas, situação que vários autores designam de ‘sociedade civil íntima’ do poder”, dando como exemplo o Movimento Nacional Espontâneo e a AJAPRAZ.

Esta circunstância leva mesmo alguns autores a reequacionarem o conceito de sociedade civil organizada quando aplicado a determinadas organizações, apontando, por exemplo, o caso da AJAPRAZ (Associação dos Jovens Angolanos provenientes da

Zâmbia), uma organização de utilidade pública. Segundo Constantini e Mavela (2010), estas organizações têm um forte vínculo com a elite governativa e com o Estado, sendo discutível a sua pertença à sociedade civil<sup>203</sup> <sup>204</sup>. De acordo com o quadro conceptual de Boaventura de Sousa Santos (2003), que desenvolvemos no Capítulo 1, esta organização pertenceria ao que o autor designa por sociedade civil íntima, composta pelo círculo das pessoas e organizações sociais que possuem relações privilegiadas com o Estado, constituindo, por vezes, prolongamento deste e dispendo de poderes, recursos e instrumentos a que outras organizações, fora dessa órbita, não conseguem aceder.

Em sentido oposto, como dão conta aqueles autores, “qualquer organização política, cujos objectivos e linhas de acção não coincidam com a lógica da acção política do MPLA, ou a desafie, é frequentemente avaliada pelos órgãos do governo (incluindo os media), como tratando-se de uma estrutura política de oposição, descaracterizando-se o seu envolvimento e acção cívicas” (Menezes e Lopes, 2012: 202-203). Esta realidade de tensão entre o político e o cívico é o reflexo do lugar próprio da sociedade civil em sociedades pós-coloniais (Santos, 2006). Menezes, Menezes e Lopes (2012) sublinham, por isso, alguns argumentos a propósito da importação das grelhas analíticas ocidentais para contextos onde estas dificilmente se aplicam. Por um lado, Estado e sociedade constituem uma falsa dualidade, cujas fronteiras se encontram em permanente reconfiguração. Por outro, mais do que pensar a tensão entre Estado e sociedade civil, importa interrogar sobre o lugar da comunidade, enquanto princípio e dinâmica social autónomos, de que a sociedade civil, encarada numa ótica restritiva e institucionalista, não se constitui como representante.

O trabalho de campo realizado permitiu aferir várias opiniões, de elementos das próprias organizações, em ambos os sentidos, identificando, assim, como de alta intensidade política o campo de acção das organizações da sociedade civil. Com frequência, os entrevistados evidenciaram alguma desconfiança relativa aos objetivos

---

<sup>203</sup> Dando conta da tentativa de instrumentalização de algumas organizações da sociedade civil por parte do partido do poder, veja-se, também, Andrade (2007) e Figueiredo (2007).

<sup>204</sup> Outro dos exemplos mais comumente avançados é o da FESA (Fundação Eduardo dos Santos), que, segundo Pain (2007), atua em complemento à acção do governo e financia outras organizações da sociedade civil.

prosseguidos por muitas das organizações da sociedade civil, quer no sentido anti - Governo, quer pró-Governo às quais atribuem objetivos essencialmente políticos, muito mais que de intervenção cívica:

Algumas organizações surgiram em Angola com influência externa têm uma mão invisível. Trabalham com indicações desta mão invisível e servindo os interesses dos mandantes. Estas organizações, muitas vezes, fazem mais política do que justiça porque politizam tudo. E a ideia é atacar por atacar... e normalmente são ataques direcionados. E a nossa oposição política – que ainda não é grande coisa – vê nestas organizações que podem fazer um papel a seu favor. De resto, num caso ou outro muito isolado, estas organizações não-governamentais têm alguma intervenção. Mas são muito raros esses casos. O problema é que dirigem a sua atividade mais para o âmbito político, com ataques direcionados. E, por isso, não têm uma grande credibilidade... Mesmo os cidadãos não veem nessas pessoas possíveis defensores (Ent. 3).

Um ativista salientou, por outro lado, o campo de complexidade da relação da comunidade internacional com o Estado angolano, evidenciando, igualmente, o contexto político da ação das ONGs:

Também não estamos com esperança que venha uma solução do exterior. Já vivemos aquela fase em que vinham grandes missões, com peritos, com uma série de diretrizes a dizer que a solução do nosso país era esta ou aquela. Isso não vai acontecer. É que também há muito conluio. Existem bons exemplos e, por isso, não podemos generalizar. Há várias entidades que estão a apoiar as associações civis para esse trabalho cívico. Mas, também, há muitos casos duvidosos. São poucos os líderes internacionais que têm coragem de dirigir uma crítica ao Estado angolano. Eu tenho prestado muita atenção a isso. Isto é muito complexo. E só podemos avançar passo a passo (Ent. 17).

Na mesma linha, mas agora salientando a governamentalização da sociedade civil, outros entrevistados, ativistas de organizações não governamentais, salientaram a ingerência do Governo na ação das organizações, mostrando a diferença entre a tal sociedade civil íntima e a sociedade civil estranha, de que fala Boaventura Sousa Santos:

Nós dizemos, por brincadeira, que temos duas sociedades civis: a sociedade civil do MPLA e a sociedade civil autónoma. A que é sempre bem vista é a que diz sempre “sim, senhor”. Ao contrário, todos aqueles que produzem um discurso diferente, (...) que estão a assumir o discurso de que é necessário o Governo respeitar a lei, são tidos como agitadores (Ent. 8).

O executivo criou a AJAPRAZ, os "nossos sobas", a FESA... são basicamente estas que protegem o Governo. (...) Recebem dinheiro do Estado, da Sonangol, de alguns amigos de lá de fora (Ent. 6).

No lastro desta tensão política, mais ou menos explícita, com impacto na ação das organizações da sociedade civil, podemos apontar três principais fatores: a) a excessiva dependência das organizações não governamentais de financiamento de outras organizações internacionais, por vezes, com claros interesses políticos; do orçamento do Estado; ou de outro tipo de financiamento internacional; b) a ainda titubeante organização das associações existentes em Angola e a proliferação de formas de organização e de funcionamento muito diferenciadas; c) o enquadramento legal que determina um controlo apertado, por parte da administração pública, das organizações da sociedade civil; d) o contexto sociopolítico do país; e) e a ainda incipiente abertura da administração à participação da sociedade civil na vida pública.

### **A**s diferentes formas de organização da sociedade civil

Podemos identificar em Angola e, particularmente em Luanda, formas de organização da sociedade civil muito diferenciadas, com organizações dotadas de estruturas, meios e formas de atuação diversas, desde grupos organizados informalmente, criados para atuar em áreas específicas, comités de moradores, associações de camponeses, autoridades tradicionais, ONGs de âmbito nacional e local, ONGs que financiam outras ONGs, igrejas, até redes e plataformas de concertação entre diversas ONGs, etc (Guedes, 2005).

Constantini e Mavela (2010) dividem as organizações da sociedade civil em Angola em quatro níveis, conforme o seu grau de organização. As organizações de primeiro nível, organizações de base e com uma proliferação acentuada, caracterizam-se pela sua relativa informalidade e pela sua proximidade ao substrato societário para o qual se orientam<sup>205</sup>. Nas organizações de segundo nível, os autores incluem as organizações

---

<sup>205</sup> Segundo Constantini e Mavela (2010), são associações do primeiro nível: (1) os núcleos e comités de cidadãos para gestão de serviços ao nível local, ao lado dos “comités de moradores” oficiais; (2) as organizações permanentes para gestão de lavras comuns ou para cooperação em atividades de trabalhos; (3) organizações não permanentes para realização de obras e trabalhos nas comunidades; (4) grupos permanentes existentes de baixo do quadro de entidades de nível regional ou nacional, mas que tem autonomia no funcionamento, na toma de decisões e na determinação de programas, como, por exemplo, associações camponesas vinculadas a UNACA, grupos de escoteiros, grupos de jovens, grupos vinculados com as congregações locais nas igrejas evangélicas; (5) associações culturais e desportivas; (6) grupos informais, criados por voluntários que atuam em campanhas de sensibilização em

constituídas formalmente e com uma estrutura definida e que se dedicam ao apoio às populações ou às entidades de primeiro nível<sup>206</sup>. Nas organizações de terceiro nível inserem as redes e as estruturas de coordenação, que se organizam de acordo com afinidades temáticas ou geográficas e que têm como função coordenar a atividade das organizações de nível inferior<sup>207</sup>. Por último, no quarto nível, os autores incluem as plataformas e espaços de concertação entre as organizações e as redes da sociedade civil<sup>208</sup>.

As plataformas de coordenação com potencial de realização de ações concertadas entre os diversos atores sociais têm-se revelado incipientes, mesmo quando as organizações atuam em áreas similares de intervenção. Na verdade, a diversidade das estruturas e a diminuta articulação entre as mesmas tem sido apontada como um fator de fragilização das próprias organizações. Como referem Abreu e Amundsen (2007: 38), para o caso das ONGs “as ONGs angolanas têm algumas dificuldades visíveis em criar parcerias e plataformas que possam realmente coordenar as suas intervenções. As ONGs estão fragmentadas em pequenas organizações, com as relações estabelecidas com os seus próprios “beneficiários” e doadores”. São múltiplos os fatores no lastro desta situação. Os contextos político-jurídico e social, acima referidos, são apontados como fortes condicionantes da fragilidade da sociedade civil organizada. Um entrevistado referiu:

De uma forma geral, e não só na área da justiça, acho que neste momento a sociedade civil também está perdida. Nós, agora, estamos numa situação de

---

colaboração com entidades nacionais e internacionais; (7) grupos de cidadãos que reconhecem a autoridade de “soba”.

<sup>206</sup> Agrupam no segundo nível: (1) organizações de apoio e ONGs nacionais que prestam assistência e financiamento a outras organizações (ADRA, DW); (2) ONGs nacionais que prestam assistência a população em diferentes áreas territoriais; (3) ONGs locais que prestam assistência a população; (4) Fundações privadas; (5) entidades vinculadas com as igrejas.

<sup>207</sup> Incluem nesta categoria as seguintes estruturas: (1) Redes locais, ao nível da comunidade urbana ou rural (Núcleo Representativo das Associações do Dombe Grande (NRA); Núcleo das Associações para o Desenvolvimento da Ebanga (NADE); Lega do Kilamba Quiaxe (LAKDES)); (2) Redes temáticas ou de tipo sectorial, tanto ao nível nacional, como regional (Rede terra, Rede criança, Rede SIDA/ANASO, Rede de Associações de Pessoas com Deficiência).

<sup>208</sup> Os autores incluem neste último nível (1) redes vinculadas à participação nos debates sobre questões nacionais; (2) redes vocacionadas a reforçar a sociedade civil como ator portador de uma voz distinta frente às vozes dos partidos e das administrações públicas; ou (3) redes orientadas a facilitar a participação das OSC nas políticas públicas.

desenvolvimento e há uma dificuldade em acompanhar as alterações do Governo. As mudanças têm sido grandes, tanto em relação às orientações, às parcerias... é difícil acompanhar o Governo e ainda não encontraram uma estratégia para evoluir da mesma forma que o Governo está a evoluir. E isto nota-se na sociedade civil que ainda não se conseguiu adaptar-se à nova metodologia do Governo (Ent. 5).

A situação parece, contudo, registar alguma mudança no sentido de fortalecer a articulação, as parcerias e as redes de ação. Vem-se assistindo à formação de diversos espaços de diálogo entre as organizações, com o objetivo de estabelecer parcerias no desenvolvimento de certas atividades ou com o objetivo de promover plataformas de diálogo. Disso são exemplo, no primeiro caso, as inúmeras redes existentes em Luanda<sup>209</sup> e, no segundo, as Conferências Angolanas da Sociedade Civil. A I Conferência Angolana da Sociedade Civil realizou-se nos dias 6, 7 e 8 de Novembro de 2007, na cidade de Luanda, tendo como promotora a FONGA e como tema “Construindo Unidade na Diversidade”. Esta I Conferência, à semelhança do que viria a ocorrer nas restantes, foi precedida de um conjunto de encontros de organizações da sociedade civil em diferentes províncias de Angola.

As críticas negativas sobre a capacidade de organização da FONGA, levou à sua retirada da liderança deste projeto, em Março de 2008, que passou a ser assumida pelo Grupo de Coordenação, que integra organizações não governamentais, organizações comunitárias de base, sindicatos, organizações religiosas, etc<sup>210</sup>. Desde 2007, realizaram-se seis Conferências Angolanas da Sociedade Civil com o objetivo de congregar diferentes organizações, com estruturas, objetivos e campos de atuação distintos de modo a promover a reflexão conjunta<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Sobre as redes no Município do Cazenga, veja-se Meneses e Lopes (2012). Constantini e Mavela (2010) identificaram 13 redes em Luanda: Rede das organizações do Kilamba Kiaxi, Rede de Direitos Humanos, Rede ANASO, CCDH, Rede Criança, Rede Mulher, Plataforma de Mulheres em Acção, CTR, Rede SIDA, Rede Terra, Rede Eleitoral, PIBA e Rede Regional do Género. As redes, em regra, organizam-se em torno de uma questão emergente, sem definição de estratégias de ação de médio-longo prazo (Constantini e Mavela, 2010).

<sup>210</sup> Cf. Relatório da II Conferência Angolana da Sociedade Civil (2008). Construir Unidade na Diversidade, disponível em [http://cnsc2009.bligoo.com/media/users/3/181591/files/21859/RelatorioDaConferenciaNacionalSC\\_29\\_Abril2009.pdf](http://cnsc2009.bligoo.com/media/users/3/181591/files/21859/RelatorioDaConferenciaNacionalSC_29_Abril2009.pdf), acedido em 3 de Janeiro de 2012.

<sup>211</sup> As Conferências Angolanas da Sociedade Civil são financiadas, além do financiamento obtido por cada uma das organizações não governamentais, pelo Programa de Apoio aos Atores Não Estatais

A Conferência Nacional da Sociedade Civil. (...) é um fórum que reúne todos os anos as organizações da sociedade civil, independentemente da sua área de trabalho. (...) Nas discussões temáticas são convidadas pessoas do Governo. Por exemplo, se o tema for sobre a SIDA, convidamos alguém do Ministério da Saúde ou do Instituto Nacional de Luta contra a SIDA. Quando o tema são os tribunais é sempre mais difícil ter juizes ou procuradores (Ent. 16).

Naquelas Conferências, as organizações da sociedade civil envolvidas identificaram os bloqueios na sua atuação acima sintetizados (articulação deficiente entre organizações; ausência de cultura democrática e de participação cidadã; excessiva dependência das entidades financiadoras), focando as suas recomendações essencialmente nos seguintes aspetos: a) criação de mecanismos de coordenação das organizações da sociedade civil em Angola, por forma a potenciar as relações com o Governo, a comunidade internacional e o setor privado; b) desenvolvimento de planos estratégicos e programas fundamentados de missão, com definição clara de prioridades; c) especialização das organizações da sociedade civil como via para melhorar a qualidade dos seus programas e das suas intervenções; d) investimento em atividades geradoras de rendimento, como contrabalanço à excessiva dependência das entidades financiadoras e, conseqüentemente, como reforço de autonomia das organizações; e) investimento em estratégias de comunicação.

Se, independentemente da área de atuação, as organizações da sociedade civil encontram dificuldades no desenvolvimento da sua ação, a verdade é que tais dificuldades são potenciadas quando essa ação se verifica no campo do sistema jurídico e judiciário. Os entrevistados referiram que, desde logo, sempre que pretendem atuar neste campo, o envolvimento das entidades oficiais é sempre mais complexo.

Nós, por exemplo, nos nossos seminários sobre a administração da justiça temos dificuldade em ter presente o judiciário. O último foi há dois anos e foi uma juíza, mas por indicação da Ministra. Ou seja, tivemos que dar muitas voltas. Não há grande interesse em debater estas questões. E quando vêm é para ver quais são as nossas ideias, o que é que andamos a dizer. Trabalhar no campo e com o judiciário é muito complicado (Ent. 9).

Vários entrevistados referiram, ainda, como fatores de dificuldade de ação neste campo, as menores oportunidades de financiamento; a dificuldade de conciliação de posições; e as estratégias diferenciadas das próprias organizações<sup>212</sup>.

### **A** *dependência das entidades financiadoras*

As áreas privilegiadas de atuação das organizações da sociedade civil situam-se no setor da saúde e da educação<sup>213</sup>, o que se explica pelas maiores oportunidades de financiamento, tendendo as várias organizações a focar a sua atuação nas áreas de concentração dos recursos disponíveis. As oportunidades de financiamento têm, assim, o potencial de determinar, não só as áreas de intervenção das organizações, mas ainda a sua concentração geográfica, essencialmente em Luanda, cidade que concentra a maioria dos recursos públicos e de serviços urbanos e sociais e onde cada município possui níveis de autonomia equiparados aos das outras províncias do país.

Constantini e Mavela (2010) referem duas fontes primordiais de financiamento das organizações da sociedade civil: a) o Fundo de Apoio Social, agência governamental autónoma criada em 1994 pelo Banco Mundial, contando ainda com o financiamento de outros parceiros, tais como a União Europeia, PNUD, UNICEF, algumas cooperações bilaterais (Holanda, Itália, Japão, Noruega, Suécia, USA) e empresas privadas (Chevron Texaco, BP Amoco) (FAS); b) e os doadores internacionais, tais como as organizações do sistema de Nações Unidas (PNUD, UNICEF e OMS); o Banco Mundial, através do financiamento ao FAS; a União Europeia, através do cofinanciamento de projetos das OSC (nacionais e internacionais); as cooperações bilaterais europeias, através de financiamentos indiretos às OSC locais; a cooperação bilateral dos Estados Unidos, através de financiamentos a entidades americanas que prestam serviços de reforço

---

<sup>212</sup> Constantini e Mavela (2010) dão como exemplo a ação no âmbito da questão do direito à terra e à habitação, com organizações que optam por intervir através da influência sobre a administração municipal e outras que optam pelo confronto e pela denúncia pública.

<sup>213</sup> Segundo o relatório de atividades desenvolvidas pelas ONG durante o ano de 2007, elaborado, em 2008, pela UTCAH, registavam-se 72 organizações da sociedade civil a trabalhar na área da saúde; 65 na área da educação; 51 em serviços sociais; 36 no setor dos direitos humanos; 30 na agricultura; 19 no reforço da capacidade institucional; 19 no desenvolvimento comunitário; 9 em ações contra minas; 6 no setor da cultura; 10 em outras áreas como o meio ambiente, os transportes, etc. (apud Constantini e Mavela, 2010). Segundo Constantini e Mavela (2010) a forte presença de intervenções sobre direitos humanos pode, no entanto, oferecer uma visão distorcida da realidade, uma vez que as mesmas se concentrarão em atividades de preparação da população para as eleições e o recenseamento eleitoral.



institucional às organizações locais; as ONGs internacionais que apoiam as iniciativas das OSC locais. Os autores identificam, ainda, uma terceira fonte de financiamento: os doadores privados. No entanto, o apoio destes é ocasional e tendencialmente vinculado ao setor público.

No caso da União Europeia, um dos entrevistados explicou qual o apoio dado pela União Europeia a organizações da sociedade civil:

Fazemo-lo essencialmente através de duas rubricas: uma que é para apoio na área da democracia e direitos humanos e outra que é para projetos de apoio a atores não-governamentais. Isso é feito através de concursos. (...) Cada ONG apresenta um projeto de acordo com aquilo que está publicado como sendo as regras do concurso, quer do ponto de vista da elegibilidade administrativa, quer do ponto de vista do tipo de projeto. Há um júri que faz análise dos vários projetos. Depois, há projetos que não são elegíveis, por exemplo, porque a organização não apresentou prova de que é capaz de gerir o projeto, porque não apresentaram contas, porque não têm quadros capazes do ponto de vista técnico. Há vários critérios. Depois, dentro daqueles que são elegíveis, é feita uma análise da proposta para ver se enquadra dentro daquilo que nós queremos financiar. Ou seja, todos os que passarem os vários crivos da elegibilidade passam para esta segunda fase de análise detalhada do projeto apresentado. O que acontece quase sistematicamente é que o somatório do valor dos projetos apresentados é maior do que a disponibilidade de dinheiro que há. E aí temos que fazer uma nova triagem, por organizações. O júri depois apresenta ao Chefe de Delegação uma proposta final dos projetos a financiar. Aqui ainda pode haver uma nova ponderação. (...) Neste processo acontecem duas coisas: há organizações que acham que têm o direito de ser financiadas, independentemente dos projetos que possam apresentar. E não têm, por vários motivos. Como não as financiamos, vêm a público dizer que nós não as queremos financiar (Ent. 1).

Um dos principais problemas identificados que condicionam a atuação de algumas organizações da sociedade civil, sobretudo de ONGs, é a falta de recursos humanos e materiais, que as colocam na dependência de financiamentos externos e, concomitantemente, das agendas e prioridades definidas pelos seus doadores internacionais (Simões, 2006; Pain, 2007). Esta circunstância contribui para que alguns atribuam às ONGs objetivos estratégicos prioritários de ação política, da afirmação estratégica e, sobretudo, de captação de recursos financeiros e não propriamente de ação social, incorporando um discurso depreciativo sobre a atuação daquelas organizações. Um entrevistado defendeu que:

Nós temos muitas organizações não-governamentais – elas nascem como cogumelos. Mas, parece que a intenção não é a de ajudar, de estabelecer

parcerias com o Governo. Elas têm outros interesses. E o interesse primeiro é o de estabelecer parcerias com organizações não-governamentais estrangeiras para poderem receber apoios financeiros. Têm interesses económicos. (Ent. 3)

Contudo, para os membros de ONGs entrevistados, aquela é uma visão construída, sobretudo por entidades oficiais, para desvalorizar a atuação destas organizações. Enfatizam também a dificuldade em encontrar alternativa ao financiamento externo e os critérios apertados para que possam beneficiar do estatuto de entidade pública.

Infelizmente, o discurso que é passado sobre as organizações da sociedade civil é sempre esse. E o Governo também não recebe financiamento externo? Muitos governos e Estados que financiam o Estado angolano são Estados onde estão sedeados parceiros nossos. É um discurso que se constrói para criar uma imagem má das organizações, de que só estamos cá para criticar. Mas nós, sociedade civil, já demos o salto. Nós não criticamos apenas. Já somos capazes de ir mais além, de apresentar alternativas. (...) Do ponto de vista legal, o Governo pode reconhecer uma associação como de utilidade pública. Neste momento, todos nós podemos concorrer. O nosso problema são os critérios subjetivos que são usados (Ent. 9).

Neste momento, estamos a tentar adquirir o estatuto de utilidade pública, mas ainda não conseguimos receber dinheiro do Estado. O Governo está mais interessado noutro tipo de ONGs – são as chamadas ONGs pró-regime (Ent. 6).

Alguns ativistas entrevistados, admitindo que algumas das críticas ao sistema de financiamento poderão ter fundamento, defendem, contudo, o desenvolvimento de um trabalho de base por parte das organizações da sociedade civil no sentido de se credibilizarem.

Uma das formas de influenciar é construir uma imagem de credibilidade. Credibilidade sobre aquilo que se comunica e sobre a organização interna. Ter transparência nas contas, na gestão dos recursos humanos, para poder apresentar uma proposta alternativa. E, infelizmente, vêm-se vários casos em que não é muito fácil. Isto é muito complexo. [...] É preciso construir uma prática credível, séria, honesta, transparente, prestar contas públicas, ter auditorias externas, apresentar evidências e não meras especulações. [...] Se for de outra maneira, corremos o risco de cair no descrédito, não só junto do executivo, mas também junto das populações. (Ent. 12)

## **E**ntre o controlo administrativo e as dificuldades de participação dos cidadãos

O controlo exercido, durante longos anos, por parte da Administração sobre as organizações, numa primeira fase, sobretudo quanto à sua legalização e, numa segunda fase, direta ou indiretamente, quanto às suas atividades é considerado como

um fator de enfraquecimento da sua atuação e da sua implementação social como atores privilegiados de intervenção pública. Para alguns autores e entrevistados, existe um tratamento diferenciado relativamente às diversas organizações, por parte das autoridades públicas, especialmente relativamente àquelas que se ocupam de matérias, como a boa governação, ou a defesa dos direitos humanos.

Outra realidade que temos notado ao nível da legalização de grupos locais que se querem organizar em associações é que os cartórios notariais estão mais aberto, facilitam o trabalho, para aquelas associações, cujo fim não esteja ligado à defesa dos direitos humanos (associações amigas dos animais, por exemplo). Para as associações de defesa dos direitos humanos é mais difícil. Temos um caso destes na Huíla em que a escritura foi feita na semana passada e já o tentavam fazer desde 2006. O argumento era que já havia uma Comissão Provincial dos Direitos Humanos. Tiveram que apresentar um recurso em Maio de 2006 e para se fazer a escritura tivemos que pedir quatro certificados de admissibilidade, porque todos acabavam por caducar (Ent. 17).

Os direitos humanos geram muitas tensões. Esta é uma questão que tem que passar pela formação, começando nas faculdades, que devem passar a ideia de que o fim último do direito são os direitos humanos. Tem que se reforçar a ideia de respeito pela pessoa humana. Talvez se devesse pensar numa revisão dos currículos para que essa vertente fosse assegurada (Ent. 9).

A regulamentação da anterior Lei das Associações foi considerada como um sério entrave à legalização de muitas organizações da sociedade civil e ainda como um fator de ocultação da sua atividade, considerando-se de pouco transparente o processo (Eurico, 2006)<sup>214</sup>). Um entrevistado referiu que atualmente as dificuldades no processo de legalização são maiores para as associações a atuar nas províncias fora de Luanda.

Nós temos um programa vasto de apoio ao processo de legalização das associações e cooperativas, facilitamos às associações que trabalham em vários municípios que tragam os seus processos aqui para Luanda para tratarmos da sua constituição. É um processo muito difícil para as organizações locais. (Ent. 28)

Por outro lado, alguns ativistas entrevistados referiram que o discurso do contrapoder é marginalizado, sobretudo quando a ação se situa no domínio da defesa dos direitos, e com um potencial efetivo de mudança muito diminuto.

<sup>214</sup> Segundo o relatório elaborado no âmbito do Programa de Apoio aos Atores Não Estatais, em 2010, existiriam 591 organizações da sociedade civil, das quais 464 seriam nacionais (e destas apenas 216 estariam legalmente constituídas ao abrigo da Lei das Associações), 127 internacionais (e destas apenas 109 legalizadas), 19 fundações (destas apenas 9 legalizadas) e 25 instituições religiosas (apenas 15 legalizadas), cf. Constantini e Mavela, 2010.

É que, às vezes, vale mais o discurso do Presidente do que aquilo que está escrito. Isto é uma coisa objetiva. O Presidente falou da questão da mulher e passado uns meses toda a gente falava dessa questão. O Presidente falou da corrupção e virou lei. Essa é a nossa realidade (Ent. 19).

E aqui há um fator que é crucial: o Presidente da República é o José Eduardo dos Santos. Ele tem um poder resultante da guerra que ganhou, resultante do tempo, resultante da idade. Portanto, é um poder que não tem a ver só com o partido (Ent. 15).

Se apresentarmos um discurso que vai contra essa lógica de manutenção do poder ou contra o que o Presidente quer, é claro que a capacidade de influenciar, mesmo apresentando ideias boas, vai ser cada vez mais distante. (...) Como a sociedade tem um discurso autónomo e independente, sentindo-se como sendo um discurso ameaçador do poder, a capacidade de influenciar é cada vez mais distante. A lógica de funcionamento aqui é esta: a garantia da manutenção do poder. Se houver ameaças ao poder, se houver sinais que o discurso coloca em causa a manutenção do poder, não há possibilidade de apresentarmos ou fazermos chegar ao Presidente qualquer ideia, qualquer projeto (Ent. 23).

Para estes entrevistados, a pressão e o condicionalismo político, reflete-se nos próprios ativistas que encabeçam tais movimentos, nomeadamente, através da inacessibilidade a empregos ou outras condições materiais.

Não temos agressões físicas, mas temos outras coisas. Se quiser um crédito bancário, por exemplo, não me vão dar (Ent. 20).

Se eu quiser dar aulas na Faculdade de Direito, certamente que não me vão aceitar. (...) Não me vão dizer isso, mas não me vão aceitar (Ent. 8).

Embora, salientando o contexto político de centralização do poder, aquela ação condicionante é atribuída, sobretudo, às chefias intermédias e aos assessores do Presidente que, segundo os mesmos, não passarão a informação adequada àquele.

A análise que eu faço é que temos o Presidente e depois temos uma zona cinzenta. Temos uma série de entidades ao mesmo nível. Efetivamente, o facto de as nossas instituições terem muitas fragilidades no seu funcionamento também criou esta situação. Temos um chefe e depois temos uma zona em que nem se sabe muito bem quem está e em que está quase tudo ao mesmo nível (Ent. 21).

Eu estou crente que o Presidente da República não é assim tão fechado e tão mau que não se sensibilize com estas questões. Não acredito. Mas depende da informação que lhe passam (Ent. 13).

Os mesmos entrevistados identificam, no entanto, uma evolução positiva no sentido de uma maior democraticidade da sociedade que se reflete na ação das organizações.

Há mudanças. (...) Alguns ganhos que antes não tínhamos. Por exemplo, a capacidade que temos, pelo menos cá em Luanda, de falar abertamente ao Presidente, de dizer o que fez e o que não fez. Há dez anos isto era impensável (Ent. 13).

O contexto político-jurídico em Angola condiciona, por si, a criação e a ação das organizações da sociedade civil. Embora, se identifiquem várias organizações a atuarem no campo do direito e da justiça, a sua composição, organização e funcionamento e as estratégias de ação são, naquele quadro, e segundo os próprios membros, muito condicionadas, quer pela administração pública, quer pelas estratégias das entidades financiadoras, tornando mais difícil a definição de uma agenda própria e a ação no terreno.

## **O sistema oficial de resolução de litígios em Angola**

Como já referimos, embora o nosso estudo se centre na articulação entre a sociedade civil organizada e os tribunais judiciais, não podemos perder de vista o contexto de pluralismo jurídico da sociedade angolana, o que leva a que os cidadãos e as empresas e as próprias organizações da sociedade civil definam as suas estratégias de mobilização do direito e da justiça recorrendo, em diferentes momentos do desenvolvimento do litígio, ou aos tribunais judiciais ou a outras instâncias de resolução de conflitos<sup>215</sup>. Para que melhor se compreenda, no caso de Luanda, a especificidade e as condições de mobilização dos tribunais judiciais é fundamental analisar, ainda que de forma muito breve, a evolução do quadro jurídico-constitucional do sistema de justiça formal.

O enquadramento político-constitucional do sistema judicial formal de Angola poderá ser dividido nos mesmos três períodos acima identificados, quanto ao contexto político-constitucional de consagração da liberdade de associação<sup>216</sup>. No primeiro

<sup>215</sup> Boaventura de Sousa Santos analisa a complexidade do pluralismo jurídico em Angola, no contexto do Estado heterógeno, em Santos e Van Dúnem (org.), volume I, pgs. 23-73, questionando, quanto ao pluralismo jurídico se "são processos de capacitação para a autonomia e de formação para a cidadania ou, pelo contrário, são processos de manipulação política dos cidadãos e instrumentos de justiça de segunda classe para cidadãos de segunda classe?", Santos, 2012, in Santos e Van Dúnem (org), pg. 73.

<sup>216</sup> Para mais desenvolvimentos, veja-se Araújo, Gomes e Fatato (2012), bem como Araújo e Gomes (coord) (2011).

período, não foi a Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975 que marcou a rutura com o modelo de organização do sistema judicial herdado do período colonial, mas sim a legislação ordinária que se lhe sucedeu nos anos seguintes. Em 1976, foi criado o Tribunal Popular Revolucionário<sup>217</sup> e, um ano mais tarde, procedeu-se à sua extinção e à criação de Tribunais Populares Revolucionários em todas as províncias do país, bem como à criação de Tribunais de Apelação para o julgamento de recursos de decisões proferidas por aqueles tribunais<sup>218</sup>. Em 1977, foi aprovada a Lei de Intervenção dos Assessores Populares nos Tribunais, ensaiando-se, assim, os primeiros modelos de colegialidade das decisões de primeira instância, com intervenção de juízes não profissionais – os denominados assessores populares<sup>219</sup>, o que veio a obter consagração constitucional com a publicação da Lei Constitucional de 7 de Fevereiro de 1978<sup>220</sup>. Em 1979, foi criada a Procuradoria-Geral da República<sup>221</sup> e, em 1981, foram criados órgãos próprios para a resolução de litígios laborais, fora dos tribunais judiciais, e foram extintos os tribunais do trabalho<sup>222</sup>.

Naquele primeiro período, correspondente à I República, foi a aprovação do Sistema Unificado de Justiça, a 31 de Dezembro de 1988<sup>223</sup>, que alterou de forma significativa o edifício do sistema de justiça formal angolano, criando uma organização judiciária única, coincidente com a divisão político-administrativa do país e estruturada em

---

<sup>217</sup> Cf. Lei n.º 7/76, de 1 de Maio da Assembleia do Povo, publicada no DR n.º 102.

<sup>218</sup> Cf. Lei n.º 8/78, de 26 de Maio, da Assembleia do Povo, publicada no DR n.º 137.

<sup>219</sup> Cf. Lei n.º 11/77, de 9 de Abril de 1977, publicada no DR n.º 110.

<sup>220</sup> Nos termos do artigo 51.º da Lei Constitucional, as decisões dos tribunais deveriam beneficiar da participação de juízes profissionais e juízes eleitos pelo voto popular, não licenciados em direito.

<sup>221</sup> Cf. Lei 4/79, de 27 de Abril de 1979, publicada no DR n.º 115.

<sup>222</sup> Cf. Lei n.º 9/81, de 2 de Novembro, publicada no DR n.º 258. Os novos órgãos de resolução de conflitos em matéria laboral tinham competência para conhecer e decidir os conflitos de trabalho e os recursos interpostos de medidas disciplinares decorrentes da aplicação da Lei Geral do Trabalho, exceptuando-se da sua competência, pela especificidade da matéria, os conflitos emergentes de acidentes de trabalho e de doenças profissionais e, ainda, as questões relativas aos trabalhadores nomeados. Estas últimas matérias mantinham-se na competência dos tribunais judiciais comuns.

<sup>223</sup> Cf. Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, publicada no DR n.º 51.

Tribunal Popular Supremo, Tribunais Populares Provinciais e Tribunais Populares Municipais<sup>224</sup>.

O segundo período, que corresponde à 2.ª República, foi marcado pela abertura propiciada pela revisão constitucional, aprovada pela Lei n.º 12/91, de 6 de Maio, que atribuiu aos tribunais judiciais o dever de velar pela obediência à lei e pela proteção dos direitos, em especial, dos direitos fundamentais. A revisão constitucional de 1992, que, como se referiu, constitui um avanço significativo relativamente à revisão do ano anterior, além de retirar a designação “popular” dos tribunais, previu a criação de um Tribunal Constitucional<sup>225</sup> e consagrou constitucionalmente os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público, como órgãos de gestão das respetivas magistraturas.

Não obstante os anúncios, por parte do poder executivo, de uma reforma mais ampla no setor da justiça<sup>226</sup>, a verdade é que a organização do sistema judicial formal, corporizada no Sistema Unificado de Justiça manteve-se sem alterações significativas, em sintonia, aliás, com as opções constitucionais impostas. As sucessivas leis, entretanto aprovadas<sup>227</sup>, não modificaram de forma substancial o sistema de organização e funcionamento em vigor, consubstanciando, apenas, a sua expansão. Destacaríamos, como principais inovações ao longo de todo aquele período, a criação

---

<sup>224</sup> Em 1990, foi publicado o Regulamento do Sistema Unificado de Justiça, aprovado pelo Decreto n.º 27/90, de 3 de Novembro.

<sup>225</sup> Este Tribunal apenas veio a ser efetivamente criado em 2008, através da Lei n.º 8/08, de 17 de Junho, como adiante se mencionará.

<sup>226</sup> Em 2003 e em 2005, foram nomeadas duas Comissões de Reforma da Justiça e do Direito de Angola, com o propósito de proceder ao diagnóstico da situação judicial angolana e à elaboração de recomendações sobre as políticas a seguir nesta matéria.

<sup>227</sup> Em 1992, as Comissões Laborais foram extintas e a resolução dos conflitos laborais regressou ao sistema judicial, com a criação das Salas do Trabalho nos Tribunais Provinciais (Cf. Lei n.º 22-B/92, de 9 de Setembro). Em 1994 foi aprovado o Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público (Cf. Lei 7/94 de 29 de Abril, publicada no DR n.º 17) e, em 1996, foi criado o Tribunal de Contas (Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, publicado no DR n.º 15) e os Julgados de Menores (Lei n.º 9/96, de 19 de Abril, publicada no DR. n.º 16). Em 1999, procedeu-se à alteração do Estatuto Orgânico do Ministério Público (Decreto-Lei n.º 2/99, de 27 de Janeiro, publicado no DR n.º 4), em 2000, à aprovação da Lei Orgânica do Estatuto Remuneratório dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público (Lei n.º 5/00, de 25 de Agosto, publicada no DR n.º 34), em 2002, criou-se o Instituto Nacional de Estudos Judiciários (Decreto n.º 46/02, publicado no DR n.º 73) e, em 2003, à aprovação da Lei sobre Arbitragem Voluntária (Lei n.º 16/03, de 25 de Julho, publicada no DR n.º 58).

do Provedor de Justiça<sup>228</sup>, em 2006, catorze anos após a sua previsão constitucional, e, em 2008, dezasseis anos após a sua previsão constitucional, a criação do Tribunal Constitucional<sup>229</sup> e a aprovação da Lei do Processo Constitucional<sup>230</sup>.

A Lei Fundamental de Angola, aprovada em Fevereiro de 2010, eliminou as limitações constitucionais até então impostas a uma verdadeira reforma do sistema judicial, marcando uma rutura com o modelo adotado na I República e possibilitando a afirmação do poder judicial como verdadeiro órgão de soberania, independente do poder executivo. Passou a prever-se, ao nível constitucional, vários tribunais superiores (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal de Contas e Supremo Tribunal Militar) e tribunais da Relação; a possibilidade de criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma e de tribunais marítimos, além da autonomia administrativa e financeira dos tribunais<sup>231</sup>. Com particular importância no acesso ao direito, a Constituição passou a prever a criação de Julgados de Paz, enquanto órgãos de resolução de conflitos sociais de baixa intensidade, constitucionalizou o exercício da advocacia e atribuiu à Ordem dos Advogados de Angola competências para regular, além do acesso e o exercício da advocacia, o patrocínio forense e previu a criação de uma Defesa pública, suportada pelo Estado. Com a aprovação do novo texto constitucional seguiu-se a aprovação de mais um pacote legislativo<sup>232</sup> e a criação de uma nova Comissão de Reforma na área do direito e da justiça.

---

<sup>228</sup> Cf. Lei n.º 4/06, de 28 de Abril.

<sup>229</sup> Ao Tribunal Constitucional compete a fiscalização da constitucionalidade, a fiscalização da regularidade dos processos de formação dos partidos políticos, assim como dirimir o contencioso eleitoral. É composto por sete magistrados, três nomeados pelo Presidente da República, três pela Assembleia Nacional e um eleito pelo plenário do Tribunal Supremo - Cf. Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, publicada no DR n.º 110 (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional).

<sup>230</sup> Cf. Lei n.º 3/08, de 17 de Junho.

<sup>231</sup> Cf. artigo 176º da Constituição.

<sup>232</sup> A título de exemplo, foram aprovadas a Lei da Probidade Pública (Lei n.º 3/10, de 29 de Março), o novo Estatuto Orgânico do Ministério da Justiça (Decreto presidencial n.º 170/10, de 9 de Agosto), a Lei Orgânica do Tribunal Supremo (Lei n.º 13/11, de 18 de Março de 2011), a Lei Orgânica do Conselho Superior da Magistratura Judicial (Lei 14/11, de 18 de Março de 2011), a Lei Orgânica da Magistratura do Ministério Público (Lei 15/11, de 18 de Março de 2011) e o Novo Regime do Notariado (Decreto Presidencial n.º 51/11, de 23 de Março).



## **A** *distância entre a sociedade e os tribunais e os (muitos) constrangimentos no acesso ao sistema de justiça formal*

No caso de Angola, a circunstância de a reestruturação do sistema de justiça formal, herdado do período colonial, ser um processo ainda em construção o que, por si mesmo, dificulta a implementação e a legitimação social dos tribunais judiciais, associado a outras características intrínsecas ao sistema judicial e à sua relação com os outros poderes de soberania, leva a que o recurso aos tribunais judiciais, comparativamente com países, como Portugal ou Brasil, seja uma estratégia, com frequência, pouco ponderada, o que se reflete no volume e no tipo de procura judicial.

No quadro das transformações político-constitucionais do Estado angolano, a criação das bases de um Estado democrático de direito e de um sistema judicial forte e independente que o sustente continuam a ser processos muito desafiantes, quer no quadro normativo, quer no plano das infraestruturas e dos recursos humanos. O investimento no domínio da justiça tem sido escasso, comparando com outros setores do Estado, tendo inclusive registado uma diminuição considerável entre 2008 e 2010. Segundo os dados disponibilizados pelo Plano Director da Justiça 2010-2025 (PDJ) (2010), o valor global orçamentado para as 18 direções provinciais da justiça em Angola em 2008 foi de 100.324.939 USD, tendo tal valor decrescido para 93.555.240, em 2009, e para 79.461.093, em 2010. Em 2008, as despesas no setor da justiça representavam, apenas, 0,89% do total das despesas orçamentais dos vários ministérios (PDJ: 2010).

Apesar do investimento realizado, nos últimos anos, em infraestruturas judiciais em Luanda, a verdade é que tais investimentos se têm concentrado nos tribunais superiores e na Sala dos Crimes do Tribunal Provincial de Luanda. A diferença de condições de trabalho entre os vários tribunais é muito significativa. No caso de Luanda, as melhores condições de trabalho da Sala dos Crimes (instalada no Palácio Dona Ana Joaquina) é reflexo da relevância que é dada a esta jurisdição, por parte do Estado angolano.

O limitado investimento no setor da justiça, as deficientes condições das infraestruturas e dos recursos com que os tribunais judiciais operam é uma

preocupação muito acentuada dos profissionais do sistema judicial, realçada por alguns entrevistados:

Há evolução no setor da saúde – construíram-se hospitais –, há evolução no setor da educação – construíram-se muitas escolas. Também foram construídas muitas estradas – ainda não são suficientes, mas nota-se uma evolução. Mas, não justiça. Não há infraestruturas. Não há um programa do Estado. O que aconteceu foi que, fruto da pressão da sociedade civil, tentou-se fazer uns tribunais em Luanda. Mais nada. E algumas obras já estão aí há quase três anos e algumas em risco de ruir...No Cazenga, por exemplo, o tribunal que foi construído está próximo de uma estrada que está a ser construída e corre o risco de ser demolido. Isto é assim em Luanda, mas se formos para as províncias continuamos com as mesmas infraestruturas pecárias [...] (Ent. 9).

Dos vários órgãos que concorrem para a administração da justiça, a magistratura judicial, a magistratura do Ministério Público e a polícia, o que mais evoluiu em termos de infraestruturas e em termos de legislação foi o Ministério do Interior, por via da Direção Nacional. Os que menos evoluíram, paradoxalmente, foram os tribunais. Esta ligação, esta obediência hierárquica ao poder executivo, cria um certo embaraço. Manieta mesmo este órgão judiciário (Ent. 9).

Os constrangimentos vividos em Luanda pelos tribunais judiciais são exponenciados fora da capital:

A sociedade civil pressiona e então constrói-se um tribunal, nomeiam-se uns procuradores – mas os procuradores não vão porque não existem lá outros serviços, como residência para eles. O INEJ está a formar juízes e procuradores e muitos deles estão a ser nomeados, mas se puderem vão todos para as cidades porque não são criadas as condições necessárias para que seja de outra forma. (Ent. 9)

A ausência de políticas fortes, tendo em vista o alargamento da rede e a melhoria de condições de organização e funcionamento dos tribunais judiciais, bem como da sua autonomia em face do poder executivo, não ajuda, como já referimos, à sua consolidação social. Neste quadro, e numa sociedade de pluralismo jurídico forte, como é o caso da sociedade angolana, não surpreende que a procura dirigida ao sistema oficial de justiça seja muito baixa, muito seletiva e ainda mais limitada no caso de litígios emergentes. Araújo e Gomes (2011), destacam cinco notas essenciais relativamente ao movimento processual dos tribunais judiciais em Angola:

a) os Tribunais são instituições socialmente distantes, havendo uma forte selectividade dos processos entrados, o que indicia uma procura suprimida significativa<sup>233</sup>; (b) o recurso aos Tribunais judiciais é fortemente determinado pelo poder coercitivo do Estado<sup>234</sup>; (c) além de altamente selectivo, o sistema judicial trata de forma globalmente ineficiente a procura que lhe é dirigida, revelando uma baixa taxa de resolução de litígios; (d) à ineficiência encontra-se associada a morosidade na resolução dos litígios; (e) a procura judicial é um reflexo das assimetrias regionais existentes em Angola (Araújo e Gomes, 2011).

---

No Tribunal Provincial de Luanda, em 2010, entraram 7.938 processos, que representam cerca de 21% do total de processos entrados nos tribunais provinciais de Angola (Araújo e Gomes, 2011). Esta concentração em Luanda é particularmente expressiva nos processos laborais (84% dos processos entrados nesta jurisdição pertencem à Sala do Trabalho de Luanda) e nos processos cíveis e administrativos (35% dos processos entrados na jurisdição cível e administrativa ocorreu em Luanda) (Araújo e Gomes (coord), 2011). Como referimos, a procura judicial, também em Luanda, é, na sua larga maioria, de origem compulsória ou instrumental, sendo dominada pelos processos crime ou, na área cível, pelos processos de sucessões e inventários, mas em que não há um verdadeiro litígio, mas sim a necessidade de certificação da condição de herdeiro ou de outro elemento associado à herança. Saliente-se, contudo, que na área da família e das crianças, os tribunais tem vindo a registar um aumento de processos, reivindicando-se, sobretudo, o direito a alimentos.

O projeto de investigação, denominado “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico na Sociedade em Transformação”, publicado em 2012, e desenvolvido, sob coordenação de Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van-Dunem, pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra analisou, entre outros, as razões da baixa procura dos tribunais judiciais, o que mostra a sua fraqueza estrutural, quer como órgãos de soberania, quer como instâncias de resolução de conflitos e de afirmação e de defesa de direitos legítimos.

---

<sup>233</sup> Segundo dados apresentados pelos referidos autores, em 2008, entraram nos Tribunais Provinciais e Municipais de Angola 1,43 processos por cada 1.000 habitantes (Araújo e Gomes (coord), 2011).

<sup>234</sup> Em 2010, os processos-crime representavam cerca de 74% do total de processos entrados nos tribunais de primeira instância de Angola. Os mesmos autores chamam, no entanto, a atenção para o facto de o crescimento do número de processos entrados, nos últimos anos, noutras áreas do direito ser mais acentuado do que o verificado na área criminal, o que poderá significar um capital de confiança que os tribunais judiciais têm vindo a conquistar (Araújo e Gomes (coord), 2011).

Além dos condicionalismos históricos, políticos e sociais de que temos vindo a dar nota, identificou vários fatores que, de forma sintética, podemos agrupar nos seguintes cinco temas: a) ineficiência da resposta judicial, que encontra na morosidade o seu expoente mais expressivo; b) concentração territorial dos tribunais judiciais, o que implica, além da distância social, uma significativa distância geográfica de várias dezenas e mesmo centenas de quilómetros para muitas populações, distância essa agravada pela inexistência ou muito deficiente rede de transportes públicos; c) formalismo judiciário, que se expressa, por um lado, no recurso à retórica jurídica impercetível aos não profissionais, e, por outro, na adoção de decisões formais, sem recurso a medidas restaurativas ou fundadas em juízos de equidade, culturalmente mais próximas das populações; d) representações sociais negativas sobre a autonomia e a independência do judiciário em face do poder político; e) baixa cultura jurídica que se manifesta na falta de conhecimento dos direitos constitucionais e legais; f) excessiva onerosidade do recurso às instâncias formais de resolução de litígios, decorrente, não só dos custos judiciais e honorários devidos a advogado, profissionais ainda muito concentrados em Luanda, mas também das deslocações a tribunal (Fernando, Gomes, Araújo e Fatato: 2012).

Aqueles fatores foram sendo realçados ao longo do trabalho de campo realizado para este projeto, como determinantes da (não) estratégia de recuso ao tribunal, quer por parte dos cidadãos, quer por parte das organizações da sociedade civil. Um ativista de uma organização não governamental salienta dois daqueles fatores:

Do conhecimento que tenho da realidade, destaco dois pontos que considero essenciais: primeiro o desconhecimento dos direitos fundamentais por parte de muitos cidadãos e, segundo, a morosidade da justiça. Estes são factores que obstam à concretização do princípio do acesso ao direito e à justiça, contribuindo assim para a prática da justiça privada, a justiça feita pelo povo das comunidades com quem temos trabalhado (Ent. 12).

Este entrevistado referiu ainda o custo que um processo judicial implica:

Outra realidade é a tabela de custas judiciais que se pratica em Angola. É tão alta que escandaliza o cidadão comum. (...) Num processo de 2001, depois de tantas custas que já pagámos, ontem recebemos mais uma guia de depósito de cinquenta e tal mil kuanzas. Mas, já fizemos outros pagamentos e o processo nunca mais chega ao fim (Ent. 12).

O problema do acesso aos tribunais judiciais em consequência dos vários constrangimentos é exponenciado nas províncias fora de Luanda:

Se formos para fora de Luanda, há muitos sítios onde o acesso ao direito è à justiça oficial é quase inexistente. Mas há lá regras com que as pessoas resolvem muitos conflitos. É com base nas regras da comunidade. Se vais ao Cunene, por exemplo, o cidadão que roubar 50 ou 30 ou 20 cabeças de boi ao seu vizinho pode ir ao tribunal, pode ficar preso 3, 4, 5 anos, mas quando regressar a tendência da comunidade vai ser pedir de volta as 50 cabeças ou a indemnização que normalmente a comunidade cobra quando alguém rouba (Ent. 9).

O baixo conhecimento, pela comunidade em geral, do direito oficial, o que se explica em grande medida pela condição de Estado pós-colonial ainda muito longe de concluir o processo de rutura com o direito colonial e de consolidar um sistema jurídico e judicial mais adequado à sociedade angolana, não afeta apenas a população em geral, mas também os próprios agentes do Estado:

O desconhecimento da lei não é só por parte das populações, mas também dos próprios agentes do Estado. Tomam-se medidas ao nível central mas, nas localidades, o administrador não conhece a lei e vai cometer uma série de arbitrariedades. E também o faz por falta de informação (Ent. 13).

As representações sociais negativas do poder judicial, no que respeita à sua autonomia e independência em face do poder executivo, dificultam de sobremaneira a sua legitimação e confiança social.

E há ainda uma visão de uma boa parte do pessoal ligado ao judiciário que tem que ser ultrapassada. As coisas para serem tratadas, para se decidir, é preciso ouvir primeiro as “vozes ocultas”. Há as “ordens superiores”... É um outro tipo de direito. Em muitos conflitos que vão parar aos tribunais, o juiz arranja sempre forma, ainda que com fundamento jurídico, para não condenar um particular que tenha grande influência ou alguém que esteja ligado ao Estado (Ent. 8).

Isto só poderá ser eficaz se os tribunais não forem hierarquicamente dependentes do Ministério da Justiça, se tiverem autonomia administrativa e financeira [...] Se um juiz quiser ir de férias terá que fazer um requerimento, um pedido, ao Vice-Ministro da Justiça para a área dos tribunais. E o Vice-Ministro não decide sem antes ouvir a Ministra da Justiça. E a Ministra não decide sem antes ouvir as “vozes da cidade alta”(Ent. 9).

No caso de Luanda, a divisão social do trabalho de resolução de litígios deixa, assim, aos tribunais judiciais uma fatia muito reduzida. Os dados estatísticos, acima referidos, expressam a elevada percentagem de procura suprimida dos tribunais judiciais,

indicando que uma parte substancial da resolução de litígios e da defesa de direitos e interesses socialmente legítimos é realizada por instâncias e estruturas fora do sistema de justiça oficial. Como dão conta Meneses e Lopes (2012), “há uma presença dinâmica e complexa de diversas instâncias que intervêm, nos vários municípios de Luanda (nas zonas sub e peri-urbanas), na resolução de conflitos, colmatando os espaços que as estruturas formais não conseguem abranger, encontrando soluções para os problemas que afectam as populações, em especial as questões do quotidiano, ligadas às más condições de vida em bairros com deficientes infra-estruturas, onde também as questões da violência doméstica vão ganhando cada vez mais visibilidade” (Meneses e Lopes, 2012: 375-376). Os autores assinalam que a diversidade de instâncias envolvidas na resolução de conflitos configura um autêntico “forum shopping” de instâncias a que os cidadãos e as organizações acorrem, procurando identificar a que melhor corresponde às suas expectativas (Meneses e Lopes, 2012: 376).

### **A** *insuficiência da advocacia*

As condições de organização e de funcionamento da advocacia em Angola, nomeadamente o reduzido número de profissionais em exercício de atividade, principalmente fora de Luanda, são também apontadas com um dos fatores do baixo recurso ao sistema formal de justiça e de abandono da estratégia de mobilização dos tribunais por parte de algumas organizações da sociedade<sup>235</sup>. À semelhança do ocorrido em outros setores de atividade qualificada, a quase totalidade dos juristas existentes em Angola no período colonial abandonou o país com a proclamação da sua independência. Esta circunstância e as opções políticas assumidas no período pós-independência motivaram, em 1982<sup>236</sup>, a abolição da advocacia como profissão liberal e a criação de Colectivos de Advogados, inscritos no Departamento Nacional de Advocacia do Ministério da Justiça e deles dependentes. Dada a escassez de recursos humanos qualificados, criou-se a figura do advogado popular, não licenciado em

---

<sup>235</sup> Sobre esta matéria, veja-se Araújo, Fernando e Gomes (2012).

<sup>236</sup> Cf. Lei 9/82, de 18 de Fevereiro.

Direito<sup>237</sup>. Apenas em 1995<sup>238</sup> foi retomado um modelo de advocacia privada, auto-regulada sob a égide da Ordem dos Advogados.

A abertura de Angola à economia de mercado e o seu potencial económico tornou o mercado jurídico atrativo a cidadãos estrangeiros, essencialmente de expressão portuguesa. Para obstar a uma importação desses recursos, foram adotadas medidas de protecionismo do exercício da profissão por nacionais, permitindo a inscrição de cidadãos estrangeiros apenas quando os mesmos se tenham licenciado em universidades angolanas e quando, nos respetivos países, os licenciados angolanos puderem, em iguais circunstâncias, inscreverem-se nas respetivas Ordens, ou a estrangeiros residentes no país há mais de 15 anos e que antes tenham estado inscritos no, então, Departamento Nacional de Advocacia do Ministério da Justiça<sup>239</sup>. Em Setembro de 2012, encontravam-se inscritos 892 advogados em Angola. Destes, 809 a exercer advocacia em Luanda<sup>240</sup>. Tendo em conta a população projetada para o ano de 2012, de 20.609.161 habitantes, Angola possui 4,32 advogados por 100.000 habitantes, o que constitui uma média muito reduzida em termos comparativos. A concentração destes profissionais na Província de Luanda é muito acentuada, deixando uma parte substancial do território angolano sem estes prestadores de serviços, essenciais para a mobilização dos tribunais judiciais.

Contudo, a concentração em Luanda, não significa um fácil acesso pela população, em geral, e pelas organizações a estes profissionais. De facto, se no resto do país a carência é total, em Luanda verifica-se uma seletividade dos casos que são aceites por estes profissionais. Esta circunstância determina que os processos e clientes preteridos sejam aqueles que incorporam vantagens económicas mais limitadas ou que possam

---

<sup>237</sup> Em Julho de 2009, ainda se encontravam a exercer advocacia 21 advogados populares, sendo que 11 tinham domicílio em Luanda, 3 em Benguela, 3 em Cabinda, 1 no Kuito, 1 no Namibe, 1 no Sumbe e 1 no Uíge (Araújo, Fernando e Gomes: 2012).

<sup>238</sup> Cf. Lei n.º 1/95, de 6 de Janeiro.

<sup>239</sup> Araújo, Fernando e Gomes (2012) dão conta, no entanto, que estas medidas protecionistas são contornadas através de parcerias de escritórios de advogados, essencialmente portugueses e brasileiros, com escritórios de advogados angolanos, que se dedicam a áreas de grande retorno financeiro, como a indústria petrolífera e de diamantes, a construção cível, a agro-indústria, etc.

<sup>240</sup> Os dados relativos ao número de advogados constantes deste capítulo foram fornecidos pela Ordem dos Advogados de Angola.

implicar uma perda futura de clientela. Esta realidade é especialmente grave nos processos criminais, em que, não raras vezes, a defesa dos réus é assegurada por funcionários judiciais, o que redundará na ausência do direito de defesa constitucionalmente consagrado :

O que se passa aqui, sobretudo nos tribunais municipais, é que são os funcionários que são chamados a assegurar a defesa dos cidadãos. E estes funcionários são subordinados ao tribunal (Ent. 23).

Por outro lado, como realçam alguns entrevistados, a generalidade dos advogados, especialmente aqueles que são considerados mais qualificados, tendem a não aceitar casos que possam afrontar os poderes, com receio de perderem vantagens e privilégios económicos.

Há outro problema: o controlo político-partidário dos intelectuais. Como é que isso se faz? Há, por exemplo, o Comité dos Juristas do MPLA. Quem está lá? Advogados, alguns juizes, alguns procuradores. Os melhores da praça. [...] O que é que isso dá na prática? Nunca estão disponíveis para fazer esta mudança porque se fizerem um discurso diferente podem perder muita coisa: viagens, uma boa oferta no final do ano (Ent. 20).

Nós temos constatado que os tribunais estão distanciados da salvaguarda dos direitos humanos. Acompanhamos situações de pessoas que veem as suas casas serem destruídas por falta de cumprimentos dos procedimentos legais. Estas pessoas não conhecem os seus direitos. E é muito difícil encontrar um advogado que queira patrocinar estas pessoas. O que fazemos é contactar a OA para que seja nomeado um defensor oficioso, mas é um processo muito demorado e sem garantias de sucesso (Ent. 24).

Considerando que o recurso a defensores oficiosos, nomeados pela Ordem dos Advogados, não resolve esta dificuldade de proximidade e de "dependência" da advocacia do poder político.

O problema dos defensores oficiosos é o vínculo político dos advogados. Quando há conflito de interesses (entre os seus interesses pessoais e os interesses do caso) eles recuam e não defendem os interesses do seu constituente. É que o advogado vai ser pago pelo Estado. Temos dois problemas em relação aos advogados oficiosos: a questão política e a questão da dependência económica (Ent. 25).

Na perspectiva dos ativistas entrevistados, os advogados, por várias ordens de razão, integram, assim, a sociedade civil íntima de que fala Boaventura de Sousa Santos, o que dificulta ou impede mesmo a sua ação como instrumentos de mobilização do direito e da justiça oficial ao serviço de cidadãos ou organizações para a defesa de



determinados direitos, em especial dos direitos humanos, ou quando está em causa o confronto com o poder político, ou com pessoas ou organizações situadas no mesmo círculo de sociedade civil.

Não podemos, no entanto, deixar de realçar a tendência de crescimento acentuado do número de advogados em Angola, que se tem vindo a sentir nos últimos anos. Efetivamente, entre 1997 e 2012 verificou-se um aumento de 164% do número de advogados inscritos<sup>241</sup>, sendo que, em Setembro de 2012, havia 1230 licenciados em Direito a frequentar o estágio de advocacia. Esta é, portanto, uma realidade em rápida transformação e que pode, a curto prazo, ter algum impacto positivo na promoção da mobilização dos tribunais judiciais.



## **acesso ao direito e à justiça e as organizações da sociedade civil: dilemas e desafios**

Este estudo não permitiu identificar, no setor da justiça, uma forte articulação entre a sociedade civil organizada (no caso de Angola, a complexidade conceptual, evidenciada no capítulo 1, manifesta-se, desde logo, na dificuldade de distinguir a sociedade civil, do Estado) e as instâncias de resolução de conflitos. Mesmo considerando a própria criação de instâncias de resolução de conflitos, é de notar que, apesar da identificação de um conjunto alargado de instâncias extrajudiciais a operarem em Luanda, estas assumem tal tarefa, muitas vezes, de forma informal e como resposta a necessidades que se foram criando na própria comunidade e não propriamente como uma estratégia orientada da sociedade civil organizada.

Acresce que muitas daquelas organizações são estruturas criadas pelo Estado ou pelo "Estado-partido", revelando, no entanto, alguma interação com outras organizações da sociedade civil. Realçamos aqui, pela sua particular relevância na resolução de conflitos e articulação com o direito e a justiça formal, duas estruturas: a OMA e o MAPTSS (Ministério da Administração Pública, do Trabalho e da Segurança Social),

---

<sup>241</sup> Em 1997, encontravam-se inscritos 337 advogados.

anteriormente designado MAPESS<sup>242</sup>, mostrando como a ampliação do acesso ao direito e à justiça pode ter origem em organizações do ou próximas do Estado.

A Organização da Mulher Angolana (OMA)<sup>243</sup>, fundada em 1962, é uma organização política do MPLA que tem, hoje, por vocação a educação para a cidadania, a saúde, o combate ao analfabetismo, à pobreza e à violência, prestando apoio e aconselhamento jurídico a vítimas de violência, através de gabinetes jurídicos. O Gabinete Jurídico da Sala de Aconselhamento da OMA no Cazenga, em Luanda, é uma expressão desta atividade, tendo resultado “da fusão entre o Centro de Aconselhamento dirigido pela OMA e Comité dos Direitos Humanos do Cazenga dirigido pela OADEC através de um projeto financiado pela Divisão dos Direitos Humanos da ONU à última instituição” (Meneses e Lopes: 2012). Segundo informações divulgadas pela OMA à comunicação social, entre Janeiro e Outubro de 2011, a OMA registou 4.412 casos de denúncias de violência doméstica, sendo que destes 507 foram encaminhados ao Ministério da Assistência e Reinserção Social e 3.029 foram resolvidos ao nível do aconselhamento<sup>244</sup>.

Segundo uma entrevistada, esta área de intervenção da OMA, dado o relevo social do seu desempenho, exigiu investimento na qualificação do pessoal ao seu serviço:

Até hoje os centros de aconselhamento da OMA têm resolvido muitos e muitos casos. Também é certo que o pessoal que lá está a trabalhar não é especializado, são conselheiras formadas, apesar de, no centro de Luanda, termos tido advogadas estagiárias, isto porque precisávamos de especialistas, por um lado; por outro, porque as conselheiras, por muito que se lhes expliquem determinadas situações, não sabem (...) Mas há centros que têm juristas (...) Sei que na Samba temos juristas, é à OMA que os casos todos vêm parar, é a maior associação feminina do país, apesar de ser uma organização agregada a um partido político temos que reconhecer o trabalho social que a OMA desempenha. Já ultrapassou as fronteiras do partido (Ent. 26).

<sup>242</sup> Um outro exemplo interessante seria o dos Centros Sociais de Referência dos Julgados de Menores, estrutura criada pelo Estado, ligada ao Julgado de Menores, mas que envolve, não só a comunidade, mas também a intervenção de ONGs.

<sup>243</sup> Segundo dados recolhidos do site oficial do MPLA, a OMA possui 2.500.000 membros e encontra-se organizada em 49.000 secções espalhadas pelo país.

<sup>244</sup> Notícia publicada no semanário Sol, em 25 de Novembro de 2011, e acessível em [http://sol.sapo.pt/inicio/Lusofonia/Angola/Interior.aspx?content\\_id=34767](http://sol.sapo.pt/inicio/Lusofonia/Angola/Interior.aspx?content_id=34767).

No caso dos conflitos laborais, como já referimos, entre 1981 e 1992 a resolução destes conflitos estava afastada dos tribunais judiciais, sendo dirimidos no seio da própria empresa num sistema piramidal de administração da justiça laboral, estruturado em Comissões<sup>245</sup>. A partir de 1992, com a aprovação da Lei sobre direito de negociação coletiva<sup>246</sup>, o então MAPESS (Ministério da Administração Pública Emprego e Segurança Social) assumiu a responsabilidade pela conciliação e mediação relativas a conflitos de trabalho resultantes da celebração ou revisão de acordos coletivos. Apesar de, desde 1992, o MAPESS não possuir competências para dirimir conflitos laborais individuais, a verdade é que ainda hoje se assiste ao exercício desta atividade por parte daquele Ministério. As várias transformações da organização judiciária e a tradição da intervenção daquele Ministério na resolução de conflitos laborais estabelecem as bases da disjunção entre a judicialização dos conflitos laborais, legalmente prevista, e o recurso ainda sistemático àquele Ministério numa tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos laborais (Fernando, Gomes, Araújo e Sambo, 2012).

Por outro lado, as diversas organizações da sociedade civil, a atuarem no campo do direito e da justiça, com atividade em Luanda, têm uma área de intervenção muito mais alargada do que o aconselhamento jurídico ou a resolução de conflitos, significado esta, por vezes, uma atividade marginal e, portanto, não constituindo o núcleo essencial da sua atividade.

É salientada a dificuldade de obtenção de apoios financeiros para projetos ligados à área da justiça, em especial quando o financiador exige a articulação com órgãos do Governo, o que poderá explicar a menor expressividade desta vertente, quando comparada com as restantes áreas de atuação. Esta situação é realçada por uma entidade financiadora.

Já trabalhámos com ONGs que atuavam na área da justiça, mas a nossa intervenção era mais na área da formação e da disseminação de informação [...]. Nós tivemos um programa em que havia uma componente cívica sobre o papel dos tribunais e, em algumas províncias, quem tinha esse papel eram

---

<sup>245</sup> Sobre esta matéria, veja-se, em maior detalhe, Fernando, Gomes, Araújo e Sambo (2012).

<sup>246</sup> Cf. Lei n.º 20-A/92, de 14 de Agosto.

as ONGs. Elas concorriam e nós selecionávamos. Contudo, nos últimos tempos, embora tenhamos enfatizado, em algumas situações, aos ministérios para trabalharem com essas organizações como parceiros de projetos, os ministérios não aceitaram. Dificilmente fazemos parcerias fora dos ministérios. As ONGs têm que se enquadrar nos nossos programas com os ministérios. Mas, temos mais dificuldade na área da justiça, nas outras áreas nem por isso. Uma organização, por exemplo, trabalhou connosco na área da educação cívica para as eleições até 2009. O Governo aceitou esta parceria – também porque lhe interessava na altura (Ent. 5).

Quando atuam no campo do direito e da justiça, a principal função das organizações com um papel relevante no acesso ao direito e à justiça é a prestação de serviços de informação e de consulta jurídica. O défice de conhecimento e de consciencialização, por parte dos cidadãos, dos direitos é realçado pela generalidade dos entrevistados, considerando, por isso, tratar-se de um campo fundamental de atuação das organizações da sociedade civil.

Nós trabalhamos com temas relacionados com os direitos humanos. Fazemos aconselhamento jurídico e aconselhamento no âmbito de casos concretas. [...] (Ent. 12).

Prestamos informações em várias áreas. Por exemplo, podemos pegar em determinados documentos e traduzimos em língua oficial, distribuimos informação e fazemos explicações com recurso a pessoas que estão ligadas à área do direito (Ent. 6).

Atuamos também no âmbito da divulgação e da informação jurídica que permita a promoção dos direitos humanos. Por exemplo, fizemos um exercício de síntese de alguns artigos da lei das terras que se consideraram fundamentais, explicando-os em palestras, etc. (Ent. 28).

Ao desconhecimento, por parte dos cidadãos, dos seus direitos, associa-se um outro desconhecimento sobre como os poderão mobilizar. Isto é, ainda que conheçam os direitos ou suspeitem da sua existência, há uma grande dificuldade, pelos constrangimentos vários já enunciados, em os cidadãos os mobilizem a seu favor. Daí que a capacitação jurídica não possa circunscrever-se apenas aos direitos, mas também à forma como poderão ser efetivados. E, neste ponto, os entrevistados realçam o caráter de distância social dos tribunais, instâncias muito pouco próximas das experiências (em regra, na área criminal, evidenciando a sua função repressiva e de controlo social em detrimento da função de efetivação e de proteção de direitos) e do imaginário dos cidadãos. Não deixa de ser sintomático que um dos programas

salientados, por parte de uma autoridade judiciária, seja no âmbito do direito e da justiça penal.

Os cidadãos não estão informados, não são capazes de compreender a justiça e os tribunais. Na nossa actuação percebemos que as pessoas não têm conhecimento do funcionamento do poder judicial, não sabem onde se devem dirigir. Por isso, é essencial apostar na informação dos cidadãos. O Estado tem que criar espaço televisivo e nas rádios para dar informação aos cidadãos sobre as leis e os tribunais (Ent. 25).

Existe um programa televisivo e radiofónico, programa recomendado, não só pela PGR, mas também pelo próprio executivo. A PGR tem a coordenação deste programa. Isto para além das palestras, das mesas redondas... A PGR adotou a "semana da legalidade" e, anualmente, em Abril, fazem-se atividades que envolvem quase toda a sociedade. São atividades de educação jurídica e também para consciencializar as pessoas e de lhes dar a conhecer a forma como podem aceder à justiça (Ent. 3).

Um dos principais *handicaps* da sociedade angolana é, assim, a ausência de informação jurídica e de consciencialização dos direitos em geral. Daí a ênfase nas ações de sensibilização e de divulgação jurídica e no seu potencial de mudança emancipador.

O problema da legislação, ainda no caso da terra, não é um problema exclusivo das comunidades, começa nas próprias autoridades. Eu recorde-me de estar a fazer um trabalho numa aldeia e um camponês tinha uma cópia do anteprojecto da lei de terras e ele andava com a cópia debaixo do braço. Apareceu por lá um senhor que dizia ser general (mas, em Angola sabemos que há muita gente que diz que é o que não é...) com os seus militares para fazer a expropriação, no fundo ia açambarcar, e o camponês mostrou o papel dizendo que a terra era dele e que isso estava na lei. O senhor deu meia volta e foi-se embora (Ent. 28)

Além da atividade de informação e de consulta jurídica, as organizações podem-se assumir, elas próprias, como instâncias de resolução de conflitos, recorrendo a mecanismos de mediação e de conciliação dentro da sua área de "especialização". Esta atuação foi muito salientada no caso dos conflitos que giram à volta da terra:

Quando recebemos um caso tentamos perceber o contexto, recolher informação e resolver o conflito por acordo, sem intervenção dos tribunais ou recurso a outra instância (Ent. 24).

No caso de conflitos de terra, há diversos níveis e tipos de conflitos: de nível intrafamiliar; conflitos no âmbito da comunidade; entre as comunidades e privados; entre a comunidade e projetos públicos; entre os grandes privados e projetos públicos; entre projetos públicos; e ainda conflitos entre os privados e a lei ou mesmo entre projetos públicos e a própria lei. Há uma diversidade enorme de conflitos e as nossas equipas procuram fazer alguma mediação e resolução destes conflitos, resolvendo a maioria dos conflitos, lá

no local, de forma pacífica. Ou seja, são raríssimos os casos que chegam ao tribunal (Ent. 28).

---

Mas, esta atividade é também salientada noutras áreas, como é o caso do campo laboral.

Há muitos casos em que não é preciso advogados e nós resolvemos os conflitos. Por exemplo, temos resolvido muitos problemas relacionados com o trabalho, pessoas despedidas, pessoas que são discriminadas no trabalho. Em muitos casos, nós acabamos por fazer conciliação ou mediação e muitos trabalhadores até acabam por ser reintegrados e outros indemnizados. Quando os trabalhadores apresentam a queixa nós notificamos a outra parte e explicamos a posição do trabalhador. Explicamos os direitos dos trabalhadores, como é o procedimento para despedir legalmente – porque as pessoas não conhecem a lei. Temos vários casos desses e as pessoas acabaram por se entender sem ir para os tribunais (Ent. 9).

---

A atividade de mediação/interface de conflitos, realizada pelas organizações, pode dividir-se, consoante a matéria em causa e os intervenientes envolvidos, em dois tipos fundamentais. Por um lado, a mediação de conflitos entre particulares, em litígios de natureza cível, laboral ou familiar. Por outro, assumindo-se como instâncias de intermediação com a própria administração do Estado. Nesta segunda vertente, há duas áreas de intervenção fundamentais: a área criminal e no âmbito dos conflitos de terras.

Segundo um entrevistado, quando o que está em causa é uma questão do foro criminal, a intervenção da associação pode passar pela denúncia da situação às autoridades competentes ou por uma estratégia de maior aproximação entre as organizações e órgãos de controlo social, com destaque para o envolvimento das autoridades policiais em atividades levadas a cabo pelas próprias organizações:

Na área penal, também há muitos casos em que conseguimos resolver os conflitos. Há muitos cidadãos que veem os seus parentes ser arbitrariamente detidos nas esquadras e basta que eles vão ter connosco para que nós façamos uma carta ao Procurador ou uma denúncia ao Comandante e o problema pode ficar resolvido (Ent. 9).

O nosso objetivo é tentar criar aproximação. O trabalho com a polícia, por exemplo, é essencial. Tentar chamá-los a envolverem-se nos vários eventos que organizamos. A discussão entre nós não basta, porque já conhecemos as nossas ideias. Temos que buscar uma aproximação (Ent. 14).

Nós temos trabalhado com algumas instituições do Estado, com a Polícia Nacional, as Forças Armadas e o trabalho tem sido feito normalmente. Há comandos policiais que, por exemplo, já olham para os direitos humanos

noutra perspetiva. Nós entendemos que a influência da sociedade civil face ao poder começa na base. No topo é mais difícil chegar (Ent. 12)

Mas, este diálogo e interação, ainda é pouco consolidado institucionalmente, muito dependente de quem, no momento, esteja a exercer o cargo ou as funções públicas.

Muitas vezes, depende da bondade de quem estiver a exercer o poder naquele momento. E o trabalho que nós fizemos com a polícia foi um bocadinho devido à visão que o Comandante tinha sobre o tipo de relação que a polícia deve ter com a comunidade, com a sociedade civil, com os cidadãos. Já havia mudanças ao nível da polícia nesse sentido... A polícia tem que estar mais próxima do cidadão. Mas, bastou ele sair e o processo foi regredindo. Escreveram uma carta a dizer que o protocolo estava cancelado. Nós continuamos a dar formação, mas já não é o mesmo quadro. Agora, contactamos com os comandantes ao nível local e não central, com aqueles que são mais sensíveis (Ent. 14).

A necessidade de estabelecer diálogos entre as organizações da comunidade e as instituições do Estado é uma preocupação emergente no discurso dos ativistas.

Nós precisamos de estabelecer pontes, de colocar os cidadãos e as comunidades a dialogar com o Estado, com as instituições, com os governantes. Esta é uma ponte que não pode ser quebrada (Ent. 6).

No âmbito dos conflitos de terra ou de habitação, os interlocutores privilegiados das associações são as administrações municipais, que são o primeiro órgão decisor nesta matéria. Contudo, muitas vezes, estas estruturas não conseguem fazer face às situações que lhes são colocadas, o que obriga à "deslocação" do conflito:

As administradoras municipais, muitas vezes, são mais vítimas do que propriamente atores. Muitos administradores estão numa situação complicada. Por exemplo, em relação à terra, estão numa situação apertada. Sentem a pressão que vem de baixo, das populações e sentem a pressão que vem da hierarquia. E eles têm que responder para algum lado. E muitos não têm a experiência que têm, por exemplo, as autoridades tradicionais. Estas têm a experiência do tempo colonial, têm a experiência do tempo da guerra. Estão habituadas a gerir conflitos. (Ent. 18)

A intervenção das organizações não-governamentais, junto das administrações municipais, é, no entanto, especialmente dificultada em Luanda, obrigando à definição de outras estratégias como resposta ao conflito, mas que também não encontram resposta cabal no âmbito do sistema jurídico e judicial:

Agora a Constituição diz que para demolir ou transferir as pessoas é necessário que estas sejam devidamente indemnizadas. O que é que acontece? O Estado vai lá, notifica as pessoas, parte as casas, põe as pessoas

numas tendas. Só depois é que vai construir as habitações alternativas e as pessoas ficam nas tendas 7,10, 12 meses. As organizações X e Y estão a reunir com as comunidades para ver como é possível fazer a mediação com a administração. Mas estão a prender os ativistas e os líderes das comunidades. E o que fazemos? Vamos ter com a polícia para dirimir o conflito? Mas, será que a própria polícia vai agir corretamente? Vamos ao Procurador? Vamos dar entrada de processos nos tribunais? Mas, depois não se decide... Nós temos processos com dez anos em que o tribunal já devia ter decidido. O que se passa? O juiz vê o processo e vê a organização X, Y e Z e diz “deixa aí o caso”[...] (Ent. 8)

Como referimos no ponto anterior, o recurso a advogados é também dificultado, entre outros fatores, pelo baixo retorno financeiro de determinados casos e pelas dificuldades materiais das pessoas carenciadas de patrocínio judiciário.

O que eu sei é que, com os despejos na Huíla, havia dificuldade em encontrar advogados para ir para lá e havia dificuldades de recursos financeiros para lhes poder pagar. (...) O que eu tenho visto é que não há dinheiro para lhes pagar. O advogado tem causas financeiramente mais atrativas do que estes processos (Ent. 6).

Apesar das dificuldades encontradas pelas associações de promoção do direito à terra e à habitação na salvaguarda dos cidadãos desapossados das suas terras, a verdade é que a estratégia mais frequentemente seguida é a da mediação e não do recurso aos tribunais. De entre as razões acima enunciadas que obstaculizam o acesso aos tribunais, salienta-se o facto de nem sempre o direito formal ser o que melhor responde ao caso concreto, isto é, aquele que melhor protege os cidadãos e as comunidades mais vulneráveis. Neste contexto, o não recurso ao tribunal é uma estratégia deliberadamente seguida. Um ativista justifica esta opção pela ausência de permeabilidade do direito estatal ao direito costumeiro.

Se olharmos para a nossa realidade percebemos que em Angola existem dois tipos de direito: o formal e o costumeiro. E os conflitos, em matéria de terras, surgem em consequência do confronto daqueles dois direitos, com soluções distintas para o mesmo problema. A nossa intervenção é neste momento para defender os cidadãos que são desapossados das suas terras. Estes cidadãos, segundo o direito costumeiro, são donos das terras. No entanto, segundo o direito formal, não são. E, por isso, é que estes cidadãos raramente têm sucesso nas ações que levam a tribunal. O poder judicial rege-se pelo direito formal. Então nós tentamos recolher toda a informação junto das comunidades e resolver o conflito por acordo das partes, sem intervenção do tribunal. E há casos em que conseguimos que as partes se entendam. Quando o diálogo é possível é a melhor solução (Ent. 25).



Quando se coloca a necessidade ou o recurso aos tribunais judiciais como estratégia, as organizações com capacidade para o fazer são mais reduzidas, podendo seguir várias estratégias para contarem com o apoio de profissionais. Podemos, assim, identificar associações que possuem advogados próprios para o patrocínio forense dos cidadãos que o solicitem à respetiva associação e as que, não possuindo tais meios, recorrem a outras associações ou à Ordem dos Advogados. A associação pode, ainda, assumir apenas um papel de "vigilância" sobre o caso. Estas várias realidades estão expressas nos seguintes depoimentos:

Nós, por exemplo, trabalhamos com uma organização e com a Ordem dos Advogados. Em alguns casos nós próprios intervimos na resolução dos conflitos. Mas, quando é preciso advogado, quando as partes querem ir aos tribunais, enviamos as pessoas para a Ordem dos Advogados ou para a organização com que nos articulamos porque nós não temos advogados disponíveis (Ent. 9).

Nós prestamos informação e, nos casos em que se justifica, estabelecemos contactos com advogados mais especializados na matéria ou com outras instituições que estejam mais preparadas para determinados assuntos. Mas, também temos advogados, há uma série de situações em que a resolução do conflito ocorre dentro do nosso espaço ou através das instituições tradicionais (Ent. 8).

Normalmente, temos alguns advogados a dar apoio e consultadoria para as nossas campanhas de informação. Para irem a tribunal tem que se lhes pagar. No Huambo, por exemplo, tivemos lá um conflito e as comunidades levaram o assunto a tribunal. E tiveram que pagar a um advogado cerca de 3.000 dólares. As comunidades fizeram uma recolha pelos familiares e conseguiram juntar o dinheiro. [...] Em alguns casos em que é preciso ir a tribunal tratamos com uma organização [...]. Há esse espírito de complementariedade (Ent. 6).

Quando não é possível escrevemos uma carta à OA a pedir que seja nomeado um advogado oficioso ao cidadão que viu os seus direitos violados. Estes casos acontecem quando as vítimas são pessoas desfavorecidas, que não têm dinheiro para pagar ao advogado. Outras vezes, nós indicamos um bom advogado e as pessoas pagam a esse advogado. Nós não tratamos os assuntos do ponto de vista jurídico. Nós apenas damos apoio às pessoas, ajudamos a encontrar um advogado, a chegar ao tribunal quando não é possível chegar a um acordo. Depois, acompanhamos o processo, telefonámos ao advogado, insistimos para que se faça justiça, damos apoio às vítimas (Ent. 24).

Recorremos pontualmente à parceria que temos com as organizações X e Y. Essa parceria consiste em, por vezes, nos cederem advogados para casos pontuais (Ent. 27).

De entre as associações mapeadas, é à associação Mãos Livres – Associação de Juristas e Jornalistas na Defesa e Difusão dos Direitos Humanos e da Cidadania que se atribui

um papel mais ativo no recurso aos tribunais judiciais. A Mãos Livres tem como missão promover e divulgar normas jurídicas, auxiliar as pessoas desprovidas de conhecimento e recursos financeiros na defesa e exercício dos seus direitos, participar na formação e capacitação dos agentes dos órgãos da administração do Estado, dos órgãos de soberania e da polícia nacional e participar no fomento de ações para melhorar as condições de tratamento dos presos e para aumentar o respeito pelo próximo e por uma cultura de paz e tolerância. Prossegue tal atividade auxiliando na propositura de ações judiciais com vista à salvaguarda dos direitos dos cidadãos. A sua estrutura organizativa incorpora devidamente esta atividade, que constitui uma componente relevante da sua ação<sup>247</sup>.

## **O papel complexo da sociedade civil organizada na construção do Estado de direito**

No contexto do estudo de caso de Luanda, a relação entre a sociedade civil organizada e os tribunais remete para um conjunto de problemas e variáveis complexos, tanto devido à natureza e características das organizações sociais, como pelo lugar ocupado pelos tribunais na resolução de conflitos e na efetivação de direitos. Como referimos, apesar de Luanda, no quadro angolano, concentrar os maiores índices de procura dos tribunais por parte dos cidadãos, estes são apenas um, entre outros, meios de resposta às tensões e conflitos sociais. Circulam, na sociedade, ordens normativas diferentes e interpenetradas, e os tribunais judiciais não detêm o monopólio da produção de justiça, pelo que a sua função tem de ser analisada a partir de um ponto de vista crítico, tanto sobre a diversidade legal, como sobre a sua eficácia na resposta à desigualdade e à vulnerabilidade social. Apesar da sua forte riqueza social e legal, a sociedade civil organizada e institucionalizada é comumente descrita como fraca, sendo vários os motivos para tal: o legado colonial, a guerra civil, a concentração do poder num partido, o clientelismo, as condicionantes financeiras, uma débil e dependente classe média, entre outros (Amundsen e Abreu, 2007).

Na óptica jurídico-constitucional, assistiu-se, nas últimas décadas, a um aprofundamento do princípio da liberdade de associação, que a Constituição de 2010

<sup>247</sup> Especificamente sobre a Mãos Livres, veja-se Meneses e Lopes (2012) e Amundsen e Abreu (2007).

aprofunda. Todavia, a regulamentação do processo de constituição de associações e a sua margem de manobra para agir tem-se visto, em sentido oposto, progressivamente sujeito a uma maior governamentalização e a um controlo mais burocrático, podendo comprometer a autonomia da sociedade civil face ao Estado. São várias as organizações sociais que, formalmente, integram a sociedade civil, mas cuja ligação íntima à órbita do poder as pode converter e, em muitos casos, converte em prolongamentos do Estado, mais do que em representantes do interesse da comunidade. Podemos dizer que a sociedade civil em Luanda oscila, assim, nos termos de Miller et al (2009), entre o modelo da sociedade civil manipulada – aquela que é próxima e instrumentalizada pelo poder político –, e a sociedade civil confrontacional – aquela que, agindo à margem do poder político, se vê hostilizada por este. O trabalho de campo realizado junto das organizações aponta para esta dualidade. Mas, aponta, igualmente, para a instrumentalização da ação de muitas organizações que se vêm obrigadas a definir as suas agendas e as suas estratégias em função das estratégias dos financiadores.

Em síntese, os entrevistados sublinham a dependência das organizações do financiamento internacional ou estatal e a persistência de uma cultura autoritária avessa à participação da sociedade civil na vida pública. Tal constatação não subtrai amplitude e complexidade ao campo associativo presente em Luanda, tal como mapeado por Constantini e Mavela (2010). O défice de uma cultura de parceria que reforce o trabalho e o contributo das organizações da sociedade civil tem vindo a ser combatido, nomeadamente, através das Conferências Angolanas da Sociedade Civil, financiadas pela União Europeia. Estas conferências, além de fornecerem um diagnóstico crítico relativamente ao lugar da sociedade civil no contexto angolano, empenham-se em compromissos conjuntos, com ênfase na pressão social, na participação e na inclusão das comunidades, na independência e na agilização das dinâmicas institucionais. A dependência financeira é um obstáculo identificado por vários autores que foi corroborado pelo trabalho de campo, condicionando as agendas das organizações e a sua afirmação no contexto da cidadania angolana.

Qual a relação entre as organizações da sociedade civil e o sistema de justiça? Esta interrogação animou a segunda componente analítica desenvolvida para o contexto de

Luanda, focada na distância entre a sociedade e os tribunais, e na insuficiência da advocacia. Foram várias as fases pelas quais a organização do sistema de justiça passou, desde a independência até aos dias de hoje. Em matéria de acesso à justiça, a Constituição de 2010 prevê a criação de Julgados de Paz, constitucionaliza o exercício da advocacia, reforça o papel da Ordem dos Advogados e prevê a criação de uma Defesa pública.

No que respeita à distância entre a sociedade e os tribunais, são várias as conclusões que importa sublinhar. Em primeiro lugar, ao contrário do caminho que tem vindo a ser feito em áreas como a saúde e a educação, o défice de investimento público nos tribunais, priorizando-se os tribunais superiores em detrimento dos restantes – o que se torna ainda mais flagrante fora da capital angolana. Em segundo lugar, de acordo com Araújo e Gomes (2011), salienta-se um volume diminuto na mobilização dos tribunais, uma forte procura suprimida e uma preponderância do contacto dos cidadãos com os tribunais pela iniciativa coercitiva do Estado. Salienta-se, ainda, a ineficiência e a morosidade do sistema de justiça oficial.

O trabalho de campo realizado junto das organizações da sociedade civil confirmou a fraca relevância, nas suas estratégias, dos tribunais judiciais. Muitos dos entrevistados salientaram, ainda, o desconhecimento da lei – pelos cidadãos e pelos agentes do Estado – e a desconfiança da (falta de) independência do poder judicial, como fatores dissuasores do recurso aos tribunais. Neste contexto, é importante ter presente o complexo de instâncias que percorrem os espaços sub e peri-urbanos de Luanda, solucionando conflitos e resolvendo problemas que não dão entrada em tribunal (Meneses e Lopes, 2012).

No que diz respeito à insuficiência da advocacia, salienta-se o ainda reduzido número de profissionais do direito (apesar do crescimento recente do número de advogados), em especial, fora de Luanda. Para além disso, de acordo com as organizações entrevistadas, a recusa em aceitar certos clientes e certo tipo de conflitos, tanto por deles não esperarem obter vantagem económica, como pelo receio em afrontar os poderes político ou económico, agrava a situação do acesso à justiça formal em Luanda, para o qual é indispensável a intermediação de advogado. Esta situação, não

só não é colmatada, como pode ser agravada com recurso aos advogados que formalmente prestam apoio judiciário.

A análise da interação entre as organizações da sociedade civil e o sistema de justiça é, no caso de Angola, como se referiu no presente capítulo, muito complexa. Basta pensar que muitas das instâncias de ampliação do acesso ao direito e à justiça não emergem da sociedade civil, antes de estruturas desenvolvidas no interior do próprio Estado ou Estado-partido, de que são exemplo a OMA, o MAPTSS ou os Centros Sociais de Referência de Julgados de Menores. Estas estruturas assumem, formal ou informalmente, um papel relevante na ampliação do direito e da justiça, na mediação e na resolução de conflitos que se inscreve no conceito de Estado heterogéneo desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos (2003b) e de que demos conta no Capítulo 1.

Identificámos várias organizações não-governamentais a atuarem, em Luanda, no campo do direito e da justiça. Os projetos que desenvolvem passam, tanto pela informação e aconselhamento jurídico, como pela mediação de conflitos, nos domínios cível, laboral ou familiar, mas a capacitação jurídica dos cidadãos sobre os direitos e a forma de os exercer constitui um campo privilegiado da sua atuação. Estas organizações assumem igualmente um papel relevante de interface entre os cidadãos e o Estado, destacando as polícias, o Ministério Público, as administrações municipais ou mesmo os tribunais. Assumem, ainda, a charneira de um trabalho de pressão, mais na base do que do topo das instituições, para que se reconheça o contributo da sociedade civil no reforço da cidadania.

Sempre que o recurso aos tribunais judiciais é assumido como relevante, as organizações com capacidade para o fazer são mais reduzidas, podendo seguir várias estratégias para contarem com o apoio de profissionais. Em regra, as associações não possuem projetos jurídicos e judiciais estruturados que envolvam o recurso a tribunal, o que diminui a sua capacidade para litigar e proteger juridicamente os cidadãos sempre que essa proteção passa pelo recurso ao sistema judicial formal.

## Bibliografia

- Amundsem, Inger; Abreu, Cesaltina (2007), *Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidade*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (research report);
- Andrade, Justino Pinto de (2007). "The process of change in Angola: civil society, political parties, economic fact and general populations", in Vidal, Nuno; Cabal, Patrick (coord). *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies*. Edições Firmamento e Media XXI;
- Araújo, Raul; Gomes, Conceição (coord) (2011), *Desafios à mudança do sistema judicial*. Luanda: Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;
- Araújo, Raul; Fernando, Paula; Gomes, Conceição (2012), "As profissões forenses: caracterização, recrutamento e formação", in Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina;
- Araújo, Raul; Gomes, Conceição; Fatato, Maymona Kuma (2012), "A organização judiciária em Angola", in Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola, in Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina;
- Araújo, Raul; Gomes, Conceição (coord) (2012) *Desafios à Justiça de Proximidade – os Julgados de Paz*. Luanda: Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;
- Bender, Gerald. 1978. *Angola Under the Portuguese. The Myth and the Reality*, Berkeley, CA: Universidade da Califórnia;
- Constantini, Gianfresco; Mavela, Amândio (2010), *Mapeamento das organizações da sociedade civil angolana*. Programa de Apoio aos Actores não Estatais;
- Eurico, Jorge (2006) "A sociedade civil e a democracia participativa em Angola", in Vidal, Nuno; Andrade, Justino Pinto de (coord) *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*. Edições Afrontamento;
- Fernando, Paula; Gomes, Conceição; Araújo, Raul; Fatato, Maymona Kuma (2012), "Uma caracterização da procura nos tribunais judiciais em Luanda", in Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola, in Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina;

- Fernando, Paula; Gomes, Conceição; Araújo, Raul; Sambo, Anette (2012), “A justiça laboral” in Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola*, in Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina;
- Figueiredo, Carlos (2007), “Democratisation and civil society in Angola”, in Vidal, Nuno; Cabal, Patrick (coord). *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies*. Edições Firmamento e Media XXI;
- Gomes, Conceição; Fernando, Paula; Araújo, Raul; Fatato, Maymona Kuma (2012) “A justiça cível e administrativa”, in Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola*, in Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina;
- González, Andrés Hueso (2012) “¿Empoderamiento o Legitimación?”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1, 2: 76-99;
- Griffiths, John (1986), “What is Legal Pluralism?”, *Journal of Legal Pluralism*, n.º 24;
- Grupo de Coordenação da Sociedade Civil (2008), *Sociedade civil angolana: veículo democrático de participação pública. Construir Unidade na Diversidade*. II, Conferência Angolana da Sociedade Civil;
- Grupo de Coordenação da Sociedade Civil (2009), *Construir Unidade na Diversidade – Descentralização e Democracia Participativa*, III Conferência Angolana da Sociedade Civil;
- Grupo de Coordenação da Sociedade Civil (2010), *Construir Unidade na Diversidade – Consolidando o Movimento Cidadão em Angola*, IV Conferência Angolana da Sociedade Civil;
- Guedes, Armando Marques (2005), *Sociedade Civil e Estado em Angola – O Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ao outro?* Coimbra: Almedina.
- IDR (2001), *Índice de Despesas e Receitas dos Agregados*. Luanda: INE;
- Meneses, Maria Paula e Lopes, Júlio (orgs.) (2012). “O direito por fora do direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda”, in Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. III. Coimbra: Almedina;
- Merry, Sally Engle (1988); “Legal Pluralism”, *Law and Society Review*, 22: 869-896;
- Pain, Rodrigo de Souza (2007), *Por onde vão os Angolanos? Os desafios da democratização e a importância da participação da sociedade civil angolana*, Brasil: História Agora – Revista do Tempo Presente;
- Plano Director da Justiça 2010-2025. 2010. Ministério da Justiça. República de Angola

- Rocha, Manuel José Alves da (2010), *Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola – Os factores de competitividade territorial*, Universidade Católica de Angola – Centro de Estudos e Investigação Científica
- Rodrigues, Cristina (2006), “Da solidariedade familiar às classes sociais: estratificação social urbana em Angola (Luanda e Ondjiva)”, in Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Firmamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.) (2012). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. I, II e III. Coimbra: Almedina
- Simões, Mónica Rafael (2006). “As dinâmicas da sociedade civil e o processo de transição multipartidária em Angola” in Vidal, Nuno; Andrade, Justino Pinto de (coord) *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*. Edições Afrontamento.
- Yilmaz, Serdar; Felicio, Mariana (2009). “Local Government Discretion and Accountability”, *African Region Working Paper Series*, n.º 128. October 2009.



# Um ‘Sul’ no sistema de justiças em Maputo: a sociedade civil e o ampliar do acesso ao direito e à justiça, em contexto de pluralismo jurídico

*Maria Paula Meneses*





## **I**ntrodução

Falar do Estado, do acesso ao direito e à justiça, da amplificação da participação democrática, no contexto de Moçambique, passa por uma análise plural dos sistemas de justiça em presença. Como discutido em detalhe nos capítulos que abrem esta obra, as sociedades contemporâneas são jurídica e judicialmente plurais, embora os contornos, significados e especificidades sociais e políticas desta realidade sejam distintos (Santos, 1995, 2006a, 2009). Neste capítulo procurar-se-á mapear os atores que integram o sistema de justiça no país, para além da justiça oficial,<sup>248</sup> com enfoque na sociedade civil, na sua diversidade, privilegiando-se o papel de várias instâncias extrajudiciais (comunitárias, informais, etc.), para compreender as condições, mecanismos e dilemas no acesso ao direito e à justiça, que os moçambicanos enfrentam.

Apesar de ser recorrentemente utilizado nas discussões sobre o acesso à justiça, o termo sociedade civil, pelas ambiguidades que suscita, não é pacífico. As ambiguidades que este conceito contém, como Boaventura de Sousa Santos aponta (2012: 44-45), encontram-se na sua génese. A sociedade civil nasce como um espaço de autonomia da classe burguesa europeia, em relação ao Estado e ao mercado; subjacente a esta proposta está a assunção de que os grupos que integram a sociedade burguesa partilham um objetivo comum – a análise política (que evita a ação política). A sociedade civil, como referente de um espaço político despontou no panorama político europeu num momento em que grande parte do continente africano experimentava a violência do jugo colonial perpetrado exatamente por representantes da burguesia europeia. Já em contexto africano, a maior parte dos defensores do conceito têm optando por uma definição mais ampla que permita incluir todo o espaço público e não-estatal, incluindo o campo político que media as relações entre o governo e a família. Ou seja, este conceito reflete, na sua aplicação, as interpretações situadas que permitem fazer sentido dos contextos, contestando abertamente o aparente carácter universal deste conceito.

---

<sup>248</sup> Como se discutirá adiante, a justiça oficial é, no contexto de Moçambique, a praticada pelos tribunais judiciais.

Para que o conceito de sociedade civil seja relevante e se transforme num motor de amplificação de lutas pela dignidade, esta tem de estar apoiada na comunidade, nas pessoas que a constituem, dialogando e refletindo as suas culturas, tradições e valores (Bidima, 2004: 71; Appiagyei-Atua, 2005: 1). Em Moçambique, a exemplo de outros contextos, um dos maiores desafios que a sociedade enfrenta é o de incorporar as múltiplas identidades e as normas culturais numa forma de administração que reflita e afirme as identidades e as normas de todos os cidadãos, articulando o direito à igualdade com o reconhecimento da diferença (Santos, 2006a: 47-48). Em suma, ao questionar-se o papel da sociedade civil na luta pela dignidade humana expõem-se os problemas de natureza ontológica, epistemológica e política que esta categoria encerra, problematizando-os a partir das Epistemologias do Sul: um *“conjunto de intervenções epistemológicas que denunciam a supressão dos saberes levada a cabo, ao longo dos últimos séculos, pela norma epistemológica dominante, valorizam os saberes que resistiram com êxito e as reflexões que estes têm produzido e investigam as condições de um diálogo horizontal entre conhecimentos”* (Santos e Meneses, 2010: 7).

Apesar de o paradigma normativo do Estado moderno assumir que em cada Estado só há um direito e que a unidade do Estado pressupõe a unidade do direito, a realidade é que, como este estudo revela, na sociedade moçambicana circulam vários sistemas jurídicos e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos.<sup>249</sup> No caso concreto de Moçambique, a exemplo de outras realidades do continente africano, a análise sociojurídica da ação do Estado será examinada à luz do conceito central de ‘Estado heterogéneo’, conceito avançado por Boaventura de Sousa Santos para caracterizar a complexa rede sociojurídica presente em Moçambique (2003a: 56-57). Esta caracterização do Estado permite uma leitura mais ampla dos múltiplos atores e

---

<sup>249</sup> O entendimento sobre o que é o direito e sobre a conceptualização das várias situações de pluralismo jurídico são, crescentemente, tema de debate e polémica. Neste sentido, Boaventura de Sousa Santos propõe um conceito de direito amplo e flexível - procurando dar conta das dinâmicas sociojurídicas em diferentes enquadramentos espaço-temporais - descrevendo-o como *“o corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, com base nos quais uma terceira parte previne ou resolve litígios no seio de um grupo social”* (2003a: 50).

instituições<sup>250</sup> intervenientes nos processos de resolução conflitual referindo-se a um Estado que, devido a historicidades e pressões nacionais e internacionais distintas e contraditórias, apresenta lógicas diferentes de desenvolvimento e ritmo, tornando impossível a identificação de um modelo coerente de ação estatal comum a todos os setores ou campos de ação da justiça. Esta realidade, complexa e imprevisível, não pode ser analisada nem estruturada unicamente em função do que está previsto na legislação.

Neste capítulo, e tendo como enfoque a diversidade de instâncias presentes na cidade de Maputo, procurar-se-á refletir sobre a relação entre a mobilização jurídica no acesso ao direito e o Estado, através do estudo de casos que revelam o uso crescente, por parte da sociedade civil, de um instrumental do sistema de justiça em presença, revelando uma presença dinâmica e complexa na resolução de conflitos, a exemplo de outras cidades africanas. Esta análise é essencial. Por um lado, as instâncias extrajudiciais, ao garantirem e ampliarem o acesso ao direito e à justiça, permitem questionar se as instâncias analisadas oferecem uma justiça mais próxima, mais democrática, promotora de cidadania ou se, pelo contrário, acentuam a reprodução das desigualdades sociais que marcam o tecido urbano em Maputo; por outro lado, esta pesquisa permite igualmente questionar o papel da justiça oficial, estatal, em Moçambique.

Elaborado a partir de resultados obtidos ao longo de vários anos de observação e presença no terreno (2000-2007), ao que se juntaram elementos resultantes do trabalho realizado no âmbito do presente projeto (2011-2012), este capítulo procura contribuir para as discussões atuais sobre o acesso ao direito e à justiça em contexto urbano, chamando a atenção para a importância das complexas e variadas experiências e trajetórias locais. Tendo como referência o mosaico de instâncias e atores da sociedade civil e a sua relação com o Estado, este capítulo procura discutir várias situações de mobilização do direito e da justiça.

---

<sup>250</sup> O termo 'instituição' é utilizado para referir os conjuntos de regras, normas ou bases que regulam as ações políticas.

Como se procurará demonstrar, estas instâncias e atores são referências centrais ao processo de criação de um ‘novo’ direito, incorporando outros espaços materiais e metafóricos, refletindo outros saberes e experiências, a partir da proposta das Epistemologias do Sul (Santos e Meneses, 2010). O funcionamento em rede destas instâncias, e a sua mútua interpenetração – inclusive junto ao Estado - torna Maputo num caso carismático de pluralidade jurídica, onde a sociedade civil joga um papel decisivo na ampliação do acesso à justiça. Esta participação é essencial; um dos grandes temas dos debates sobre as estratégias de reforma do Estado apela crescentemente a um diálogo participativo com a sociedade civil. Pensar o papel que a sociedade civil, na sua totalidade, passa pela caracterização do funcionamento das várias instituições da sociedade civil envolvidas na resolução de conflitos e no garantir do acesso ao direito e à justiça.

## **P**orquê a cidade de Maputo?

O pensamento moderno ocidental opera de forma dicotómica e hierárquica; em relação ao mundo colonial-capitalista, esta proposta epistémica interpreta o mundo dividindo-o em duas partes: o espaço ‘deste lado’, das metrópoles coloniais e o espaço ‘do lado de lá da linha’, o espaço colonial (Santos, 2007: 45-46). No contexto moçambicano (e a exemplo do que acontece noutros países africanos), a maioria dos estudos sobre o acesso ao direito e à justiça insiste numa leitura dicotómica deste processo, especialmente quando se tem em linha de conta a violência da intervenção colonial: de um lado o Estado moderno e, do outro, o que normalmente é designado de ‘sociedade tradicional’. A ‘invenção’ do tradicional para privilegiar a intervenção moderna europeia apoia a presença de uma conceção bifurcada do Estado moderno (Mamdani, 1996), facilitando práticas coercivas e reforçando a separação entre colonizadores (os cidadãos reconhecidos como sujeitos de direito) e os súbditos colonos, geridos por outros poderes e autoridades, lembranças de um passado étnico. Este tipo de análise traduz a fratura abissal dos direitos (Santos, 2007) numa projeção geográfica, em que o moderno emerge como sinónimo de meio urbano, em oposição ao tradicional, associado a contextos rurais. No caso de Moçambique, a análise de outras instâncias e atores na mobilização do direito tem vindo a privilegiar contextos rurais remotos (Ivala, 2000; Open Society, 2006; Buur e Kyed 2006; Obarrio, 2010),

insistindo na leitura da autoridade tradicional, especialmente em ambientes rurais, como símbolo da autêntica autoridade comunitária, menos 'contaminada' pela modernidade do Estado e, por isso, mais autêntica. Esta posição apoia-se na dicotomia moderno-tradicional, uma das variáveis estruturantes do Estado contemporâneo, que importa interrogar. São estas as razões que justificam a opção pela cidade de Maputo. Neste capítulo procurar-se-á dar construir um mapa que identifique instituições, atores e processos normativos a que os habitantes de Maputo recorrem na procura de soluções para os seus problemas, dialogando com vários espaço-tempo que formatam a sociedade civil contemporânea. Este mapeamento ajuda a compreender porque preferem ou optam por determinadas instituições, sejam elas a família, lideranças de bairros, as igrejas, gabinetes de atendimento,<sup>251</sup> entre outras, que estão presentes neste espaço urbano,<sup>252</sup> ultrapassando o esquema simplista das categorias binárias. Fruto de vários processos históricos, a diversidade intercultural que marca a paisagem sociojurídica de Maputo apela a uma leitura complexa destes encontros, que produziram várias zonas de contacto, espaços de inteligibilidade e interação entre normatividades, dando azo à emergência de 'novas' formas de autoridade e representação.<sup>253</sup>

A justificação da escolha da cidade de Maputo, cidade capital, passa necessariamente por uma análise mais detalhadas de alguns indicadores socioeconómicos, que permitem uma melhor contextualização do ambiente onde o estudo se concentrou.

Maputo situa-se no extremo sul do país, ocupando cerca de 350 quilómetros quadrados. Trata-se de uma cidade relativamente jovem.<sup>254</sup> Os dados do censo populacional de 2007 apontam uma população de mais de 1.100.000 habitantes, dos quais 51,4% são do sexo feminino e 48,6% do sexo masculino. A população da cidade

---

<sup>251</sup> Gabinetes de Atendimento às Mulheres e Crianças Vítimas de Violência Doméstica.

<sup>252</sup> Em Moçambique por 'urbano' entende-se à "área dentro de municipalidades, aldeias e sedes dos Postos Administrativos e localidades instituídas por lei" (Lei nº 19/2007, de 18 de Julho de 2007, Lei do Ordenamento do Território).

<sup>253</sup> Sobre este tema veja-se igualmente Silva, 2003; Meneses, 2007, 2009; Araújo e José, 2007; Araújo, 2010.

<sup>254</sup> Conhecida até 1976 como Lourenço Marques, foi fundada enquanto presídio em finais do séc. XVIII. Em 1876 seria esta povoação foi promovida a vila, tendo sido elevada à categoria de cidade em 1887.

capital corresponde a 5,3% do total do país, o que justifica a importância deste espaço urbano como campo analítico (INE, 2009). De acordo com os dados oficiais (INE, 2009), a percentagem de população jovem, com menos 20 anos, na cidade de Maputo ronda os 50%; é uma população jovem crescentemente escolarizada (87% em 2003). As tendências de emprego também têm melhorado ainda que não significativamente, com a proporção de população urbana ativa a rondar os 60% (INE, 2009).

Os dados estatísticos disponíveis revelam que o país tem uma das maiores populações urbanas na África Oriental (36%), cujo crescimento deverá abarcar 60% da população nos próximos 15 anos (UNFPA, 2007: 90)

A maioria (95%) da população que habita a cidade de Maputo é negra, recorrendo, na comunicação diária, às suas línguas maternas. Assim, sendo a capital (política e económica),<sup>255</sup> Maputo agrega uma grande diversidade cultural, sendo de destacar o grupo etnolinguístico Changana, com forte presença, seguido do Rhonga, um dos mais antigos. Todavia não são os únicos. Para além do português, que se afirma crescentemente como língua de expressão materna, estão presentes outras línguas, como o Cichopi, Xitshwa, como o quadro seguinte explícita, referência a uma diversidade de cosmovisões, raízes de múltiplos processos identitários e normativos.<sup>256</sup>

Língua materna	% de falantes
Português	42,9%
Xichangana	31,5%
Xirhonga	9,7%
Xitshwa	3,5%
Cicopi/Cichopi	3,3%
Bitonga	2,8%
Outras	6,3%

Fonte: INE, 2009

<sup>255</sup> Apesar de concentrar apenas 5,4% da população do país, Maputo é responsável por 20,2% do PIB do país (dados de 2011).

<sup>256</sup> Dada a complexidade associada à interpretação 'étnica' do tecido social moçambicano contemporâneo, nos últimos recenseamentos os grupos populacionais têm vindo a ser definidos a partir de critérios linguísticos, tornando-se a língua o foco da autoidentificação.



Esta diversidade etnolinguística até à independência (1975), sinal de um processo de urbanização marcado por um fluxo migratório campo-cidade, manifestava-se sob a forma de uma fratura abissal: a cidade de cimento exprimia-se em português, ativando as instituições jurídicas associadas ao Estado moderno colonial; já nos bairros que a rodeavam (então designados por 'subúrbios'), habitados maioritariamente por negros, as línguas que mais circulavam eram de origem Bantu, e os conflitos eram resolvidos primordialmente pelo recurso a instâncias 'informais'.

Com a independência, como o escritor Ungulani Ba Ka Khosa sublinha, Maputo, uma cidade cosmopolita desde a sua origem, não conheceu um processo de conjugação das várias identidades que a marcavam no processo de construção da cidadania moçambicana. A opção do governo *"sob a batuta dos heróis da festa nacionalista, trasladou o princípio reinante nas zonas libertadas de matar a tribo para construir a nação. O terceiro congresso da Frelimo* <sup>257</sup> *acontecido dois anos depois da independência, 1977, veio legitimar a uniformização cultural e ideológica como condição única para a Unidade Nacional. Estavam criadas as condições para o esbatimento da memória local e de identidades que há muito procuravam cidadania para além do espaço étnico, graças à crescente urbanização do território"* (Khosa, 2010).

A cidade, tal como o país, construía-se em função da imagem monolítica de um projeto de nação, onde a diversidade não encontrava lugar. As inúmeras experiências de associativismo e de organizações nacionalistas que haviam marcado o tecido urbano no período colonial foram silenciadas, na maioria dos casos. A nível de funcionamento do espaço urbano, com Khosa (2010) descreve, *"esmagámos as notas da diversidade, silenciámos as vozes que vinham das furnas do tempo e, movidos por pretensões ideológicas de difícil sustentação, tentamos erigir um corpo, permitam-me o empréstimo, sem ADN, incharacterístico, insosso, descolorido, de voz monótona,*

---

<sup>257</sup> FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), foi o movimento nacionalista que conduziu a luta de libertação nacional em Moçambique. Após a independência, a Frelimo conheceu um processo de transformação política, tendo-se estabelecido como partido político no final da década de 1970. Desde a independência nacional que a Frelimo tem sido o partido no poder, quer no sistema de partido único, quer após a introdução do sistema multipartidário (a partir de 1992).

*desenraizada, totalmente à deriva. Perdemos, na euforia da libertação, a oportunidade de libertar a memória e de traçar, com inteira liberdade, o nosso destino cultural”.*

O dilema de ter de combinar a racionalidade e os procedimentos administrativos herdados do projeto colonial, moderno, de raiz europeia, com outras visões do mundo, com outras formas de pensar o mundo, marcaram, e continuam a marcar, Moçambique, e os processos de administração urbana. A abolição dos sistemas tradicionais de administração local – considerados pela Frelimo como sendo uma estrutura feudal incompatível com o poder popular então instaurado no país – foi uma das peças centrais da política de administração no país, até ao final da década de 1990. Procurando construir uma nova matriz administrativa, foram constituídos grupos dinamizadores, forma de organização popular de base rapidamente se espalham por todo o país, em instituições públicas, em fábricas e em empresas, em escolas e bairros residenciais (Chichava, 1999). Considerados os embriões de novas formas de poder popular a partir da base, aos grupos dinamizadores, um novo embrião da sociedade civil,<sup>258</sup> chegariam muitos dos conflitos à procura de solução, especialmente nos bairros da então ‘periferia’ da cidade. A estes acrescentar-se-iam, na paisagem sociojurídica, como se discutirá mais abaixo, os membros dos tribunais comunitários, associações locais, etc.

Em termos administrativos, Moçambique está dividido em províncias e estas em distritos, que por sua vez se dividem em postos administrativos e estes em localidades, o nível mais baixo de representação do Estado central. Maputo detém, simultaneamente, o estatuto de província (desde 1980) e de autarquia.<sup>259</sup> As autarquias locais são denominadas Municípios (presentes nas 23 cidades do país, e em três vilas em cada uma das províncias), excetuando Maputo (cidade) que apenas tem uma unidade administrativa: o município e cidade do mesmo nome.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Os Grupos Dinamizadores nunca conheceram uma formatação jurídica formal.

<sup>259</sup> É uma das 53 autarquias do país.

<sup>260</sup> Até 1990 o Presidente do Município era indigitado pelo governo central; a partir das reformas políticas dos anos 90 foram reintroduzidos os municípios, tendo as primeiras eleições multipartidárias tido lugar em 1998. Antes desta data a cidade era dirigida por um Conselho Executivo nomeado pelo governo central.

Administrativamente a cidade está dividida em sete distritos municipais, contando com mais de 60 bairros.

<b>Unidade Administrativa Autárquica</b>	<b>Nº de habitantes (2011)</b>
Distrito Urbano de KaMpfumo (antigo DU nº 1)	110.285
Distrito Urbano de Nlhamankulu (antigo DU nº 2)	158.323
Distrito Urbano de KaMaxaquene (antigo DU nº 3)	230.751
Distrito Urbano de KaMavota (antigo DU nº 4)	232.394
Distrito Urbano de KaMubukwana (antigo DU nº 5)	328.913
Distrito Urbano de Katembe (antigo DU nº 6)	20.975
Distrito Urbano de Kanyaka (antigo DU nº 7)	5.473

**Fonte: Instituto Nacional de Estatística, projeções da população 2011**

Maputo enfrenta os problemas de uma cidade com um desequilibrado desenvolvimento urbano: forte presença das atividades informais na sua economia; elevadas taxas de desemprego e subemprego; deficiente acesso à saúde, educação; a falta de infraestruturas de serviços comuns como a água, saneamento, remoção de resíduos sólidos, esgotos, eletricidade; densificação do espaço urbano sem planeamento; deficiente rede de transporte e serviços (Araújo, 2007).

**Figura 1. Divisão Administrativa da cidade de Maputo (Conselho Municipal de Maputo, 2013)**

As diferenças entre os distritos, as localidades e os bairros são notórias, quer do ponto de vista de organização e edificação urbanas, quer das características sociais, económicas e demográficas dos que habitam estes espaços. Se no tempo colonial a cidade apresentava um padrão dual em termos de ocupação do espaço,<sup>261</sup> as décadas que se seguiram trouxeram diferenças. A partir do estudo destas diferenças Manuel Araújo (2007) identificou três áreas distintas na cidade de Maputo: urbana, suburbana e periurbana. Estas correspondem grosseiramente e respetivamente, a diferentes perfis socioeconómicos de ocupação habitacional: habitações que vão de vivendas com jardins a apartamentos de diversos tipos (Distrito Urbano KaMpfumo <sup>262</sup>), a habitações de construção mais modesta e precária nas zonas suburbanas (Distritos Urbanos de Nlhamankulo e KaMaxaquene e parte dos Distritos de KaMavota e KaMubukwana) e periurbanas (Distritos Urbano de Katembe e Kanyaka), estas últimos fazendo fronteira com as áreas rurais. Frequentemente a população de Maputo refere-

<sup>261</sup> A cidade branca - uma 'pequena Europa' – o núcleo de cimento funcionando em paralelo com os bairros negros, os 'subúrbios' segregados que a rodeavam.

<sup>262</sup> Corresponde à zona mais antiga da cidade, ao núcleo da cidade colonial – *Xilunguine* (cidade dos brancos).

se à última zona - Katembe e Kanyaka - depreciativamente, descrevendo-a como sendo “*os próprios subúrbios*”.

Esta diferenciação reflete as características originais do projeto colonial da cidade: um espaço de ‘cimento’, onde habitava a população colona, rodeado de uma cintura de ‘caniço’<sup>263</sup>, sem planos de ordenamento, e que migrava para esta região em busca de emprego. Porém, este perfil tem conhecido mudanças importantes nos últimos anos. O acelerado crescimento económico que o país vem conhecendo tem provocado mudanças neste perfil. Se o núcleo central da área urbana se mantém (a maioria das instituições do poder funcionam nessa região), as zonas suburbanas (onde habita a larga maioria da população) são muito diversificadas, com bairros apresentando perfis socioeconómicos distintos: a estrutura física dos bairros que correspondem ao espaço sub e peri-urbano é caracterizada por um conjunto mesclado de habitações de construção precária, ao que vem juntando, crescentemente, habitações melhoradas de cimento, ou seja, bairros de classe média (especialmente no Distrito Urbano de KaMavota).<sup>264</sup> Esta distribuição coincide, grosso modo, com a estratificação social entre a classe média alta (Distrito Urbano KaMpfumo), e uma classe média emergente que se vai estendendo pelos bairros que rodeiam KaMpfumo e grupos sociais que auferem rendas mais modestas e baixas (nos outros distritos urbanos).<sup>265</sup>

Quanto à organização local, os bairros (especialmente da cintura sub e periurbana) apresentam uma estrutura organizativa complexa, que importa ter em mente quando se analisa o funcionamento dos sistemas de justiça, pois a apresentação de casos e as

---

<sup>263</sup> Originariamente a maioria das habitações da ‘periferia’ da cidade era feita de estacas (pau a pique) e caniço, sendo depois maticadas; outras ainda eram feitas de madeira e zinco. Hoje é cada vez maior o número de pessoas que constroem habitações com materiais definitivos (blocos, tijolos, cimento, etc.). Todavia, se esta característica está a mudar, ela não é acompanhada à mesma velocidade pela construção de infraestruturas viárias, saneamento, serviços e outras. O periurbano corresponde a um segundo anel que rodeia a cidade, na zona de contacto com o espaço rural; nestes espaços é visível a permanência de algumas das características rurais: uma densidade ocupacional mais baixa, atividade agrícola presente, etc. (Araújo, 2007).

<sup>264</sup> A elevada concentração populacional dos bairros nestes espaços tem gerado problemas ambientais tais como o lixo a erosão. Nos tempos chuvosos os bairros ficam quase intransitável, com as ruas e caminhos inundados devido à falta de escoamento, o que torna difícil o acesso. Os bairros habitados por camadas mais empobrecidas são caracterizados por maiores dificuldades no acesso à água, a salubridade, acessos, etc.

<sup>265</sup> De acordo com os dados dos últimos recenseamentos da população, o sector mais populoso da cidade é o suburbano, onde habita mais de metade da população desta urbe.

convocatórias,<sup>266</sup> como se discutirá em detalhe mais adiante, funcionam dentro e em função desta sequência.

Neste contexto, na cidade de Maputo, problematizar o debate sobre as instâncias de justiça que aí operam passa por uma reflexão mais específica sobre os contornos e funcionamento da sociedade civil em Moçambique e do seu papel no mobilizar do direito e da justiça.

## **D**ilemas e debates no ampliar do acesso ao direito e à justiça numa perspetiva transescalar: a sociedade civil face às pressões nacionais e internacionais<sup>267</sup>

Discutir o acesso ao direito e à justiça, numa sociedade marcada por vários projetos sociojurídicos como é o caso de Moçambique (Santos e Trindade, 2003), passa por uma análise das múltiplas instâncias que intervêm ativamente na promoção do acesso à justiça.<sup>268</sup> Dentro da sua heterogeneidade encontram-se instâncias com longa historicidade, como é o caso das autoridades tradicionais; fazem também parte deste conjunto organizações não-governamentais (ONGs), organizações democráticas de massas (ODMs), organizações de cariz religioso, entre outras, ou seja, instâncias surgidas quer a partir da comunidade, quer a partir da conjugação da ação do Estado com a comunidade (José e Santos, 2003).

Os debates sobre o campo jurídico em Moçambique, a exemplo do que acontece noutras regiões do continente africano, refletem um conflito profundo entre o chamado 'direito tradicional' – plural - e as ambições modernizadoras de um Estado recente, tornado independente em 1975. Uma conceptualização mais profunda do

---

<sup>266</sup> Termo utilizado normalmente para 'convidar' as pessoas a estar presentes para se resolver um determinado problema. O termo 'convocatória' é usado quase como sinónimo de 'notificação'. Qualquer convocatória normalmente indica a data e a hora em que o notificado se deverá apresentar, levando também o carimbo e a assinatura do responsável da instância (tribunal comunitário, AMETRAMO, Muleide, secretários de bairro, etc.).

<sup>267</sup> A referência é feita a dois grupos: um primeiro, a chamada comunidade internacional, i.e., ao conjunto de Estados e instâncias internacionais, o conjunto de 'doadores' que 'apoiam' ainda, de forma importante, o orçamento geral do Estado moçambicano. Este integra essencialmente países europeus, a UE, Estados Unidos, Canadá, Japão, Brasil, FMI, etc. O segundo grupo integra a sociedade civil internacional, ou seja as ONGs internacionais que operam em Moçambique.

<sup>268</sup> Sobre este tema veja-se também Meneses 2006, 2009, 2010, 2012a, 2012b e Meneses et al., 2003.

conceito de 'costumeiro', de 'tradicional' e das múltiplas instâncias que intervêm na resolução de conflitos é parte integrante do estudo das políticas de reforma do direito na África moderna. O estudo destas instâncias e dos conflitos em que intervêm é importante para compreender a complexidade dos debates em torno do conceito de sociedade civil e de cidadania nos tempos atuais. Este aspeto remete para um outro ângulo de discussão, o da democratização do acesso às justiças (Meneses, 2010).

Em contextos pós-coloniais, como é o caso de Moçambique, falar de justiça significa reconhecer a presença de um sistema de justiças (Nagy, 2009: 88). Estas justiças, como várias experiências têm vindo a mostrar, podem responder de forma mais adequada às deficiências das soluções jurídicas 'oficiais', dos tribunais, apresentadas pelo Estado moderno como universais (Stevens, 2000; Santos, 2003). Para explicar a persistência e mesmo primazia das 'outras justiças', que funcionam em outros espaços, para além dos tribunais, vários académicos sublinham a importância da proximidade cultural e geográfica (e uso de línguas nacionais/locais) que caracteriza o funcionamento destas instâncias; a possibilidade de participação direta da comunidade; os custos inferiores exigidos aos litigantes; e a preferência, na busca de uma solução para os conflitos, pela mediação e reconciliação social, entre outros.<sup>269</sup> Mas estas instâncias plurais, como se descreverá mais abaixo, não funcionam, na maioria dos casos, de forma individual, como que fechadas e bastantes em si próprias. Pelo contrário, a ligação e contactos em rede predominam, são predominantes, tornando central a proposta conceptual de interlegalidade, avançada por Boaventura de Sousa Santos. A interlegalidade, ao descreve a hibridação negociada e forjada entre diferentes ordens legais, permite uma aplicação plural e contextualizada de normas universais, combinadas com situações específicas (Santos, 1995: 473). Neste contexto, a relação entre as instâncias que integram o Estado (tribunais) e a comunidade, através da sociedade civil é reveladora da complexidade dos contornos da interlegalidade em contexto urbano moçambicano.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Veja-se, sobre este tema, Bennett, 1998; Gomes et al., 2003; Scharf, 2003; Santos, 2003a; Bidima, 2004; Oomen, 2005; Hinz, 2006; Meneses 2007, 2012a; Araújo, 2010.

<sup>270</sup> Veja-se o trabalho de Sara Araújo (2010: 9) que, trabalhando sobre as instâncias envolvidas na resolução e conflitos em Moçambique, propõe o conceito de 'ecologia de justiças' para caracterizar a realidade presente.

Refletindo o conceito de sociedade civil, Boaventura de Sousa Santos chama a atenção para a íntima conexão entre este conceito e a emergência do cidadão burguês como ator político, que traz consigo novas práticas e instituições que medeiam a relação entre a esfera privada da sociedade civil e a autoridade política do Estado (2012: 44).

Na sua análise sobre a sociedade civil, Boaventura de Sousa Santos identifica três esferas: a sociedade civil íntima, a sociedade civil estranha e a sociedade civil incivil. Aplicando este modelo analítico à realidade de Moçambique, a primeira consiste na esfera dos cidadãos ligados ao poder do Estado e que por isso usufruem de um acesso à justiça mais facilitado. Esta sociedade civil não reconhece a distinção entre o público e o privado e reproduz-se precisamente através da promiscuidade que promove entre os dois domínios. Esta sociedade civil tem ao seu dispor todos os recursos da legalidade e da ilegalidade, e usa uns ou outros segundo as suas conveniências, operando através do tráfico legal e ilegal de influências (Santos, 2001). A segunda esfera, mais afastada, integra aqueles que dispõem ainda de algumas condições para ter algum acesso à justiça, sendo as “ *experiências de vida das classes ou grupos sociais nela incluídos um misto de inclusão e exclusão social*”; já a terceira esfera é constituída por grupos e classes excluídas do sistema judicial formal, integrando um vasto leque de populações cujas práticas para acesso à justiça “ *são quase por completo invisíveis*” (Santos, 2003b: 54-55).

A centralidade da sociedade civil no ampliar do acesso ao direito e à justiça é um dado presente no mosaico das justiças, embora o debate sobre o seu significado em Moçambique, a exemplo do que se passa noutros países africanos, revele profundas tensões. Uma leitura do acesso ao direito e à justiça em Maputo, centrada numa leitura monocultural e hegemónica da figura do Estado arrisca-se a silenciar e/ou a secundarizar o papel de outras instâncias na mobilização do acesso ao direito e à justiça (Comaroff e Comaroff, 1999: 7). Este reconhecimento suscita questionamentos basilares: quais os contornos dos atores da sociedade civil envolvidos na defesa dos direitos em Moçambique? Como operam na prática? Quais os seus alcances e as suas limitações? Quais as fronteiras que separam a sociedade civil do Estado?



A partir da proposta da sociologia das ausências e da sociologia das emergências, proposta por Boaventura de Sousa Santos (2007), procurarei fornecer pistas que, numa leitura contextual, permitam amplificar experiências e instituições das várias esferas da sociedade civil que integram o universo da interlegalidade em Moçambique, credibilizando as experiências e as instituições envolvidas, e que são insistentemente invisibilizadas e subalternizadas pelas práticas jurídicas hegemónicas.

Esta análise inicia-se com o período colonial moderno, que corresponde a um momento de distorções graves através do exercício do poder. A fratura abissal que marcou o mundo moderno (Santos, 2007: 45) assumia que as realidades que ocorriam no mundo colonial não comportavam as normas, os conhecimentos que se usavam no 'velho mundo'. Criou-se, assim, um princípio 'universal' em que os sistemas de administração em funcionamento no espaço colonial apenas eram úteis como experiências agora locais de resolução de conflitos, utilizadas unicamente para resolver os conflitos entre os indígenas. Mais ainda, a zona colonial transformou-se num saber local, na metonímica do tradicional, anterior ao Estado, visto como sinónimo do poder moderno. Ao relegar para um lugar de inferioridade outros sistemas de conhecimento, a administração colonial portuguesa moderna impôs gradualmente, nos espaços coloniais africanos, uma narrativa singular da história, onde a ciência e a burocracia modernas passaram a ter um carácter exclusivo para explicar e organizar o mundo (Meneses, 2007). Esta intervenção colonial produziu novos conflitos, que marcaram a relação entre diferentes experiências, saberes e culturas. As autoridades políticas africanas, cartografadas como um conjunto homogéneo, foram negligenciadas pelo direito formal, passando as diferentes formas de regulação social que existiam para além do direito oficial e colonial a ser descritas como um conjunto monolítico, descrito como justiça tradicional, exilada do sistema oficial de justiça. Esta realidade colonial dual marcou, por longos anos, o funcionamento da justiça em Maputo: na cidade de cimento, núcleo ocupado predominantemente por população colona, funcionava uma justiça de inspiração metropolitana; já nos bairros negros que rodeavam este núcleo urbano colonial as pessoas recorriam a sistemas de justiça distintos da justiça oficial (Meneses, 2009),

marca de uma sociedade civil estranha envolvida na luta pelos direitos, pelo acesso à justiça num contexto crescentemente de reivindicação nacionalista (Negrão, 2003a: 2).

A sociedade civil moçambicana desenvolveu-se a partir de regimes normativos construídos em vários espaços-tempo, marcada profundamente pela relação colonial. A luta nacionalista, anticolonial, marcou a sociedade colonial, sendo conduzida por setores da população negra, económica e politicamente ativos, que se encontravam nas margens da sociedade colonial. É neste ambiente que emerge um campo autónimo que hoje se poderá classificar como sociedade civil. Na então Lourenço Marques, estas coletividades formais e informais incorporavam associações de base étnica-religiosa (ex. Associação Afro-Mahometana de Lourenço Marques), ou carácter mais abertamente político, como o Centro Associativo dos Negros de Moçambique. Operavam também associações 'informais' comunitárias, assim como grupos associativos que promoviam os interesses económicos dos seus membros (especialmente na área da agricultura, pescas e serviços).<sup>271</sup>

Espaços políticos de mediação como os acima referidos, situados entre a família extensa e o Estado colonial, foram-se organizando, providos de autonomia política, cultural e económica. Com a independência, como acima referido, estas associações e organizações da sociedade civil conheceram uma profunda transformação, mas isso não significou o seu colapso.

Porém, o novo regime político que chega ao poder com a independência deu continuidade ao projeto moderno, introduzido pela administração colonial, de exercer o poder a partir de uma prática política, económica e administrativa extremamente centralizadora e unificadora. O sistema monopartidário adotado no país com a independência, ao fazer confluir o partido como Estado e com a sociedade em geral, tornou difícil o funcionamento de associações independentes. Em nome da unidade nacional, a administração controlada pelo partido-Estado, sob a liderança da Frelimo,

---

<sup>271</sup> No continente africano há uma longa tradição de estratégias para minimizar carências e resolver problemas. É comum a emergência de grupos específicos para procurar apoiar a utilização da terra, a construção de habitações, apoio a casamentos, etc. (Silva, 2003: 433). Para além destes grupos de ajuda mútua são também comuns grupos de poupança e crédito, como o xitique, envolvendo grupos de mulheres, na sua maioria, empobrecidas, vulnerabilizadas, invisíveis ou subalternizadas (Cunha, 2011).

procurou transformar a presença dos múltiplos regimes culturais numa sequência histórica de eventos e políticas (Meneses, 2007, 2010). O desejo controlador do partido-estado no poder significou uma gestão centralizada do espaço ocupado pela sociedade civil. A Frelimo e o Estado assumiam-se como os únicos representantes legítimos do povo e as poucas instâncias associativas e comunitárias formais que foram autorizadas a funcionar. De entre estas destacam-se as organizações democráticas de massas - ODMs (Adam e Coimbra, 1997: 83).<sup>272</sup> Estas organizações jogaram um papel importante – transformador, no campo da abertura participativa comunitária. Porém, ambicionando ser ‘radicalmente democráticas’, o seu funcionamento revelaria a presença de padrões de vigilância centralizadora herdados do moderno Estado colonial (Negrão, 2003: 2). Com o espaço da comunidade fortemente vigiado pela sociedade política, a única alternativa de sobrevivência aos outros espaços de mediação foram os campos mais afastados do poder do Estado – o espaço da etnicidade, da religião, da saúde e, mais recentemente, a partir dos anos 80-90, as organizações dependentes de financiamento externo, destacando-se as envolvidas com os direitos das mulheres, direitos humanos, entre outras.

Gradualmente, como Estado a ser desafiado pela oposição armada desencadeada pela RENAMO,<sup>273</sup> foram surgindo associações mais independentes, como o Conselho Cristão de Moçambique (CCM), a Caritas de Moçambique, a Cruz Vermelha de Moçambique, entre outras, ocupando um espaço que o Estado crescentemente não conseguiu controlar. Neste âmbito, e fruto da dificuldade em lidar com o movimento dos camponeses, o maior grupo de trabalhadores do país, em 1987 tem lugar constituição da União Nacional dos Camponeses (UNAC).

O processo de amplificação da participação democrática em Moçambique, com a abertura do sistema político ao multipartidarismo, tornou possível alargar a participação de atores da sociedade civil na administração dos sistemas de justiça. Nas

---

<sup>272</sup> Organizações criadas para servir grupos socioprofissionais e sociais específicos, como a Organização da Mulher Moçambicana, Organização da Juventude Moçambicana, Organização Nacional dos Professores, Organização dos Trabalhadores Moçambicanos, entre outras, veiculadas ao partido Frelimo.

<sup>273</sup> Resistência Nacional de Moçambique, que, após os acordos de paz de 1992 se transformou em partido político.

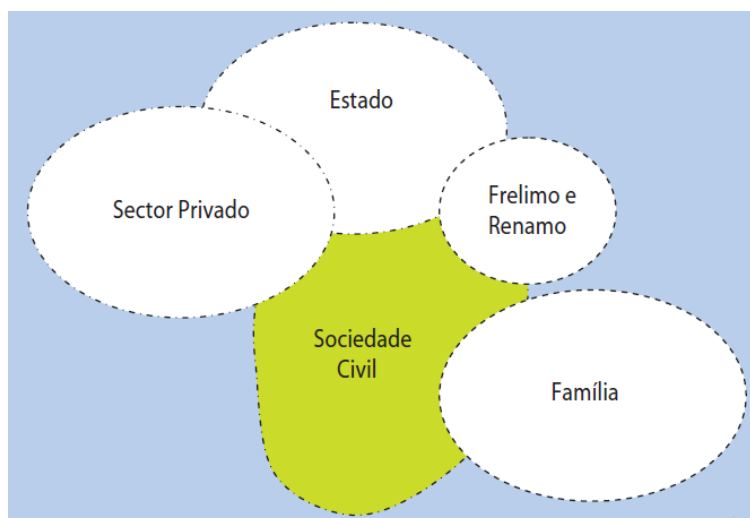
palavras de José Luís Cabaço (1995: 110), o estímulo da democracia participativa e dos espaços criados pelo aprofundar do Estado de Direito levaram a sociedade civil a organizar-se em associações formais, como forma de encontrar soluções para problemas que enfrentavam, e intervindo assim sobre problemas específicos de Moçambique, saído de mais de uma década de guerra violenta. Esta mudança, que acontece na última década do séc. XX, contrasta com a situação anterior, de subordinação da sociedade civil ao controle do Estado, como estipulado na primeira constituição do país (1975), em que o Estado e o partido (Frelimo) eram consagrados como os únicos e legítimos representantes do povo.

A constituição de 1990, em rutura com o projeto político anterior de cariz centralizador, permitiu a aprovação da Lei da liberdade de Associação e, conseqüentemente, a expansão de associações e organizações da sociedade civil.<sup>274</sup> Como José Negrão acentua, nos anos 90 *“ter uma ONG contraparte passou a ser uma forma de ‘desenrascar’ a vida, podendo-se fazer de tudo e argumentar em defesa de qualquer coisa, desde que houvesse um projeto devidamente financiado”* (2003a: 3). Analisando este período em Moçambique Boaventura de Sousa Santos identifica a presença de dois processos paralelos: por um lado, as segmentações e as partilhas de soberania determinadas pelas diferentes conceções de intervenção dos Estados do Norte global, por detrás das ONGs internacionais. A segunda, a dependência financeira das ONGs moçambicanas em relação às internacionais e, como tal, a sujeição às condições que lhes eram impostas (2003a: 69-70). A ‘nova’ sociedade civil, as ONGs locais que surgiram nesta altura estava dependente e intimamente ligada às ONGs do Norte global. Estas organizações da sociedade civil, ainda hoje atuais, representam, tal como antes as ODMs, a sociedade civil íntima, que fala a linguagem do poder.

---

<sup>274</sup> A primeira lei a regular o direito à livre associação é de 1991 (Lei nº 8/91, de 18 de Julho de 1991).

**Figura 2. A sociedade civil moçambicana, na percepção dos cidadãos**



**Fonte: (Francisco et al., 2008: 7)**

Mas a sociedade civil moçambicana rapidamente ganhou legitimidade através do trabalho que realiza junto das comunidade. Como consequência, o papel dos grupos da sociedade civil modificou-se: de prestação de serviços, sob a responsabilidade do Governo, são hoje participantes ativos em ações de pesquisa e advocacia, pressionando quer o Estado, quer as instituições internacionais, ou os mercados, na luta por maior justiça social, por melhores públicas e pelo desenvolvimento comunitário. Mas a sociedade moçambicana traz no seu lastro inúmeros momentos associativos anteriores a estas metamorfoses.<sup>275</sup> Importa não esquecer a presença de associações e organizações mais 'informais', mas que são socialmente relevantes. Por exemplo, grupos de entreatajuda agrícola (ex. Kurhimela), grupos de poupança como o xitique (Francisco et al., 2008: 21), são formas socialmente relevantes de organização da esfera mais externa da sociedade civil – a incivil -, funcionando em contexto urbano. Entre esta esfera e a esfera íntima da sociedade civil operam um sem número de organizações e associações, incluindo grupos de cariz religiosos, assistencial, etc., que compõem a sociedade civil estranha. Para vários académicos, no seu conjunto, as

<sup>275</sup> Não se deve esquecer que algumas das anteriores ODMs permanecem nos nossos dias, como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), associada ao partido no poder, a Frelimo, e que está amplamente representada país. É também disso exemplo a Liga Feminina da Renamo. Porém, o facto de estas organizações serem fortemente partidárias restringe a possibilidade de envolvimento dum amplo leque de mulheres não interessadas em atividades diretamente partidárias. De salientar que a OMM mantém gabinetes para resolução de conflitos familiares na cidade de Maputo.

organizações de ajuda mútua e de parentesco constituem a maior categoria da sociedade civil de Moçambique (Kanji, Braga e Mitullah, 2002).

No seu conjunto, a sociedade assume uma forte autonomia em relação ao Estado, o que dá às várias organizações endógenas nacionais a autoridade moral e a liberdade de prosseguir com os seus objetivos sem qualquer receio de represálias financeiras imediatas (Negrão, 2003a: 15). Por isso a sua participação na formulação de políticas públicas (caso da lei contra a violência doméstica, por exemplo – Fórum Mulher, 2007) aumenta as probabilidades de um consenso nacional sobre as reformas políticas e possibilita, *à la longue*, apoio da sociedade moçambicana.



## rede de instituições estatais e não-estatais que participam no sistema de justiça em Moçambique

Compreender a complexidade de instâncias e atores envolvidos na administração da justiça na cidade de Maputo, a cidade capital, passa por uma breve caracterização do sistema de justiça em atividade em Moçambique. A opção pelo conceito de sistema de justiça desafia o modelo liberal de justiça – justiça centralizada no Estado burocrática, hierarquizada, profissionalizada e assente no direito estatal, ampliando-o para integrar uma variedade de atores e instituições (Santos, 1992: 137), nomeadamente secretários de bairro, régulos, juízes de tribunais comunitários, membros da Ametramo, entre muitos outros. Incluem-se ainda neste grupo heterogéneo várias organizações não-governamentais que prestam apoio jurídico, como a Liga (LDH – José e Santos, 2003), a Muleide, a Associação dos Defensores dos Direitos das Crianças (ADDC), a Associação Moçambicana de Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ), etc. Estas organizações operam através de advogados e paralegais, intervindo na mediação e resolução de conflitos frequentemente através de meios extra-judiciais. Esta opção desenvolve-se a partir da conceção do Estado como um sistema heterogéneo de conhecimentos e processos normativos.<sup>276</sup> Porém, esta

<sup>276</sup> Nesta análise apoiou-me nos trabalhos apresentados no livro organizado por Santos e Trindade, em 2003, assim como nos dados do projeto que se lhe sucedeu. Em 2003, a Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) encarregou o Centro de Formação Jurídica e Judiciária de produzir um pacote legislativo que incluía a revisão da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e a regulamentação da Lei dos Tribunais Comunitários. Finalmente, em 2010, o Centro de Estudos Sociais participou na avaliação da Cooperação Portuguesa no Sector da Justiça (2000-2009) aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Tendo

heterogeneidade encontra pouco eco na análise da administração da justiça no país, onde a maioria de análises teóricas sobre o direito e da justiça normalmente não têm em atenção as especificidades culturais presentes. Torna-se assim possível realizar estudos comparados e legitimar a exportação/importação de normas e instituições jurídicas consideradas mais democráticas e amplificadoras do acesso ao direito e à justiça. Na prática, como Boaventura de Sousa Santos sublinha (2003), a maioria destes trabalhos assenta, como referência central, no estudo do direito e da justiça, em análises feitas sobre países do Norte global, que são 'exportados' para o resto do mundo como modelos de funcionamento para todos os outros países e culturas, quase sempre ex-colónias dos países centrais. Neste processo, como Boaventura de Sousa Santos salienta, as 'outras' práticas de direito e de justiça que regulam a mediação e resolução de conflitos são ativamente produzidas como não existentes, formalizando-se um mapa de onde se apagaram as outras instâncias que integram o sistema de justiças do país.<sup>277</sup>

Moçambique, enquanto uma colónia de povoamento de Portugal, dispunha de um sistema de justiça elitista e segregador, que assentava numa interação complexa de diferentes leis e instituições em que predominava a técnica legal e judicial sofisticada, importada do modelo português. Óscar Monteiro (2006) descreve o Estado herdado com a independência como sendo externo, centralizado e mole: *"Externo porquanto o processo da sua formação fora determinado por contingências, e os Estados endógenos nunca terem chegado ao ponto de cobrir todo o território. Centralizados porque os seus comandos derivavam essencialmente de um centro, primeiro na metrópole colonial, mais tarde na capital do país. Mole porque a despeito da força das suas afirmações a sua presença real nunca se estendeu a todo o país"*. Na época colonial o acesso à justiça judicial era extraordinariamente seletivo, estando a maioria da população moçambicana excluída dos mecanismos instituídos para o seu exercício. O predomínio quase exclusivo de uma justiça profissionalizada, baseada na escrita e

---

participado dessa avaliação, parte da reflexão então realizada está igualmente na base da elaboração desta seção (Santos et al., 2010).

<sup>277</sup> Veja-se, por exemplo, a descrição da organização judiciária de Moçambique disponível em [http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/mocambique\\_organizacaojudiciaria.pdf](http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/mocambique_organizacaojudiciaria.pdf) (acedido em 15 de Setembro de 2012).

numa linguagem estritamente técnica, favoreceu essa apropriação dos mecanismos de acesso ao Poder Judicial por parte da elite colonial (Trindade, 2003). Nesse sentido, romper com esta situação constituiu uma das primeiras prioridades do novo poder.

A primeira fase (1975-1990) de desenvolvimento do sistema de justiça moçambicano, num contexto marcado pela existência de poucos juízes e juristas, é marcada pela opção do governo de apostar na construção de uma estrutura jurídica de matriz popular. Neste período assistiu-se, em vários planos, e em função das diretivas políticas definidas pelo sistema político presentes, ao estabelecimento de um mecanismo de controlo sólido e unificado de todas as instituições da justiça por parte do governo (essencialmente pelo Ministério da Justiça). Foi também criado um sistema de Tribunais Populares a todos os níveis, com jurisdição sobre todo o território, em que os juízes eleitos e profissionais trabalhavam em conjunto (Santos e Trindade, 2003).

O novo sistema de administração da justiça procurou articular o modelo moderno/ocidental de administração da justiça com a inclusão de instâncias populares de gestão de conflitos, legitimadas e integradas no sistema. Como referido na altura, porque o sistema de justiça 'herdado' estava profundamente marcado pela relação colonial e era extraordinariamente elitista, havia que o transformar num sistema de base popular, moçambicano e democrático, sensível aos cidadãos e às suas noções de justiça, assentando num modelo único para toda a sociedade, sem discriminação.

É neste contexto que surgem os tribunais populares, tendo como finalidade formal universalizar o acesso dos cidadãos à justiça. Esta opção política configurava uma conceção de justiça e de conflito devedora do modelo político. Ao nível das bases, os tribunais tinham apenas juízes eleitos, que não tinham que aplicar obrigatoriamente a lei 'oficial' na resolução de pequenos conflitos civis e em casos de pequenos delitos criminais. Quando não fosse possível a mediação e a reconciliação, decidiam de acordo com o seu próprio sentido de justiça, tomando em consideração as diretivas políticas e a cultura legal local.<sup>278</sup> Como resultado, assistiu-se à conciliação (ou tentativa de

---

<sup>278</sup> O recurso ao termos 'local' deriva do facto de várias destas instâncias serem oficiais (caso dos tribunais comunitários, que dependem do Ministério da Justiça, ou anda das esquadras de polícia). A



conciliação) de um sistema de administração da justiça estruturalmente assente numa conceção ampla de justiça na base, que, no topo, predefinía uma conceção de conflito, de justiça e de 'ordem', possibilitando, assim, a legitimação social da natureza ideológica do partido-Estado controlado pela Frelimo. Procurando criar uma referência identitária moçambicana, em rutura com a violenta experiência colonial, nos primeiros 15 de independência, os direitos humanos dos cidadãos foram configurados pela criação do 'homem novo', que passava, simultaneamente, pelo ultrapassar das especificidades culturais das diferentes sociedades tradicionais e pela definição que o poder político fazia dos direitos básicos. O projeto político dominante no país, defendido pela Frelimo, exigia a igualdade jurídica de todos os cidadãos. Por isso, a palavra de ordem em voga na altura, "*matar a tribo para construir a nação*" – que refletia o projeto de criação de uma identidade nacional desenraizada do passado étnico (Meneses, 2009).

Relativamente aos direitos humanos da mulher e ao seu acesso à justiça, este período esteve repleto de ambiguidades. A criação dos tribunais populares e a importância social dada à já referida Organização da Mulher Moçambicana e o próprio discurso político emancipatório permitem visualizar o exercício dos direitos humanos da mulher e potenciar o seu acesso às instâncias formais de justiça. No entanto, o discurso político e as instâncias de justiça (através da prática dos seus agentes) exprimiam uma conceção de direitos da mulher cujas fontes de legitimidade assentavam num modelo patriarcal.

Esta situação é particularmente clara, quando se constata que, ao mesmo tempo que a burocracia política atenta contra práticas estruturantes da sociedade tradicional (Osório, Andrade e Temba, 2000), manteve inalterável o que considerava a 'normalidade' moderna de relacionamento de género, ou seja, das mulheres e dos homens esperava-se o cumprimento de papéis e funções sociais estruturadas pela desigualdade (Arthur e Mejia, 2006a).

---

utilização do adjetivo 'informal' revela-se também extraordinariamente problemático, dada a complexidade formalista que muitas das instituições observadas pratica. Finalmente, o termo 'alternativo' também se revela pouco eficaz na medida em que os tribunais judiciais são, de facto, a instância menos solicitada para a resolução destes conflitos.

Em 1990, a elaboração de uma nova Constituição da República e o desenvolvimento das conversações que puseram fim, em 1992, ao conflito armado que lavrara no país após a independência, levaram à alteração da anterior filosofia e do exercício dos direitos humanos e da justiça em Moçambique. Este período corresponde ao que se considera ser o segundo momento da história da administração da justiça em Moçambique.

Com as reformas introduzidas ao abrigo da Constituição multipartidária de 1990 o poder judicial ficou independente do governo, como consagrado na Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992. Esta lei despedaçou o sistema unitário de justiça popular, ao segmentar o sistema de tribunais em duas componentes: de um lado os tribunais populares – excluídos da organização judiciária -, transformados em tribunais comunitários,<sup>279</sup> que se mantiveram sob alçada do Ministério da Justiça; do outro, o poder judiciário que passa a compreender o Tribunal Supremo, os Tribunais Superiores de Recurso, os Tribunais Judiciais de província e os Tribunais Judiciais de distrito.

Os tribunais comunitários foram concebidos, como espelha o preâmbulo da lei que os cria, visando garantir a permanência de uma mais-valia associada às justiças comunitárias – uma justiça de proximidade – *“tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana”*. Aos tribunais comunitários cabe deliberar sobre pequenos conflitos de natureza civil, conflitos que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes e delitos de pequena gravidade, que não sejam passíveis de penas de prisão e se ajustem a medidas definidas na lei (art. 3º).<sup>280</sup> A lei prevê igualmente que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com *“a equidade, o bom senso e a justiça”* (art. 2º) (Gomes et al., 2003). Em suma, estes tribunais são 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*

---

<sup>279</sup> Instituídos através da Lei nº 4/92, de 6 de Maio de 1992. De notar que a regulamentação dos tribunais comunitários continua, contudo, por fazer.

<sup>280</sup> Estes tribunais não podem aplicar penas que impliquem privação de liberdade. Um aspeto relevante é que, por lei, as decisões destes tribunais só são vinculativas se ambas as partes as aceitarem, havendo sempre a possibilidade de recorrer às instâncias judiciais para resolver qualquer diferendo.

*enriquecimento das regras, usos e costumes e conduzam à síntese criadora do direito moçambicano”.*

Os tribunais comunitários fazem parte de uma rede de instâncias que intervêm na resolução de conflitos nos bairros, como explicou um dos juízes do Tribunal Comunitário da Mafalala<sup>281</sup>: *Temos ligação com outras instâncias, aqui no bairro e fora, mesmo. A nossa ligação é a seguinte: nós aqui recebemos esse problema, vamos analisar o caso. Se é problema de violência de homem ou de mulher, primeiro vemos se é forte... Se tem porrada, canalizamos para o Gabinete [de atendimento]. Também recebemos casos dos quarteirões... essas problemas familiares, que lá eles não conseguem de resolver. Assunto social se não consegue ou o homem ou a mulher for renitente, eles transferem para aqui, para o tribunal. Aqui vamos tentar resolver... se não consegue dar a solução, a gente então dirige o problema para o tribunal [judicial]. Casos de feitiçaria, trabalhamos com a Ametramo. É assim como a gente trabalha.*

Mas estas articulações de juridicidades enraizadas em diferentes realidades culturais opõem-se, em larga medida, às opções centralizadoras do Estado. Como analisam João Carlos Trindade e João Pedroso, as alterações constitucionais têm vindo a reforçar “o monopólio estatal da produção e aplicação do direito e, conseqüentemente, da profissionalização da função judicial”, sinal claro de que a lei é um dos instrumentos mais comumente utilizados na intervenção social por parte dos estados centralizadores. A legislação subsequente na área da administração da justiça tem sido produzida no sentido de minimizar “a participação dos cidadãos e das comunidades em todo o processo de administração da justiça” (2003: 264). Nos dias que correm a administração da justiça formal não abrange ainda a maioria da população, uma vez que menos de 80% dos distritos possuem tribunal, a maior parte dos quais a funcionar em más condições, faltando juízes e pessoal qualificado; já os tribunais comunitários trabalham de forma isolada, recebendo muito pouco apoio do sector da justiça formal.

De referir igualmente que, face aos novos desafios que o Estado Moçambicano enfrentava, passou a ser permitindo o exercício privado da advocacia nos anos 90. Em

---

<sup>281</sup> Entrevista realizada a um juiz do Tribunal Comunitário da Mafalala, Maputo. O Bairro da Mafalala, com 57 quarteirões, faz parte do núcleo mais antigo da cidade de Maputo (Silva, 2003), integrando hoje o Distrito Urbano de KaMaxaquene.

1994 foi criada a Ordem dos Advogados,<sup>282</sup> como forma do Estado garantir o livre acesso dos cidadãos aos tribunais, bem como o direito de defesa e à assistência jurídica e patrocínio judiciário aos cidadãos carenciados, foi criado o Instituto do Patrocínio e Assistência Judiciária (IPAJ), definido pelo seu respetivo Estatuto Orgânico como sendo *“a instituição do Estado que visa garantir a concretização do direito de defesa, proporcionando ao cidadão economicamente desprotegido, o patrocínio judiciário e a assistência jurídica de que carecer”*<sup>283</sup> (embora, como já referido, o patrocínio e assistência jurídica aos cidadãos economicamente carenciados sejam também prestados por várias organizações da sociedade civil).

Apesar destes progressos revelarem um ampliar o escopo de intervenção da justiça formal, muitos são os desafios que a justiça judicial enfrenta. O número de profissionais qualificados da área jurídica tanto no poder judicial como nos tribunais aumentou, mas continua a ser demasiado reduzido e a sua distribuição não é uniforme, não conseguindo satisfazer a procura da justiça por parte da população.

Esta situação se bem que menos crítica a nível da cidade de Maputo, não deixa de ser importante para uma melhor compreensão da relação entre a sociedade civil e os tribunais. Para um universo de mais de um milhão de habitantes funcionam na cidade cinco tribunais judiciais.<sup>284</sup>

Espelho da pluralidade política, social e cultural do país, o sistema de justiças presente em Maputo é uma realidade facilmente perceptível. Para além dos tribunais oficiais (nos quais se incluem os tribunais comunitários, porque criados por iniciativa do Estado e regidos por lei própria), estão presentes outras constelações de produção e reprodução da normatividade. Os grupos dinamizadores, já anteriormente referidos, são uma dos principais atores introduzidos pelo Estado revolucionário. Liderados por um Secretário, os grupos dinamizadores viriam a desempenhar múltiplas funções,

---

<sup>282</sup> Lei nº 7/94, de 14 de Setembro de 1994 e Lei nº 28/2009, de 29 de Setembro de 2009.

<sup>283</sup> Lei nº 6/94, de 13 de Setembro de 1994. Nalguns casos analisados, antes de conduzir os casos a tribunal os membros do IPAJ buscaram reunir as partes e promover uma solução consensual.

<sup>284</sup> Nos cinco principais distritos municipais – veja-se acima a caracterização da cidade de Maputo. Na cidade funcionam também tribunais especializados, como o Tribunal de Polícia, Tribunal de Menores, etc.

tomando conta de muitas dos encargos anteriormente realizados por autoridades locais (especialmente as autoridades tradicionais e as lideranças religiosas): gestão de questões sociais, disputas e resolução de conflitos, policiamento, administração e regulação. A tentativa de penetração do Estado ao nível local conhecia, porém, inúmeros entraves. A transformação da Frelimo em partido-estado traduziu-se na criação de um sistema de administração pública em que o secretário do partido era também um funcionário do governo. Isto explica porque, em 1979, como forma de reforçar a presença do partido-Estado a nível local, foi decidido que os grupos dinamizadores deveriam ser redimensionados, passando a ser 'organizações de massas' ao nível de bairros, encabeçadas por um secretário. Desde então a promiscuidade entre os grupos dinamizadores e as células do partido Frelimo permanece: *"ser secretário do bairro tem muito trabalho: é perseguir os problemas dos municípios, é trabalhar com a direção do município, é assegurar parte das tarefas do partido aqui no bairro..."*, desabafou um dos secretários de bairro entrevistados.<sup>285</sup>

Em suma, o Estado moçambicano independente gerou novos atores, com estatuto indefinido, e que integram quer a esfera da sociedade civil estranha, e que intervêm ativamente na administração da sociedade. Como sublinha João Carlos Trindade,<sup>286</sup> esta situação é mais visível na base, dada a especificidade das relações de poder presentes: aí a presença do poder coercivo estatal é mais ténue, e maior e mais presente a diversidade de instâncias comunitárias/não oficiais. Em Maputo está-se perante um mosaico de atores e instâncias que, de forma dinâmica, diversificada e em função dos contextos sociais, participam na resolução dos conflitos.<sup>287</sup> Esta diversidade inclui, para além dos tribunais comunitários, as autoridades tradicionais, os membros latentes dos Grupos Dinamizadores, os secretários de bairro, líderes de movimentos

---

<sup>285</sup> Entrevista realizada com o secretário de um dos bairros que integram o Distrito Urbano de KaMavota.

<sup>286</sup> Entrevista realizada em Maputo.

<sup>287</sup> Tendo em conta o conjunto destas instâncias, o tipo de casos mais frequentemente identificados integra cinco categorias principais: 'conflitos familiares' e/ou 'casos sociais', incluindo-se nesta designação lata queixas relacionadas com a não participação nas despesas do lar, falta de prestação de pensão de alimentos aos filhos, divisão de bens após a dissolução da união, adultério, saída do lar, etc. Uma segunda categoria integra os pequenos furtos doméstico e as dívidas; a terceira agrega conflitos envolvendo agressões físicas, difamação e mesmo ofensas morais; a quarta categoria diz respeito a conflitos de terrenos, posse de habitações, demarcação de limites de talhões, obstrução de passagem, etc. A última categoria integra os casos referentes a acusações de feitiçaria.

democráticos de massas, lideranças religiosas, curandeiros, membros de ONGs, entre outros.

Figura 3. Nuvem de instituições envolvidas na resolução de conflitos em Maputo



No seu conjunto, são atores que, cooperando, negociando, rivalizando ou até ignorando-se mutuamente, vão, através de uma apurada ‘divisão social do trabalho jurídico’, ampliando, de forma ativa, a rede de interlegalidade, contribuindo, por parte da sociedade civil, para um ampliar do acesso à justiça à maioria da população do país.



## **A** s mulheres, a luta pelos direitos humanos das mulheres: o papel da sociedade civil no ampliar do acesso ao direito e à justiça

Um olhar mais atento ao mapa político, científico e social que caracteriza a experiência dos conflitos vividos pelos cidadãos que habitam Maputo, revela fraturas destabilizadoras. Desde logo, a simultaneidade entre a ocultação e mesmo a rasura de muitos destes conflitos pelo direito oficial – como, por exemplo, os casos de feitiçaria – e a persistência de toda uma série de conflitos que têm merecido menor atenção por parte dos agentes do Estado, como a violência doméstica, conflitos associados ao saneamento do meio, ao acesso à terra, entre outros. Este encobrimento espelha a característica estruturante do pensamento abissal, “*a impossibilidade da copresença dos dois lados da linha*” (Santos, 2007: 47). Estes conflitos, ao penderem a uma localização periférica, conducente a processos de negligência política e legal,

desanexam os conflitos em si mesmos da contemporaneidade. Em larga medida, os desenhos das políticas públicas de justiça são inerentes à opção política seguida, como já referido, uma modelação ideológica e simbólica que, ao exilar atores e conflitos para o ‘outro lado da linha’, insiste na sua exclusão social.

Consciente desta realidade, movimentos e organizações da sociedade civil moçambicana têm vindo a exercer uma pressão constante sobre o Estado, procurando mobilizar recursos materiais e simbólicos para o desenvolver de estratégias transformadoras para ampliar a justiça de género. Em Moçambique a violência de género, uma das mais graves violações dos direitos humanos, atinge grandes proporções. Inclui a violência doméstica contra a mulher, violações sexuais, as uniões forçadas (‘casamentos prematuros’ com crianças) e outras práticas que atingem a integridade física das mulheres e crianças. E *“apesar das leis, o deficiente funcionamento das instituições e a sua pouca articulação, criam um espaço de impunidade que tem contribuído para o agravamento da situação”*.<sup>288</sup>

Confrontadas com esta situação, as instituições públicas e da sociedade civil têm vindo não só a denunciar esta situação como a sublinhar a urgência da mudança nas relações de poder que sustentam as desigualdades e a injustiça. Integrando uma frente de atores e instituições, têm contribuído para uma leitura mais sofisticada e ativa da violência doméstica, pois que só uma compreensão das particularidades destas violações dos direitos das mulheres permitirá um combate mais efetivo (Fórum Mulher, 2007).

O cerne do problema, como as organizações da sociedade civil têm vindo a apontar, resulta de um descompasso entre o envolvimento político e a produção legal, e os contextos concretos da sua aplicação,<sup>289</sup> que gera um crescente número de flagrantes

---

<sup>288</sup> Comunicado da Conferência Nacional Sobre Violência de Género, realizada em Maputo em 2012, disponível em [http://www.wlsa.org.mz/lib/pdf/Comunicado\\_Conferencia\\_Nacional.pdf](http://www.wlsa.org.mz/lib/pdf/Comunicado_Conferencia_Nacional.pdf).

<sup>289</sup> Sendo de destacar as várias constituições de Moçambique, que reafirmam a igualdade entre homens e mulheres, a aprovação da Lei da Família (Lei nº 10/2004, de 25 de Agosto de 2004), a Lei do Tráfico de Pessoas Humanas, especialmente de Mulheres e Crianças (Lei nº 6/2008, de 9 de Julho de 2008), a Lei de Proteção e Promoção dos Direitos das Crianças (Lei nº 7/2008, de 9 de Julho de 2008), e a Lei Sobre a Violência Doméstica Praticada Contra a Mulher (Lei nº 29/2009, de 20 de Setembro de 2009), assim como o Plano Nacional de Combate e Prevenção da Violência Contra a Mulher (2008-2012) e o Mecanismo Multisectorial de Atendimento Integrado à Mulher Vítima de Violência, de Junho de 2012.

situações de impunidade (Arthur e Mejia, 2006b). A ‘linguagem dos direitos’ usada no espaço público da política não é semelhante à utilizada por homens e mulheres reais - estes e estas falam, como refere Martin Chanock (2000), a “*linguagem dos problemas e das necessidades*”. Nos bairros de Maputo não se invocam normalmente nem os direitos humanos, nem os direitos culturais. A maioria das mulheres, com pouca escolarização, reclama a melhoria das condições de vida, o que pode incluir o direito a viver em paz, o direito a exigir que o pai pague os alimentos dos filhos, ou ainda que possa mandar as crianças à escola, e ter acesso a serviços de saúde, em suma, o direito à dignidade. Ao colocar estes problemas, estas mulheres, quiçá sem o saber, estão a exigir os seus direitos humanos, reivindicando o mesmo respeito e dignidade com que são tratados os homens. Como este capítulo procura discutir, a aproximação da ‘linguagem dos direitos’ à ‘linguagem dos problemas e das necessidades’ é um tema que atravessa as mediações de conflitos observadas, problemas cuja importância têm a ver com a vida de muitos homens, mulheres e crianças, moradores de Maputo. A resposta a este debate, extremamente polémico, no campo do pluralismo jurídico, exige uma abordagem cautelosa que garanta o equilíbrio entre o direito à igualdade e o direito à diferença.

As campanhas de mobilização promovidas pela sociedade civil buscam (re)construir a mulher como sujeita de direitos, participante ativa nos processos de mudança que fazem com que os portadores dos deveres, estatais ou não, promovam a realização dos direitos humanos e se abstenham da sua violação. E esta sociedade civil tem múltiplos rostos, e espaços de atuação, integrando organizações de âmbito nacional, como a UNAC, a Liga dos Direitos Humanos,<sup>290</sup> a Muleide, e associações que funcionam apenas a nível dos bairros.

Por exemplo, na Polana Caniço, um dos bairros do Distrito Urbano de KaMaxaquene, uma mulher foi espancada até a morte pelo seu marido. Esta situação suscitou uma

---

Estes códigos estão em consonância com princípios e normas internacionalmente adotados em prol da defesa dos direitos humanos das mulheres.

<sup>290</sup> Veja-se, por exemplo, a nota de imprensa da Plataforma de Organizações da Sociedade Civil na área dos Direitos Humanos em Moçambique e o Centro de Direitos Cívicos e Políticos (CCPR-Centre) sobre a violação dos direitos cívicos e políticos em Moçambique (Setembro de 2013), disponível em <http://www.ccprcentre.org/doc/2013/10/Press-Release-Moz-NGOs-CCPR-24.10.131.pdf>.



onde de revolta entre os vizinhos, que criaram uma associação - a Associação para as Vítimas de Violência Doméstica, ainda nos anos 90. Nas palavras de uma das suas líderes, a associação almeja *“elevar o estatuto social da mulher. Apostamos na formação profissional das mulheres, porque até hoje, muitas mulheres enfrentam dificuldades para conseguir prosseguir no mercado de trabalho. Isso faz com que elas sejam dependentes dos seus maridos, o que, por sua vez, lhes coloca numa situação de vulnerabilidade a diferentes tipos de violência doméstica. Se a mulher tem emprego, por exemplo, e no final do mês recebe o seu salário estará, de certa forma, a diminuir as possibilidades de ser vítima de violência ou então a reduzir os seus efeitos”*.<sup>291</sup> Para além de apoiar a mulher a alcançar a independência económica, esta associação está envolvida noutras atividades, incluindo a formação de ativistas na área de violência doméstica: esta atividade inclui quer alunos das escolas secundárias, quer líderes comunitários, nos bairros, pois *“eles são líderes, a opinião deles são mais facilmente ouvidas e aceite pelas pessoas”*.<sup>292</sup>

No seu conjunto, estas organizações afirmam a diversidade multicultural e o seu engajamento para o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida dos moçambicanos, colaborando estrategicamente com o Governo para a operacionalização das políticas que refletem as lutas em que estão envolvidas.

Esta parte da análise tem como objeto situações de *“violência praticada contra a mulher, no âmbito das relações domésticas e familiares, e de que não resulte a sua morte”*, como estipulado no art. 1 da Lei nº 29/2009. No espírito desta lei, a violência contra a mulher<sup>293</sup> refere-se a qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial dos objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos económicos incluindo os destinados a satisfazer as suas necessidades.

---

<sup>291</sup> Entrevista realizada em Setembro de 2012.

<sup>292</sup> Idem.

<sup>293</sup> Em Moçambique considera-se a violência doméstica desde que não resulte em morte (nos casos de morte aplica-se o plasmado no Código Penal), como a praticada contra a mulher num contexto de conjugalidade, embora não se exclua o homem como possível vítima se as circunstâncias o justificarem como tal, de acordo com o plasmado na lei.

Nos conflitos estudados, a mobilização do acesso aos tribunais judiciais em casos envolvendo acusações de violência doméstica acontece através de queixas e problemas apresentadas junto de ONGs (ex. Muleide), de estruturas locais, como é o caso de secretários de bairro, chefes de quarteirão, etc., da Ametramo, da polícia, ou ainda dos tribunais comunitários. Ou seja, a competência material do mediador é fixada em função da procura. Como afirmou um dos secretários de bairro, “*aqui no bairro tem muitos problema, mas resolver esses problemas depende. Se é caso que pode ser resolvido no tribunal comunitário, enviamos para lá. Crime, isso mandamos para a polícia. Problema administrativo, mandamos na administração do Distrito se desconseguimos de resolver. Confusão com casos religiosos, tem comissão de religiosos. Caso de feitiçaria, enviamos para Ametramo. [...] Aqui há um sistema de trabalhar com todas as organizações que existe aqui no bairro. Quando não conseguimos consenso, se tem uma parte que não quer, mandamos para a sede da Muleide ou pedimos apoio com a polícia. Há articulação nesse nosso trabalho*”.<sup>294</sup>

Repetidamente, várias autoridades entrevistadas sublinharam que os casos de violência doméstica têm vindo a aumentar na cidade, tornando-se num problema que está a atingir proporções alarmantes. A nível dos tribunais comunitários e das administrações dos bairros a maioria dos casos de violência doméstica é descrito como ‘conflitos familiares’, envolvendo casos que abrangem tanto a ameaça de, como a efetiva violência contra a mulher, a tutela dos filhos e o seu sustento e certo tipo de comportamentos de um (ex)membro da família ou de um vizinho que originou conflito na mesma (Hellum e Stewart, 2007).

**Caso do Sr. Marcelino e a Sra Francisco**<sup>295</sup>

*Este caso opõe a Sra. Francisca e o Sr. Marcelino, separados desde há dois anos. Ambos têm três filhos. A Sra. Francisca saiu de casa porque o marido a maltratava e batia, voltando a casa dos pais, até ter conseguido arranjar dinheiro para alugar um quarto. O Sr. Marcelino recusou-se a pagar qualquer pensão de alimentos às crianças, porque ‘a minha mulher abandonou o lar’; a Sra Francisca aceitou esta situação que os filhos ficassem com o pai até que conseguir alugar o quarto. Agora a Sra Francisca busca apoio legal para retomar a guarda das crianças. Afirma que a nova companheira do marido trata mal os filhos e agora que tem casa e tem trabalho, quer os filhos de volta. O Sr. Marcelino nega, argumentando que ‘ela é uma puta que só anda com homens e não toma conta das crianças’.*

<sup>294</sup> Entrevista com o secretário de um dos bairros que integram o Distrito Urbano nº 5, Maputo.

<sup>295</sup> Nomes fictícios.

*Quando os problemas da Sra Francisca com o marido começaram, esta recorreu várias vezes aos conselhos das famílias, não se tendo conseguido resolver o caso. A conselho do seu pai o caso foi apresentado na igreja que frequenta, que tentou igualmente mediar o caso, mas sem sucesso.*

*O caso deu entrada em Janeiro de 2006 no tribunal comunitário, tendo sido marcadas várias sessões ao longo desse ano, á maioria das quais o marido da Sra Francisca não compareceu, alegando que trabalhava e não tinha tempo. A Sra Francisca, frustrada, levou o caso para a Muleide, já em de Setembro de 2007.*

*Quando chegou à Muleide abriram-lhe o processo, tendo sido atendida por uma conselheira e por um paralegal. Tendo ouvido o caso, foi enviada uma convocatória à casa do seu marido, para um encontro na Muleide.<sup>296</sup>*

*No dia audiência, o senhor Marcelino apresentou-se na companhia da nova esposa e de mais dois familiares. A sessão de começou com o paralegal e a conselheira a explicarem às partes como se deveriam comportar e qual o objetivo da sessão, após que foi ouvido o Sr. Marcelino, face á queixa apresentada pela esposa.*

**Sr. Marcelino:** Não estou a fazer-me perceber? Esta senhora aqui era minha esposa, saiu de casa! Foi dizer que eu lhe maltratava! Eu?! Trabalho muito, faço biscates depois do trabalho, onde vou ter tempo para lhe maltratar? Porquê? Ela é mãe dos meus filhos. Sou mecânico, faço biscatos até em Gaza. Uma vez volto a casa, já não lhe encontro, nem as crianças. Os vizinhos disseram que ela tinha ido para casa dos pais dela. Fui lá, pensei que tinha saído porque não havia dinheiro em casa. Afinal, nada! Os velhos veem me dizer que ela diz que eu lhe bato! [...]

**Sra Francisca:** Não sei porque é que ele está a dizer isso. Conforme vim dizer aqui, quando vim apresentar o problema, ele me maltrata desde muito tempo. [...]. Batia-me sem eu perceber porquê. Até destruí a televisão eu os meus pais tinham oferecido.

**Sr. Marcelino:** Eu não sou culpado! Ela quis sair, foi embora de casa. E eu levei as crianças na casa dos pais dela, vieram ficar na minha casa. Agora ela sai, isso é problema dela. Eu fiquei com as crianças... Não percebo porque é que ela quer vir buscar os filhos... já passou um ano... As crianças estavam lá com ela na casa dos pais dela. Os pais nem estavam, tinham viajado para Gaza. Assim, fui buscar as crianças e levei-as para casa.

**Conselheira:** Estamos aqui para procurar encontrar uma solução, senão vão no tribunal Sr. Marcelino, como é? As suas declarações estão em contradições com da sua esposa. Ela é mãe, e o senhor maltratou-lhe...

**Paralegal:** O que é que o senhor quer? Sabe que a sua esposa podia ter-te queixado na polícia, por causa da violência? Já não querem se reconciliar? Tem filhos, como vai ser? Nós queríamos ouvir também a Sra Francisca.

**Sr. Marcelino:** Já acabou. Já tenho outra esposa... Ela é que saiu... fugiu com as crianças e agora vem me queixar?

**Sra Francisca:** É isso, eu já não lhe quero. Eu quero é as minhas crianças. Lá em casa a esposa dela trata-lhes mal. As crianças ficam na rua, comem na casa da vizinha.

**Paralegal:** Aqui estamos a procurar ajudar. [...]

**Sr. Francisca:** Está aí a família dele. Perguntem das crianças. Vão te dizer doe stado delas. Agora ela diz que está tudo bem?

**Conselheira:** Antes, como era a vossa vida?

**Sr. Marcelino:** Era normal, como dos casais [...]

**Sra. Francisca:** Nada! Data tempo que vivia com ameaças. Vivia me ameaçar, dizer 'vou te dar porrada porque andas a olhar esses gajos na rua, trazes aqui em casa'. Sempre dizia isso. Eu fui falar com a minha família, tinha medo dele, ele dava-me porrada nessas alturas. Não quero mais isto, só quero os meus filhos, não quero mais sofrer! [...]

**Conselheira:** Família, como era a vida desta nossa família?

*A família da Sra Francisca descreve os problemas que testemunhou, envolvendo agressões físicas.*

**Conselheira:** Agradecemos a vossa presença aqui. Agora vamos trabalhar para conseguir que vocês se ajudem por causa das crianças. Vamos fazer o seguinte: as crianças vão ficar com ela mesmo porque são menores. Esses são pequenos, ficam com ela. Mas fazemos assim - você é pai, vai ver as crianças uma vez por semana, ver se estão bem tratadas, se a sua esposa usa o dinheiro que tem de lhe dar para as alimentar, comprar roupa, vais acompanhando o processo! Pai, você é uma pessoa que conhece o

<sup>296</sup> As ações de mediação na Muleide não acarretam custos financeiros para os utentes.

... mundo... você sabe que tem de apoiar os teus filhos. Se ela não tiver a cuidar bem dos filhos, aí volta aqui que vamos ver o problema.

*No final do caso o Sr. Marcelino aceitou que a esposa ficasse com as crianças, com a condição e obrigação de ele as poder ver aos fins de semana. Foi negociada uma mesada a ser paga pelo Sr. Marcelino, para apoiar 'a educação e o crescimento dos filhos'. Como o Sr. Marcelino ao fim de alguns meses deixou de pagar a mesada, a Muleide enviou o caso para o tribunal de menores da cidade de Maputo.*

A apresentação do conflito não estabelece, em definitivo, o objeto do mesmo. A conselheira e o paralegal jogam um papel importante na (re)construção do objeto de discussão, procurando avaliar e identificar as verdadeiras causas do conflito, ainda que estas não sejam expressas de imediato. Deste modo, procura eliminar as disparidades entre o 'conflito processado' e 'conflito real', intervenção central para a resolução efetiva do problema. O êxito na solução deste conflito dependeu, em grande medida, da participação ativa das partes, sabiamente mediada pela conselheira e pelo paralegal; estes procuraram desenvolver a construção de soluções consensuais envolvendo cedências e ganhos recíprocos, de forma negociada.

Como este caso aponta, persistem em Maputo enormes dificuldades na interpretação e tratamento dos casos de violência. Para a conselheira, a questão central eram as crianças, e não a violência a que a Sra Francisca tem estado exposta: *"a prioridade é saber a questão dos filhos, porque eles não deixam de ser filhos. A gente tem de ver a questão dos filhos e dos bens que adquiriram durante o tempo que viveram juntos."*<sup>297</sup>

A queixa da Sra Francisca representa um pedido de ajuda para resolver um problema, não colocando esta a possibilidade de pedir a punição do agressor, seu marido, apesar de ter vivido uma relação muito violenta.

Ao avaliar a atitude em relação aos homens, Maria José Arthur e Margarita Mejia (2006a) sublinham que estes *"são considerados culpados quando não cumprem as suas obrigações como chefes de família"*, sem se colocar em causa privilégios e prerrogativas masculinas. Pelo contrário, chama-se a atenção ao homem para os erros que está a cometer. A 'luta para desenrascar a vida' por parte dos homens, e que pode ser interpretada por estes como um desafio à sua autoridade na família, originam

<sup>297</sup> Entrevista realizada em Maputo.

situações conflituais, com os maridos/parceiros a desenvolvem atitudes violentas, que culminam, como neste caso, com a saída da esposa de casa.

As dificuldades em questionar o sentido da violência doméstica prendem-se com a prevalência das ideias que o senso comum veicula sobre a violência doméstica e o lugar das mulheres na família e na sociedade.<sup>298</sup> Procurando evitar ruturas dramáticas, procuram instâncias comunitárias e locais para poder, num ambiente de diálogo, colocar os seus problemas e serem ouvidas, sem por isso serem vistas como 'mulheres que denunciam o marido'. A violência física e psicológica é o pano de fundo sobre o qual se desenrolam outros conflitos, mas só muito raramente a agressão física se converte no fundamento da queixa.

Vários trabalhos têm vindo a argumentar, ao analisar outros contextos africanos que nas instâncias locais a resolução de conflitos é sustentada pela moral, pela lei e pela legitimidade dos seus representantes. Estas instâncias, através dos mediadores que aí operam, assumem posições que procuram 'repor' e reconstituir a ordem estabelecida, agindo portanto como uma forma de controlo social. Neste sentido, os conflitos em que as mulheres se vêm envolvidas, passam, necessariamente, pelo reconhecimento das formas e do modo como se realiza a construção social da identidade feminina, e dos direitos das mulheres (Osório, Andrade e Temba, 2000). Apesar de suscitar um forte interesse das políticas públicas, bem como uma crescente atenção na esfera privada dentro da própria família, o tema da violência doméstica é ainda considerada um assunto de carácter privado, dominando a ideia de que a busca de soluções para este problema deve ser feita no fórum familiar ou nas instâncias próximas, que entendem a linguagem das práticas culturais. Face a esta filosofia, regista-se um fosso no relacionamento entre as famílias e as instituições que procuram mediar estes conflitos (igreja, tribunal comunitário, Muleide), tornando-o um tema delicado e sensível. Este conflito revela que a desordem irrompe quando as mulheres não se conformam com os papéis e as expectativas que lhe são atribuídas, questionando a hierarquia de género e desigualdades que insiste em mantê-las em situação subalterna. Neste contexto, as situações de interlegalidade podem constituir uma

---

<sup>298</sup> O artigo 21 da Lei 29/2009 especifica que o crime de violência doméstica é um crime público.

limitação à efetivação dos direitos das mulheres, uma vez que estas instâncias locais, comunitárias menosprezam os direitos consagrados das mulheres: os problemas são julgados e as situações avaliadas a partir dos valores e crenças dos mediadores, em consonância, como o caso acima reporta, com valores patriarcais hegemónicos (UN Women, 2011: 68-69). A frente de organizações e associações envolvidas na luta contra a violência, ao interrogar a legitimidade das práticas jurídicas presentes assinala os desassossegos e receios dos cidadãos e cidadãs de Moçambique, abrindo novas zonas de contacto livres das lógicas que insistem em limitar o exercício e o gozo do potencial humano de mulheres e homens. Os casos de violência doméstica revelam a presença de várias racionalidades normativas. Para que a tradução entre estas racionalidades ocorra, várias condições terão de ser observadas, tornando possível interrogar as complexidades sociais, políticas e religiosas, a partir das relações de poder que estas racionalidades encerram. Por outras palavras, importa compreender como os códigos e normas encontram as representações que organizam a ação individual e comunitária e como, num mundo com múltiplas racionalidades, as estruturas, sentidos e processos se interrelacionam para fornecer a cada racionalidade a mobilidade e incerteza que determinam a sua lógica e sistema de inteligibilidade (Bidima, 2004: 79). Correspondendo a este desafio, e desafiando os preconceituosos enraizados, a sociedade civil nas suas múltiplas versões – íntima, estranha e incivil – vai trilhando um caminho de atividades que alinham com a defesa dos direitos, superando as assimetrias e distâncias entre as estruturas patriarcais e os direitos das mulheres.



## **terra e o agudizar da exclusão social: a sociedade civil na luta pelo direito à habitação**

Maputo é uma cidade em franca expansão, e a luta por terrenos para a construção uma constante. De acordo com a lei moçambicana, a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou de qualquer outro modo transferida, hipotecada ou penhorada.

Como José Negrão lembra (2003b), as regras escritas do acesso à terra em Moçambique foram definidas pela Lei de Terras,<sup>299</sup> promulgada após extensa consulta

---

<sup>299</sup> Lei nº 19/97, de 1 de Outubro de 1997.

popular. Este processo legislativo consagrou o direito ao uso da terra através de ocupação, de acordo as normas e práticas costumeiras (desde que não estivessem em contradição com a constituição), legitimando práticas já seguidas pela vasta maioria da população e numa clara rutura com opções políticas anteriores (Negrão, 2003b).

Na cidade, a ocupação/atribuição costumeira de terras é uma prática corrente nas zonas suburbana e periurbana, e com mais incidência nas franjas da cidade, onde a densidade ocupacional do solo é menor. A cintura agrícola da cidade – a chamadas 'zonas verdes' <sup>300</sup>, pensada com espaço produtor e fornecedor de produtos agrícolas, está hoje sujeita a uma grande pressão de especulação fundiária, tendo-se transformado numa das zonas de expansão da cidade (Sheldon, 2003; Veronez, 2013). Trata-se de um dos espaços ativos do mercado 'paralelo' da terra na cidade; embora a terra pertença ao Estado, ela é transacionada a preços especulativos, em constantes transações informais para aquisição de lotes de terreno para construção (IIED, 2005a). A tentativa de usurpação de terras e os conflitos gerados com a privatização acelerada das machambas marcam muitos dos conflitos resolvidos várias instâncias presentes localmente, incluindo chefes de quarteirão e secretários de bairro, ONGs, etc., como se verá de seguida.

A competência para efetuar o licenciamento de construções urbanas privadas cabe às autarquias. Nos termos do Regulamento do Solo Urbano, <sup>301</sup> o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) em zonas urbanas é concedido pelas autoridades municipais, em função dos Planos de Urbanização existentes (Chiziane, 2013: 187-188). <sup>302</sup> Aqui os DUAT podem ser adquiridos através de vários mecanismos, como por exemplo concessão a pedido; sorteio; hasta pública; transação privada e ocupação em boa-fé, entre outros. Embora a terra não possa ser transacionada, os DUAT podem sê-lo. Esta provisão abre campo para o desenvolvimento de um mercado de direitos de uso de terra, transacionáveis em áreas urbanizadas. Neste regime, as autoridades

---

<sup>300</sup> Correspondendo a mais de 45 mil hectares, integra territórios das cidades de Maputo e da Matola.

<sup>301</sup> Decreto nº 60/06, de 26 de Dezembro 2006.

<sup>302</sup> De acordo com a lei, estes planos devem incluir, não só a reserva e organização de espaços para uso privado e público, mas também planos para acesso essencial ao trânsito, infraestruturas públicas, equipamentos sociais e serviços públicos (como saúde, educação, esgotos e acesso ao comércio, entre outros). Na prática isto não se verifica.

municipais funcionarão como administradores dos regulamentos e dos impostos sobre transferências de terra e do associado uso da terra. Mas pesquisa realizada detetou a presença de vários processos de obtenção de terrenos, operando de acordo com normas comunitárias, aplicadas nos bairros.

De facto, várias pesquisas realizadas apontam que o registo (DUAT) não é uma prática muito difundida na cidade. Para tal colaboram a falta de informação, os custos elevados, a incompreensão do processo formal - muito complexo e dispendioso, etc. Dados disponíveis apontam que mais de 60% dos lotes de terrenos urbanos são conseguidos por meios que podem ser classificados como 'informais', não-oficiais (Assulai, 2001; Jenkins, 2001; IIED, 2005b). Entretanto, as elites políticas e económicas, que se situam do outro lado da linha abissal, porque conhecem os labirintos do Estado, têm os conhecimentos, tempo e recursos, registam as terras de acordo com o estipulado na lei (IIED, 2005a). Os mercados ilegais de terras florescem onde quer que a terra justifique o preço (Negrão, 2004): ao longo de vias de comunicação, onde existam outras infraestruturas económicas e sociais básicas, etc. (IIED, 2005b). Apesar do Município procurar formalmente regular o mercado de terras, confronta-se em permanência com a presença de regras e procedimentos anteriores (incluindo mecanismos de mercado), aceites e utilizados dinamicamente pelos cidadãos que habitam esses espaços.

Os bairros de Maputo (com exceção de bairros que integram a zona de KaMfumo) estão estruturados hierarquicamente. No topo do escalão encontra-se o Secretário de Bairro que, junto com o Secretário Adjunto, é quem administra o bairro, em articulação com o governo Municipal; abaixo destes, a administração do bairro é feita através de chefes, que administram três instâncias inferiores: dez casas de um bairro, um quarteirão e, nalguns casos, chefes de zona (que integram alguns quarteirões).



Figura 4. Esquema da organização presente nos bairros da cidade de Maputo



A figura do secretário de bairro está consignada legalmente. O Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias<sup>303</sup> identifica estas autoridades como *“as pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre uma determinada comunidade ou grupo social, tais como chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pela respetiva comunidade ou grupo social”*. Como tal, e em especial aos secretários de bairro e as autoridades tradicionais, para além dos direitos e deveres em geral, são definidos direitos e deveres específicos comuns, que têm a ver com as tarefas em que deverão estar envolvidos em prol do desenvolvimento da sua comunidade ou grupo (art. 6 e 7). Ou seja, o secretário de bairro emerge como uma liderança comunitária, parte de uma sociedade civil estranha que opera ativamente em espaços urbanos, como veremos de seguida.

A população da cidade de Maputo, fruto dos processos migratórios, tem conhecido um importante crescimento. Porque na cidade de Maputo a terra para construção não abunda, são inúmeros os casos de burlas e vendas de parcelas de terrenos a mais do que uma pessoa. Noutras situações os conflitos resultam da imprecisão quanto aos limites dos terrenos. Nestes casos, o que está em causa é a emissão de DUATs sobre terrenos que foram sendo informalmente parcelados, mas cujo título se manteve em nome do dono original, cujo paradeiro é incerto ou já falecido. Quando conflitos desta natureza irrompem, as pessoas envolvidas dirigem-se normalmente ao secretário do

<sup>303</sup> Diploma Ministerial nº 80/2004, de 14 de Maio de 2004.

bairro ou, em primeira instância, recorrem ao chefe do quarteirão em que habitam e/ou onde o caso ocorreu. Quando o problema não é resolvido no quarteirão ou no bairro, as partes normalmente são aconselhadas pelas lideranças dos bairros a procurar o apoio de ONGs que lidam com este tipo de problemas. O conhecimento experimentado de soluções anteriores que satisfizeram as partes é o elemento central de referência quando as lideranças do bairro são obrigadas a transferir um caso para outras instâncias, uma vez esgotadas localmente as condições para a sua resolução, como o caso que se segue retrata.

#### **Caso do conflito entre vários ‘donos’ de um talhão**

*O Sr. Tembe,<sup>304</sup> dono de um grande terreno - onde construiu a sua habitação e cultivava uma machamba -, no bairro X (Distrito Urbano de KaMubukwana), era antigo trabalhador migrante na África do Sul. E, 2009 resolveu aposentar-se e voltar à sua província natal, Gaza. Quis vender talhões do seu terreno e colocou-os à venda, para recolher dinheiro que tornasse possível a mudança para Gaza. Acontece que um dos talhões foi vendido a três compradores. Um deles, o Sr. Julião, precisando de pedir um empréstimo para construir a habitação, formalizou o processo de aquisição junto ao Secretário do bairro, tendo antes contactado o chefe do quarteirão, que confirmou a compra. Quando começou a construir a casa apareceram os dois outros compradores, reclamando o terreno. Face ao impasse, um dos compradores – Sr. Luís – colocou uma queixa junto ao chefe do quarteirão, querendo saber de quem era o terreno. Porque o chefe do quarteirão não se achou competente para resolver o conflito, foi com o Sr. Luís explicar o caso ao Secretário do bairro.<sup>305</sup> Este tomou conta do caso, e notificou as partes envolvidas para se apresentarem na sede do bairro, onde são resolvidos os conflitos. Na sessão estavam presentes as partes envolvidas no conflito, testemunhas que trouxeram consigo, e o chefe do quarteirão<sup>306</sup>*

**Secretário:** O assunto que trouxe todos nós aqui é saber quem é o dono desse terreno. Queremos saber a verdade! É simples! Por isso enviámos as notificações para estarem presentes hoje aqui, na sede do nosso bairro. [...]

Mas primeiro queremos que explique, cada um, como surgiu este problema desse terreno. É um terreno grande. Apareceu aqui o Sr. Julião a pedir para passarmos a declaração a dizer que o ele estava a comprar esse talhão, para construir a casa dele. Veio com o Sr. Tembe, o verdadeiro dono do terreno, para esclarecer a situação. Nessa altura demos a autorização para o processo dele avançar, para construir a casa. Agora, aparecem duas pessoas logo a seguir a dizer de que o Sr. Tembe lhe vendeu esse mesmo talhão! Sr. Tembé, como é? O Sr. Luís veio colocar aqui a queixa, disse que o Julião e o Fambisse lhe querem ocupar o talhão que o Tembe vendeu. Por isso estão as partes todas aqui, mandámos chamar. É essa a razão desta reunião, resolver esse conflito. [...]

Vou pedir ao Sr. Luís, porque é o queixoso, para explicar a posição dele. Depois vai ser o Sr. Julião, o Sr. Fambisse e, depois vai ser o Tembe, foi ele que vendeu o terreno. [...] Tenho também o Sr. Macamo, nosso chefe de quarteirão, que vai ajudar a controlar esta conversa, compreendem?

<sup>304</sup> Os nomes utilizados são fictícios.

<sup>305</sup> A notificação foi entregue através de membros da polícia comunitária do bairro.

<sup>306</sup> Por cada caso a administração do bairro cobrava de cada parte interessada, 150 meticais (na altura cerca de 3 euros), que revertiam para apoio ao funcionamento da administração do bairro. Como referido pelo Secretário do Bairro, que assumia a importância do seu cargo e os problemas com que se deparava na realização das tarefas que o cargo exigia, “*eu trabalho muito mesmo, aqui, mas salário [do Estado] não sai. As pessoas paga, e ‘compensam’ a nossa função*”.

Vamos falar com calma, tem que haver respeito, respeitar as pessoas que estão aqui e respeitarem a bandeira. Estão a ver a bandeira ali fora, não estão? Este lugar é instituição do Estado, temos que respeitar.

Quando uma pessoa que nós lhe demos a palavra tiver a falar, ela vai falar até terminar e depois vamos dar a palavra a outra pessoa. Vamos ouvir todos e procurar o ponto da razão de cada um, para termos uma solução. Estamos certos?!

*Sr. Luís apresenta a sua posição*

**Secretário:** Você comprou o terreno? Tem os papéis? Passou daqui para formalizar?

**Sr. Luís:** Comprei, mas não tenho papéis ainda... Moro longe, essa coisa do tempo não chega, é difícil faltar no serviço [...]

**Secretário:** Esse é um grande problema, esse. Afinal você compra o talhão, não diz nada, não informa as autoridades?! A documentação não pode faltar! [...]

*Seguiu-se a apresentação do conflito pelo Sr. Fambisse e Sr. Julião, que também haviam ‘adquirido’ o mesmo talhão.*

**Secretário:** O Sr. Julião esteve aqui com o Sr. Tembe, tratámos da documentação. E ele saiu com os papéis para ir regularizar lá no conselho municipal, no nosso distrito urbano. Agora vocês dois, meus senhores! Não sabemos nada dessa compra. Sr. Tembe, como é que é?

*Sr. Tembe explica a sua versão do caso*

**Secretário:** Isso é roubo! Sr. Tembe, compreende? Não pode vender o mesmo talhão a 3 pessoas diferentes. Talhão é pequeno, nem é terreno grande. Só cabe habitação tipo 3! Fazer essas coisas, faz você ir preso! [...]

**Sr. Luís:** E agora? Eu paguei esse talhão... eu preciso de construir a minha casa...

*Depois de o caso ter sido apresentado, como é regra, o Secretário de Bairro reuniu-se com outros membros da liderança do bairro presentes, para avaliar a natureza e possibilidades de resolução do problema.*

**Secretário:** Meu irmão, foste burlado. Sr. Tembe te aldrabou! Sr. Julião, como trataste bem dos papéis, o terreno é seu! *[Dirigindo-se aos Srs. Luís e Fambisse]* E os senhores têm de exigir devolução desse senhor aqui. Apertem ele para devolver vosso tako. Tembe, tens outro talhão para dar a estes senhores?

**Sr. Tembe:** Eu vendi talhão porque precisava de dinheiro... agora já parcelei tudo e já vendi os talhões, não tem mais...

**Secretário:** Isso não é desculpa. Isso é roubar. Se não devolveres o dinheiro a estes senhores aqui, vamos te enviar na esquadra. É assim, o problema sai daqui e vai na polícia. Vais acabar mal!

O excerto da descrição deste caso não dá conta da riqueza argumentativa da disputa. As testemunhas presentes neste ato de mediação desempenharam um papel importante na resolução do conflito. Participam de todos os momentos de apresentação e discussão do processo, ouvindo atentamente, comentando entre si alguns aspetos, tendo intervindo, quando solicitados, realçando nos seus depoimentos elementos do caso que acharam importantes, e participando na procura de uma solução a contento das partes, o que, infelizmente, não se verificou. Depois de duas sessões, e porque o Sr. Luís e o Sr. Fambisse não aceitassem a solução consensuada – devolução do dinheiro – o caso foi enviado para a esquadra. Tendo ouvido o caso, o agente de serviço explicou que aqueles problemas deveriam ser resolvidos no tribunal comunitário ou na Liga, tendo os queixosos optado por entregar o caso à Liga dos Direitos, outro elemento importante da sociedade civil envolvida na resolução de conflitos.

As lideranças dos bairros, em ligação com as estruturas do município procuram encontrar solução para os conflitos que lhes são apresentados, combinam o recurso à burocracia e à cultura escrita, com a cultura oral, auscultando as posições dos presentes com vista a encontrar uma solução possível e consensual para cada caso. Quando não é possível chegar a acordo, como o caso narrado descreve, o caso é transferido.<sup>307</sup> Tal também acontece, como referido acima, nos casos de violência física, como várias vezes assinalado em entrevistas com lideranças de bairros: *“há pessoas que trazem o problema aqui, mas nós aqui resolvemos outros problemas”*; *“Esse caso tem de dar entrada nos gabinetes [de atendimento] ou na esquadra diretamente, essa não é nossa responsabilidade.”* Noutras situações, como é o caso dos conflitos resultantes de violência doméstica, as lideranças do bairro articula-se com instâncias locais, como os gabinetes de atendimento (às mulheres e crianças vítimas de violência),<sup>308</sup> em associação com a própria polícia (via polícia de investigação criminal - PIC), a Ametramo, a OMM, e com ONGs.

Nos bairros, como este estudo revela, as principais formas de resolução de conflitos usadas são a negociação e o aconselhamento, combinando no seu funcionamento o conhecimento da lei, a experiência e o bom senso. Da observação realizada verifica-se que o enquadramento legal da questão é feito através de uma interpretação que pode nem sempre está em sintonia com o quadro legal moçambicano (como o caso acima descrito reflete). Frequentemente, e porque o conhecimento da legislação que regula a situação em causa é insuficiente ou mesmo inexistente, as lideranças decidem os casos em função de uma interpretação pessoal da situação, fruto dos seus conhecimentos ou experiências vividas. Confrontando a tirania da cultura da impaciência, os resultados deste estudo sobre as múltiplas instâncias que integram a sociedade civil apontam para a necessidade de uma avaliação mais ampla do presente (Santos, 2002), especialmente que sejamos capazes de pensar o presente e os

---

<sup>307</sup> Este caso já veio transferido do chefe de quarteirão, que assumiu não ter competência para lidar com ele.

<sup>308</sup> De entre as atribuições destes gabinetes destaca-se: prevenir e combater a violência doméstica; prestar assistência às vítimas de violência doméstica, abuso sexual e tráfico; proporcionar um atendimento personalizado de acordo com as necessidades de cada vítima; e garantir a observância da lei e facilitar o acesso a justiça, incluindo situações de delinquência juvenil (Loforte, 2011: 5). Em 2011 funcionavam em Maputo 28 Gabinetes, junto a esquadras da polícia e a hospitais.

encontros entre atores e instituições como uma ampla zona de contato, o encontro de saberes encapsulados em tempos simultâneos mas dissonantes.

A presença de 'outros' sistemas de regulação do acesso à terra urbana é uma realidade vivida por vários setores da sociedade civil íntima, estranha e incivil que operam em Maputo.

**Figura 5. As três instâncias envolvidas no acesso à terra em Maputo**



**Fonte: Jenkins, 2001: 9**

Porém, muitas destas práticas, apesar de largamente utilizadas, mas porque não falam a linguagem jurídica oficial, não encontram reconhecimento formal por parte do Estado, quer a nível central, quer municipal, como acontece em vários outros contextos africanos (UN Habitat, 2010: 119-120). Estas práticas normativas têm contribuído para apoiar a gestão dos conflitos em torno dos terrenos urbanos, tão presentes na cidade. O caminho a seguir deve passar pelo melhor conhecimento e uso – ao invés de estigmatizar – os acordos e mecanismos de mediação desenvolvidos pelas várias instâncias comunitárias que integram a sociedade civil moçambicana. As normas consuetudinárias e as várias intervenções legais que os cidadãos moçambicanos têm conhecido ao longo das últimas quatro décadas transformam-se numa ampla base de saberes usada para apoiar o desenvolvimento local.

A sociedade civil desponta assim como o espaço que a ação de cidadania criou para si mesma, para permitir saber e agir mais em prol dos seus direitos e exercendo-os a nível local (família, comunidade) de forma politicamente consciente (a nível da

comunidade e do país), de forma a proteger os seus interesses e a contribuir para a ampliação das condições de dignidade humana, da justiça social e do desenvolvimento.



## **Estado heterogéneo: desafios pragmáticos para ampliar o acesso ao direito e à justiça**

Como este capítulo procurou realçar, são múltiplas as instâncias e as formas de poder local – as ‘outras’ justiças – que operam na cidade de Maputo, eco da diversidade sociojurídica moçambicana, realidade que uma leitura reducionista do direito à escala dos tribunais não permite dar conta.

Um estudo mais detalhado do mapa político, científico e social que desenha a atual experiência dos conflitos vividos pelos que habitam Maputo revela silenciamentos e fraturas destabilizadoras que levantam problemas a carecer de atenção. Desde logo, a simultaneidade entre a pouca atenção ou mesmo a rasura, de muitos destes conflitos pelo direito oficial – como, por exemplo, a violência doméstica, conflitos associados ao acesso à terra, conflitos derivados de um modelo de desenvolvimento que gera crescentemente situações de ‘apartheid económico’, entre muitos outros.

Os sistemas de justiça em funcionamento em Maputo incluem estruturas que pertencem à estrutura do aparelho de Estado (caso dos Tribunais comunitários, dos gabinetes de atendimento) assim como outras instâncias que se têm mantido à margem, face às várias reformas legais que Moçambique tem conhecido (como o caso de associações locais, de autoridades tradicionais e comunitárias em contexto urbano). A atuação desta diversidade de atores e instâncias na mediação e na resolução de conflitos – ou seja, na mobilização da justiça é reconhecida de forma distinta pelo Estado. As organizações e associações que ‘falam’ a linguagem do Estado, que realizam ações de advocacia das ONGs junto do Estado (como por exemplo no caso da luta contra a violência contra mulher, Loforte, 2011), atuam frequentemente de acordo com as lógicas do que Boaventura de Sousa Santos designa de sociedade civil íntima. Neste sentido, são também estas organizações quem, interna e externamente, maior representatividade detém. As organizações locais, que, de uma forma ou de outra, procuram dialogar com instâncias do poder central, como, por exemplo a Ametrano, a

Associação para as Vítimas de Violência Doméstica do bairro da Polana Caniço, funcionam, de facto, como parte da sociedade civil estranha; já muitas das associações de carácter local, como é o caso dos fóruns e conselhos de autoridades locais, os secretários de bairro, representam a esfera externa da sociedade civil, a sociedade civil incivil, que expressa, na sua atuação, os problemas e as vivências culturais locais. Estas instâncias que integram a sociedade civil estranha e a sociedade civil incivil, mas que trabalham em íntima ligação com instância de poder local, porque falam a língua da cultura, são as menos visibilizadas pelo Estado. E é nestas instâncias da sociedade civil – reais e atuantes – que a resolução de conflitos acontece e toma corpo. É aqui que a vida se transforma em tema jurídico, o objeto e competição entre jurisdições, estruturas e tradições.

Em paralelo, a análise desta rede de instâncias envolvidas na resolução de conflitos revela que as velhas linhas de fratura abissal, impostas pelo projeto de Estado moderno (com raízes na época colonial), tendem a reemergir renovadas, produzindo novas oposições e animosidades. De um lado uma sociedade civil que dialoga intimamente com o Estado e que impõem uma determinada agenda; e do outro a sociedade civil com uma presença dinâmica e complexa (a sociedade civil estranha e incivil) que intervêm, nos vários distritos urbanos da cidade, na resolução dos conflitos, colmatando os espaços que as estruturas formais não conseguem abranger, e encontrando soluções para os problemas que afetam as populações, em especial as questões do quotidiano, onde as questões da violência doméstica vão ganhando cada vez mais visibilidade.

No caso concreto da violência doméstica, a variedade de instâncias – de âmbito internacional, nacional e local – envolvidas mostra a importância desta atuação da sociedade civil. No seu conjunto as associações e organizações envolvidas, numa relação complexa com os órgãos do Estado (polícias, tribunais, gabinetes de atendimento), jogam um papel indispensável na luta contra as diferentes formas de violência doméstica, bem como garantindo o acesso à Justiça por parte de quem demanda apoio junto destas instâncias. O que este caso ilustra é que a violência em Maputo, a exemplo de outras cidades, como São Paulo, Luanda ou Lisboa, fala a linguagem de género.

Insistir num pluriverso de instituições da sociedade civil que atuam, em grande parte, de forma autónoma face aos tribunais, pode resultar no reforço de um sistema de oposição centrado no sistema de justiça formal e nas ‘outras justiças’, como alertou, numa entrevista recente, João Carlos Trindade, juiz jubilado do Tribunal Supremo de Moçambique (2012: 9): *“um dos problemas de fundo do país é que o Estado ainda não encontrou (e, se calhar, não tem feito grande esforço para isso) o adequado equilíbrio e a justa integração entre os diversos sistemas e mecanismos de administração da justiça”*. Em sintonia com posições semelhantes apresentadas por vários quadrantes políticos do país, para Trindade importa reforçar as conquistas consagradas na reforma constitucional de 2004, que legitima *“os diferentes sistemas e ordenamentos normativos”* (2012: 9) a funcionar no país. Este reconhecimento encontra consagração no artigo 4 da Constituição de 2014, que identifica Moçambique como um país de pluralismo jurídico: *“o Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”*.

Nos bairros que integram os municípios estudados em Maputo as relações estabelecidas entre as lideranças de bairro, associações locais, líderes religiosos, esquadras de polícia, gabinetes de atendimento, Ametramo, tribunais comunitários, Liga dos Direitos, entre outros atores envolvidos, são, simultaneamente, de complementaridade, hibridação e competição, constituindo uma ampla rede de sistemas de justiça. O seu estudo mais detalhado revela um processo de sedimentação de estruturas e lógicas de poder local, debatendo todas estas instâncias quer o seu papel, a sua legitimidade, quer ainda a sua interpretação sobre o sentido do Estado e das justiças em funcionamento em Maputo. No seu conjunto, Maputo um verdadeiro ‘forum shopping’ de instâncias a que os cidadãos acorrem na busca de solução para os seus conflitos, procurando identificar a que melhor corresponde às suas expectativas (i.e., aquela que lhe garante maior proteção e segurança legal e física). Esta realidade, complexa e imprevisível, não pode ser analisada nem estruturada unicamente em função do que está previsto na legislação. Como salienta Boaventura de Sousa Santos (1988), ao recorrer à metáfora do palimpsesto de culturas jurídicas e políticas, a história é feita de ruturas e continuidades, resultando em distintos impactos a nível



local, onde as estratégias do Estado, presentes e passadas, se cruzam com as dinâmicas locais e globais, constituindo virtualmente, em cada momento e em cada espaço, configurações específicas.

Este estudo identificou vários problemas sobre a participação dessas 'outras' instâncias na aplicação de justiça. Mas, como Boaventura de Sousa Santos salienta, o pluralismo jurídico, por si só, não é um projeto emancipador (2003b). O estudo sobre sociedade civil e os tribunais na cidade de Maputo revela um pluralismo jurídico dinâmico, que se reinventa no quotidiano, traduzindo-se em diversas configurações que incluem situações gritantes de discriminação.

O colonialismo, a subalternização de práticas normativas, o epistemicídio, são parte da trajetória histórica da modernidade ocidental (Santos, 2006b). Porém, paradoxalmente, no campo do acesso ao direito e à justiça o Norte global tem muito a aprender do Sul para que a falsa universalidade atribuída aos tribunais judiciais e aos seus códigos normativos, no contexto imperial seja convertida num pluriverso, construído a partir de baixo, através do cosmopolitismo subalterno.

Num sentido cosmopolita, o reconhecimento da alteridade significa o reconhecimento do outro como sujeito de conhecimento, e nisto reside o sentido ético-político da dignidade e da solidariedade. As concepções jurídicas cosmopolitas mobilizam diferentes atores coletivos (nem sempre mutuamente inteligíveis), vocabulários e recursos. Articulado as suas lutas através de ligações locais, nacionais e globais (Santos, 2003b), incluindo a interpretação e amplificação de experiências e estruturas sociojurídicas inovadoras, o cosmopolitismo subalterno é parte de uma estratégia política do Sul global cujo objetivo é construir uma alternativa ao projeto neoliberal do Norte global.

Esta perspetiva sobre a legalidade cosmopolita subalterna analisa o uso do direito a partir de baixo, por diferentes atores e instâncias; a partir de uma variedade de situações, onde nenhuma detém um lugar de superioridade. Tal perspetiva cosmopolita subalterna desafia-nos a pensar a justiça e o direito para além das barreiras conceptuais dominantes e monoculturais, ao procurar conceber estes conceitos na conjugação das situações pós-coloniais com as realidades sociopolíticas

que as antecederam (ou seja, conjugando vários momentos e realidade culturais que se opõem, cooperam, desafiam e reconstróem).

A opção cosmopolita distingue-se por apostar numa interlegalidade salutar. As reflexões de Boaventura de Sousa Santos indicam que num período de mudança paradigmática importa detetar o novo, o emergente, o Sul que está em nós. E o único caminho é a utopia, a exploração de um imaginário de novas possibilidades e desejos, onde acontece o confronto do que existe com algo novo, radicalmente diferente e pelo qual vale a pena lutar, pois o reconhecimento da dignidade humanidade exige-o (1995: 479).

A rede de justiças disponíveis ao nível local, em conjugação com as experiências jurídicas do Estado, desempenha um papel fundamental no acesso à justiça, constituindo referências centrais para um processo de criação de um 'novo' direito, incorporando outros espaços materiais e metafóricos, refletindo distintos saberes e experiências. É esta situação que transforma Maputo num caso carismático de interlegalidade, legitimando a caracterização do Estado moçambicano como um Estado heterogéneo, referência para a emergência de modelos mais democráticos e interculturais de justiça no mundo.

## **B**ibliografia

Adam, Yussuf; Coimbra, Humberto (1997), "Messias modernos procuram novos Lázarus: ONGs em Moçambique – que parcerias para eliminar a pobreza?" in Sogge, David (org.), *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. pAmsterdão: GdM: 77-96;

Appiagyei-Atua, Kwadwo (2005), *Civil Society, Human Rights and Development in Africa: a critical analysis*, disponível em <http://info.brad.ac.uk/ssis/peace-conflict-and-development/issue-2/CivilSocietyAfrica.pdf>, acedido a 11 de Setembro de 2012;

Araújo, Manuel M. (2007), *Espaço Urbano Demograficamente Multifacetado: as cidades de Maputo e da Matola*. Maputo;

Araújo, Sara; e José, André C. (2007), "Pluralismo jurídico, legitimidade e acesso à justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia B —Maputo", *Oficina do CES*, 284;

- Araújo, Sara (2010), *O Estado moçambicano e as justiças comunitárias: uma história dinâmica de imposições e respostas locais diferenciadas*. Trabalho apresentado ao 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos, realizado em Lisboa em Setembro de 2010, disponível em <http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/2332>, acedido em Setembro de 2011;
- Arthur, Maria José; Mejia, Margarita (2006a), "Instâncias Locais de Resolução de Conflitos e o Reforço dos Papéis de Género: a Questão de Casos de Violência Doméstica", *Outras Vozes*, 17: 1-8, disponível em <http://www.wlsa.org.mz/?target=TexInstanciasLocais>, acedido em Julho de 2007;
- Arthur, Maria José; Mejia, Margarita (2006b), *Coragem e impunidade: Denúncia e tratamento da violência doméstica contra as mulheres em Moçambique*. Maputo: WLSA Moçambique;
- Assulai, Janete Paula de (2001), *Mercado de terras nas zonas urbanas*. Trabalho apresentado ao workshop da SARPN sobre mercados de terra, realizado em Maputo em Novembro de 2001, disponível em [http://www.sarpn.org/EventPapers/mozambique\\_april2002/deAssulai\\_p/terraslegal.pdf](http://www.sarpn.org/EventPapers/mozambique_april2002/deAssulai_p/terraslegal.pdf), acedido em Setembro de 2011;
- Bennet, Tom W. (1998), "The constitutional base of traditional rulers in South Africa", in d'Engelbronner-Kolff, F. M.; Hinz, Manfred O. (orgs.), *Traditional Authority and Democracy in Southern Africa*. Windhoek: New Namibia Books: 14-30;
- Bidima, Jean-Godefroy (2004), "Rationalities and Legal Processes in Africa", *Diogenes*, 51 (2): 69-82;
- Buur, Lars; Kyed, Helene Maria (2006), "State Recognition of Traditional Authority in Mozambique: the legible space between state and community", *DIIS Working Paper* no 2006/36;
- Cabaço, José Luis (1995), "A longa Estrada da democracia moçambicana", in Mazula, Brazão (org.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: InterAfrica Group: 79-114;
- Chanock, Martin (2000), "Culture" and Human Rights: orientalising, occidentalising and authenticity", in Mamdani, Mahmood (org.), *Beyond rights talk and culture talk. Comparative essays on the politics of rights and culture*. Cidade do Cabo: David Philip Publishers: 15-36;
- Chichava, José A. C. (1999), *Participação comunitária e desenvolvimento. O caso dos Grupos Dinamizadores em Moçambique*. Maputo: INLD;
- Chiziane, Eduardo (2013), "Os títulos de DUAT nas zonas urbanas em Moçambique", in Serra, Carlos Manuel; Carrilho, João (orgs.), *Dinâmicas da ocupação e do uso da terra em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora: 185-198;

- Comaroff, John L.; Comaroff, Jean (1999), "Introduction", in Comaroff, John L.; Comaroff, Jean (orgs.), *Civil Society and the Political Imagination in Africa*. Chicago: University of Chicago Press: 1-43;
- Conselho Municipal de Maputo (2012), *Perfil Estatístico do Município de Maputo, 2010-2011*. Maputo;
- Cunha, Teresa (2011), "A arte de xiticar num mundo de circunstâncias não ideais. Feminismos e descolonização das teorias económicas contemporâneas", in Cunha, Teresa (org.), *Ensaio pela democracia, justiça, dignidade e bem-viver*. Porto: Afrontamento: 73-97;
- Fórum Mulher (2007), *A violência doméstica é uma violação dos direitos humanos das mulheres. Comentário ao anteprojecto de lei contra a violência doméstica*. Maputo: Fórum Mulher;
- Francisco, António; Mucavele, Albertina; Monjane, Paula; Seuane, Sónia (2008), *Índice da Sociedade Civil em Moçambique, 2007*. Maputo: FDC;
- Gomes, Conceição; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Santos, Boaventura de Sousa (2003), "Os Tribunais Comunitários", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2: 189-340;
- Hellum, Anne; Stewart, Julie (orgs.) (2007), *Human Rights, Plural Legalities, and Gendered Realities: paths are made by walking*. Harare: Southern and Eastern African Regional Centre for Women's Law, University of Zimbabwe/Weaver Press;
- Hinz, Manfred O. (2006), "Introduction", in Hinz, Manfred O. (org.), *The Shade of New Leaves. Governance in Traditional Authority. A Southern Africa perspective*. Berlin: Lit Verlag: 1-45;
- Iavala, Adelino Z. (2000), *Formas tradicionais de participação comunitária na tomada de decisões, gestão de recursos naturais e resolução de conflitos*. Nampula;
- IIED (2005a), *Securing land rights in Africa Research Report 1. Can land registration serve poor and marginalised groups? Summary report*. Londres, IIED;
- IIED (2005b), *Securing land rights in Africa Research Report 7: Land registration in Maputo and Matola cities, Mozambique*. Londres, IIED;
- INE (2009), *Recenseamento Geral de População e Habitação 2007*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística;
- Jenkins, Paul (2001), *Regularising 'informality': turning the legitimate into legal? Land reform and emerging urban land markets in post-Socialist Mozambique*. Trabalho apresentado ao N-AERUS Workshop "Coping with Informality and illegality in human settlements in developing cities" realizado em Leuven, em Maio de 2001;

disponível em <http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2001/papers/jenkins.pdf> acessado em Junho de 2012.

José, André C.; Santos, Boaventura de Sousa (2003), "As ONGs, o acesso ao direito e a defesa dos Direitos Humanos: a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2: 63-142;

Kanji, Nazneen; Braga; Carla; Mitullah, Winnie (2002), *Promoting Land Rights in Mozambique and Kenya: How do NGOs make a difference?* Relatório de avaliação de um projeto. Maputo: DFID's Social Development Innovations Fund, UK e pela Swiss Agency for Development and Cooperation.

Khosa, Ungulani ba ka (2010), *Memórias perdidas, Identidades sem cidadania*. Comunicação apresentada ao Colóquio Internacional "Portugal entre Desassossegos e Desafios", realizado em Coimbra, em Fevereiro de 2011.

Loforte, Ana Maria (2011), *Algumas Reflexões sobre Formas de Deslegitimação da Violência Contra Mulher em Moçambique*. Trabalho apresentado à 13ª Assembleia Geral do CODESRIA, Rabat, Dezembro de 2011, disponível em [http://www.general.assembly.codesria.org/IMG/pdf/Ana\\_Maria\\_Loforte.pdf](http://www.general.assembly.codesria.org/IMG/pdf/Ana_Maria_Loforte.pdf), acessado em Setembro de 2011.

Mamdani, Mahmood (1996), *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press.

Meneses, Maria Paula (2006), "Traditional Authorities in Mozambique: between legitimization and legitimacy", in Hinz, M. (org.), *The Shade of New Leaves: Governance in Traditional Authority – a Southern African Perspective*. Berlim: LIT Verlag, 93-119.

Meneses, Maria Paula (2007), "Pluralism, law and citizenship in Mozambique", *Oficinas do CES*, nº 291.

Meneses, Maria Paula (2009), "Poderes, direitos e cidadania: o 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87: 9-41.

Meneses, Maria Paula (2010), "Framing the complex legal plurality in Mozambique", in Hinz, Manfred O.; Mapaure, Clever (orgs.), *In Search of Justice and Peace: traditional and informal justice systems in Africa*. Windhoek: Namibia Scientific Society, 285-307.

Meneses, Maria Paula (2012a), "O Moderno e o Tradicional no campo das justiças: desafios conceptuais a partir de experiências africanas", in Santos, Boaventura de Sousa; Van-Dúnene, José Octávio Serra (org.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*. Coimbra: Almedina: 217-274;

- Meneses, Maria Paula (2012b), "Powers, rights and citizenship: the 'return' of the traditional authorities in Mozambique", in Bennett, Tom et al. (orgs.), *African Perspectives on Tradition and Justice*. Cambridge: Intersentia: 67-94;
- Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), "Autoridades Tradicionais no contexto do pluralismo jurídico", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2: 341-425;
- Monteiro, Óscar (2006), O Estado Moçambicano entre o Modelo e a Realidade Social. Palestra proferida em 2006, e disponível em [www.ta.gov.mz/IMG/doc/palestra.doc](http://www.ta.gov.mz/IMG/doc/palestra.doc), acedido em Julho de 2013;
- Nagy, Rosemary (2009), "Traditional Justice and Legal Pluralism in Transitional Context: the case of Rwanda's Gacaca Courts", in Quinn, Joanna A. (org.), *Reconciliation(s): transitional Justice in Postconflict Societies*. Londres: McGill-Queen's University Press: 86-115;
- Negrão, José (2003a), *A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*. Trabalho apresentado no Curso de Formação 'A Globalização Alternativa e as Organizações Não-Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa', Outubro de 2003. Coimbra: CES, Universidade de Coimbra;
- Negrão, José (2003b), "Sistemas costumeiros da terra", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 1: 229-258;
- Negrão, José (2004), *Mercado de terras urbanas em Moçambique*. Maputo: Cruzeiro do Sul – IID;
- Obarrio, Juan (2010), "Remains to be seen: Third Encounter between State and "Customary" in Northern Mozambique", *Cultural Anthropology*, 25 (2): 263-300;
- Oomen, Barbara (2005), *Chiefs in South Africa: law, power and culture in the post-apartheid era*. Oxford: James Currey;
- Open Society (2006), *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*. Johannesburg: Open Society Initiative for Southern Africa;
- Osório, Conceição; Andrade, Ximena; Temba, Eulália (2000), *A ilusão da transparência na administração da justiça*. Maputo: WLSA;
- Santos, Boaventura de Sousa (1988), *O Discurso e o Poder. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris;
- Santos, Boaventura de Sousa (1992), "State, Law and Community in the world system: an introduction"; *Social & Legal Studies*, 1(2): 131-142;
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science, and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova Iorque: Routledge;

- Santos, Boaventura de Sousa (2001), "O Outro Estado da Nação", Revista *Visão*, edição de 28 de Junho de 2001;
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63: 237-280;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003a), "O Estado Heterogéneo e o Pluralismo Jurídico", in Santos, B. S.; Trindade, J. C. (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 1: 47-128;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003b), "Poderá o direito ser emancipatório?"; *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65: 3-46;
- Santos, Boaventura de Sousa (2006a), "The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique", *Law & Society Review*, 40 (1): 39-75;
- Santos, Boaventura de Sousa (2006b), *A Gramática do Tempo*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta;
- Santos, Boaventura de Sousa (2012), "Public Sphere and Epistemologies of the South", *Africa Development*, XXXVII (1): 43-67;
- Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (2010), "Introdução", in Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (orgs.), *Epistemologias do Sul*. S. Paulo: Cortez Editora;
- Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.) (2003), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento;
- Santos, Boaventura de Sousa, et al. (2010), *Avaliação da Cooperação Portuguesa no Sector da Justiça (2000-2009) aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*. Coimbra: CES;
- Scharf, Wilfried (2003), *Informal Justice Systems in Southern Africa: How should Governments Respond?* Cidade do Cabo: Institute of Criminology, University of Cape Town;
- Sheldon, Kathleen (2003), "Markets and gardens: Placing women in the history of urban Mozambique", *Canadian Journal of African Studies*, 37(2-3): 358-395;
- Silva, Teresa Cruz e (2003), "As Redes de Solidariedade como Intervenientes na Resolução de Litígios: O Caso da Mafalala", in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2: 427-450;
- Stevens, Joanna (2000), *Access to Justice in Sub-Saharan Africa: the role of traditional and informal justice systems*. Londres: Penal Reform International. Disponível em

<http://www.penalreform.org/access-to-justice-in-sub-saharan-africa.html> (acedido em Março de 2012);

Trindade, João Carlos (2003), “Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos”, in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 1: 97-128;

Trindade, João Carlos (2012), “O Cenário da Justiça não é bom”, *Está na Hora – Boletim semestral do MASC*, 8: 8-11;

Trindade, João Carlos; Pedroso, João (2003), “A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica”, in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 1: 259-318;

UNFPA (2007), “Demographic, Social and Economic Indicators,” in UNFPA (org.), *State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*. New York: UNFPA, [http://www.unfpa.org/swp/2007/english/notes/indicators/e\\_indicator1.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2007/english/notes/indicators/e_indicator1.pdf), acedido em 10 de Setembro de 2011;

UN Habitat (2010), *The state of African cities 2010. Governance, inequality and urban land markets*. Nairobi: UN Habitat, disponível em <http://www.unhabitat.org/documents/sacr-all-10-final.pdf> e acedido em Setembro de 2011;

UN Women (2011), *In Pursuit of Justice. Progresso of the World’s Women*. Disponível em <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>, acedido em Junho de 2012;

Veronez de Sousa, Leonardo (2013), “Urban Agricultures in Maputo: other forms of production”, in Duxbury, Nancy (org.), *Rethinking Urban Inclusion: spaces, mobilizations, interventions*. Coimbra: CEScontexto 2, 257-268, disponível em [http://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto\\_debates\\_ii.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto_debates_ii.pdf), acedido em junho de 2013.;



# Aprender com o Sul: mobilização social do direito e experimentalismo institucional do acesso à justiça em São Paulo

*Élida Lauris*





## **I**ntrodução<sup>309</sup>

Carece de densificação empírica a tensão entre pré-determinação e fragmentação da dinâmica de acesso à justiça. Ao contrário do que apregoou o grande estudo comparativo de Cappelletti e Garth (1988), defendo que a linha evolutiva de reformas no acesso à justiça não assenta num movimento expansivo de democratização, dirigindo-se, antes, a um curso de esvaziamento ideológico das soluções ensaiadas. O relativismo sobre o sentido político das mudanças de ampliação do acesso resultou especialmente do fato de as condições reais de implantação do princípio de igualdade de todas/os terem demonstrado que a defesa de um projeto de acesso à justiça universal perdeu qualquer sentido. O outro lado da perda de confiança num futuro de ouro pré-determinado para o acesso à justiça, simbolizado na metáfora das ondas de acesso à justiça de Cappelletti, é uma realidade de redução de custos da assistência jurídica, fragmentação/privatização dos serviços e restrição dos critérios de seleção das necessidades jurídicas protegidas pelo Estado.

Uma contribuição decisiva trazida pelos resultados da análise comparativa<sup>310</sup> foi a produção do acesso à justiça como dinâmica resultante das relações de poder, da cultura, dos interesses profissionais e de mercado, desenvolvidos na escala local. Como argumentarei neste capítulo, a produção de estudos comparados sobre o acesso à justiça está enviesada por uma prerrogativa de validação política que, com base em Santos (2002a: 340-351), denomino aprender com o norte. Os estudos comparativos sobre acesso à justiça têm-se dedicado a aprender com o norte na medida em que selecionam como objeto privilegiado de análise a história de construção da assistência jurídica nos países considerados desenvolvidos. Esta opção transforma a análise comparativa em refém de um tipo de abordagem que no primeiro capítulo denomino historicista. A abordagem historicista estabelece, a partir dos fatos de realização histórica europeia,

---

<sup>309</sup> Este capítulo integra o quadro de reflexão e pesquisa da tese de doutoramento da autora (Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece. Dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas de acesso à justiça no Brasil e em Portugal, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra).

<sup>310</sup> Sobre os estudos históricos e comparativos da assistência jurídica, ver Zemans e Thomas, 2002; Cousins, 2002; Blankenburg, 1996; Paterson, 1996; Regan, 1998 e 2002.

uma linha de progresso universal a ser cumprida pelas sociedades. A análise causal dos fatores políticos e sociais que figuram por trás da política de assistência jurídica, para dar conta do panorama de evolução das reformas do Estado, deve centrar-se nos modelos considerados mais desenvolvidos, isto é, resultantes das experiências dos países centrais.

A explicação é simples, a evolução da assistência jurídica acompanha o que se considera um curso linear da evolução sociopolítica dos estados<sup>311</sup> (Estado liberal, Estado-Providência, Crise do Estado-providência). Por essa razão, os fatos históricos e comparativos relevantes resultam das experiências de desenvolvimento do mercado, das profissões e do crescimento burocrático do Estado nas sociedades em que se reconhece um progresso efetivo nas formas de expressão de um Estado liberal, social e neoliberal. A maneira turbulenta e democraticamente instável com que sociedades periféricas e semiperiféricas têm consolidado o papel do Estado retira a validade histórica das suas experiências de acesso à justiça, circunscrevendo-as num espaço que é de desenvolvimento e aprendizagem acerca dos avanços e recuos da política de acesso dos países desenvolvidos.

Neste capítulo pretendo depurar os postulados de aprendizado com o norte à luz da análise comparada do processo de construção social e política da assistência jurídica numa sociedade semiperiférica, Brasil. Analiso as reformas da assistência jurídica neste país, enquadrando os contornos do que vou denominar aprender com o norte e aprender com o sul<sup>312</sup>. Como pretendo demonstrar, são vários os sonhos de poder formulados no âmbito das disputas pela distribuição dos serviços de assistência jurídica. O objetivo deste capítulo é, por isso, discutir os limites e as possibilidades do desenvolvimento de modelos de atuação estratégica em que a arquitetura ou a clausura dos serviços jurídicos lidam com espaços em que as/os destinatárias/os do apoio jurídico e as diferentes esferas da

---

<sup>311</sup> Sobre a expansão das reformas da assistência jurídica nos Estados Unidos, ver Johnson Jr., 2002 e 1974; Kilwein, 2002; Rhode, 2004. Sobre a evolução dos sistemas assistência jurídica na Inglaterra, ver Goriely, 1994, 1996 e 2002; Sommerlad, 2004 e 2008; Sanderson e Sommerlad, 2011; Paterson e Nelken, 1996. Sobre a evolução da assistência jurídica na Alemanha, ver Blankenburg, 2002 e Blankenburg e Reifner, 1981.

<sup>312</sup> Este conceito inspira-se na proposta de Santos (2002a:342): aprender que existe um sul, aprender a ir para o sul, aprender a partir do sul e com o sul.

sociedade civil (íntima, estranha e incivil) podem assumir a condição de porta-vozes da história do acesso à justiça.

No âmbito da categoria que, no capítulo teórico, foi apresentado como Estado como novíssimo movimento social, a discussão sobre realização social e jurídica do acesso à justiça no Brasil teve em conta a identificação dos pontos de contato e possibilidades de mobilização política e institucional a partir de baixo. O igual peso analítico dado, quer ao papel e capacidade de resposta das instituições, quer ao desempenho da ação social, teve na cidade em São Paulo um tipo ideal para o estudo sócio-jurídico da mobilização do acesso à justiça pela sociedade civil. Do ponto de vista do experimentalismo social das alternativas de acesso à justiça, é em São Paulo que se inaugura, no Brasil, o movimento de reivindicação e transformação a partir de fora do modelo oficial de assistência jurídica (processo de fortalecimento das defensorias públicas). Por outro lado, as condições sociais de produção e reprodução do direito numa metrópole com os índices de desigualdade social e encarceramento em massa da capital paulista abrem espaço para que a discussão do acesso à justiça possa ser enfrentada tanto no aspeto da promoção do direito quanto na vertente da repressão através do direito.

Assim, a primeira parte do capítulo discute o processo de fortalecimento das defensorias públicas, assinalando o carácter precursor do movimento social de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Na segunda parte, a ambiguidade do papel de promoção e repressão do direito e as hibridações entre mobilização social e instituições de acesso à justiça são analisadas a partir de dois estudos de caso: a luta pelo direito à moradia e a resistência à violência institucional. No final do capítulo, a discussão do papel emancipatório do direito é apresentada a partir da polifonia de usos e interpretações dos instrumentos jurídicos pelos movimentos sociais paulistas.

## **O** processo de fortalecimento das defensorias públicas no Brasil

Agora, eu fico imaginando os milhões e milhões de mulheres e homens neste país, que diante de um problema não tem ninguém para defendê-los e, às

vezes, são condenados por bobagens, porque também não tem ninguém para defendê-los. Ao fortalecer a Defensoria, nós estamos apenas garantindo ao cidadão mais humilde deste país o mesmo direito de alguém que pode contratar o mais importante advogado deste país. É o mínimo [...] porque a democracia não seria democracia se a gente não garantisse a todos a mesma oportunidade.

Agora, eu penso, companheiros, que é preciso fazer um trabalho muito sério, Tarso, de propaganda sobre a Defensoria Pública. Eu acho que é preciso que as pessoas tenham um 0800, zero não sei quanto, e que seja divulgado na televisão para as pessoas andarem com isso, para as pessoas na hora em que precisarem, telefonarem, porque como este país é muito grande e tem muita desinformação, nós poderíamos pensar enquanto governo, enquanto Ministério da Justiça, o que a gente pode fazer para que a gente coloque esse número de vocês em rádio, em televisão, para que quando uma pessoa for abordada indevidamente na rua, ou for acusado injustamente, ou ele tiver um problema qualquer, que ele saiba que o Estado brasileiro, através de vocês, está dando a ele o advogado que jamais ele poderia contratar, porque não teria dinheiro para contratar. (Discurso do Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, 08 de Outubro de 2009)

---

Nesta secção, a primeira referência que pretendo discutir, considerando o discurso em epígrafe, refere-se à dimensão do sofrimento que integra a experiência de falta de acesso à justiça. A denegação do acesso à justiça simboliza uma experiência de subordinação cultural e económica perante um sistema, cuja distinção nós e outros gera um processo radical de diferenciação desigual, supressão e silenciamento (Santos, 2002a: 340-351). Curiosamente, o discurso, ao celebrar um momento de reposição de justiça e igualdade, reproduz, no presente, a diferenciação vivida pelo narrador no passado, distinguindo entre nós (profissionais que fizeram *lobbying* pela lei, serviços do ministério da justiça, governo) e outros (milhões de homens e mulheres indefesos que precisam ser informados massivamente acerca da defensoria). Os outros, na condição de subordinação económica e cultural que se repete como falta de acesso à justiça, estão representados na metáfora cultural a que Santos (2002a: 340-351) denominou o Sul.

De acordo com Santos (2002a: 340-341), nas relações de troca de desigual que orientam o sistema-mundo, o Sul é um produto do império intrinsecamente ligado à ideia de subordinação económica e, cada vez mais, também subjugado à condição de subordinação cultural. *O Sul exprime todas as formas de subordinação a que o sistema capitalista mundial deu origem: expropriação, supressão, silenciamento, diferenciação desigual, entre outras. O Sul significa a forma de sofrimento humano causado pela*

*modernidade capitalista*. Utilizo a categoria Sul para sinalizar a manifestação como falta de acesso à justiça dos processos de subordinação gerados pelas dinâmicas de dominação política e econômica modernas. A meu ver, o Sul do acesso à justiça distingue-se num Sul ausente, engendrado por processos de desfamiliarização, e num Sul emergente, conformato em processos de reaprendizagem<sup>313</sup>.

O Sul ausente, presente no discurso, foi construído através das dinâmicas de estranhamento entre o direito formal e o informal. No caso brasileiro, por um lado, os anos de autoritarismo do Estado marcaram a experiência de encontro entre povo e instituições como uma experiência de repressão e alheamento. Por outro lado, a separação entre a massa dirigida e a elite governante, suportada por anos de colonialidade interna que se mantêm, construíram uma relação baseada na imaginação do Estado como centro e na localização da comunidade como margem. Uma margem enclausurada em generalizações como pobres, não desenvolvidos, analfabetos, desinformados, a-jurídicos. Uma massa uniforme não-moderna cujas manifestações de justiça despontavam para o centro como momentos de justiça popular anárquica. A este propósito, a porta de entrada da reflexão sobre o acesso à justiça no Brasil foi aberta pelas análises sobre o pluralismo jurídico e não por estudos sobre a mobilização do direito do Estado e reformas legais<sup>314</sup>.

O estudo de Santos (1977) sobre a reprodução autónoma de um direito da favela, resultante da diferenciação de poder provocada pelas desigualdades do capitalismo, influenciou decisivamente a reflexão sociológica brasileira acerca das formas de acesso à justiça em contexto de autoritarismo político. Por outro lado, a teoria crítica do campo jurídico no Brasil, fortemente amparada numa abordagem marxista, colaborou para a construção de uma leitura cética acerca do papel de transformação social a cumprir pelo direito formal, uma ferramenta de dominação política da superestrutura de poder. Assim,

---

<sup>313</sup> O Sul ausente e o Sul emergente remetem à proposta de realização de uma sociologia das ausências e das emergências. Ver Santos, 2002b.

<sup>314</sup> Do ponto de vista da análise sócio-jurídica, os estudos demarcaram a relação de violência entre Estado e cidadania documentando a repressão das classes populares e os episódios de justiça popular. Ver Junqueira, 1996.

o espaço de discussão do acesso à justiça referia-se a um Estado e uma comunidade que se autoexcluíam. O outro lado desse movimento, nos estudos sociojurídicos, repercutiu-se na sobrevalorização das qualidades emancipatórias do direito da comunidade. Nos estudos sociológicos, assistiu-se à produção inicial de uma reflexão romantizada acerca dos novos movimentos sociais, velando suas antinomias e as relações contraditórias estabelecidas com o próprio Estado<sup>315</sup>.

O Sul emergente, ausente do discurso de Lula, desponta no processo de abertura política. Com a redemocratização, o dualismo entre ditadura e movimento de luta pela liberdade política irrompeu numa miríade de reivindicação organizada de direitos individuais e coletivos, de reconhecimento e redistribuição (direitos das mulheres, das/dos trabalhadoras/es, à terra, à moradia, de igualdade racial, sexuais, dos consumidores)<sup>316</sup>. O Sul do acesso à justiça é emergente na medida em que a sua presença radical impõe ao Estado e suas instituições a reaprendizagem acerca dos seus modos de funcionamento.

No campo da assistência jurídica, a emergência do Sul manifesta-se na diversificação das formas de prestação dos serviços jurídicos. Ao analisar a experiência latino-americana de acesso à justiça, Rojas Hurtado (1988 e 1989) cunhou o termo novos serviços jurídicos para designar as transformações que a busca por democracia na América Latina implicou para as formas de organização da assistência jurídica<sup>317</sup>.

Os novos serviços diferenciam-se radicalmente dos modos tradicionais de prestação da assistência jurídica. Por exemplo:

- Os serviços jurídicos tradicionais não se dirigem à transformação das relações sociais e políticas
- Há uma delimitação dos serviços tradicionais à arena legal, separando-se direito e política

<sup>315</sup> Ver, nesse sentido, Cardoso, 1991.

<sup>316</sup> Os estudos sociojurídicos precursores na análise dessa tendência versaram especialmente sobre a luta jurídica em torno das ocupações urbanas. Ver Santos, 1983; Falcão, 1984 e Moura, 1990. Posteriormente, a reflexão sobre o uso emancipatório do direito passou a documentar o impacto da atuação dos novos sujeitos coletivos no campo jurídico. Nesse sentido, Wolkmer, 2006 e Sousa Júnior, 1990, 1996 e 1997.

<sup>317</sup> A tipologia serviços legais tradicionais *versus* serviços legais inovadores tem sido usada no Brasil para distinguir a atuação dos grupos de assessoria jurídica popular. Ver, Luz, 2008 e Campilongo, Pressburger e Araújo, 1991.



- A atuação mais próxima de uma ação política por parte dos serviços tradicionais não ultrapassa a dimensão de uma reforma de curto alcance do ordenamento jurídico
- Os serviços tradicionais acabam por contribuir para a maximização da normatividade, ainda que trabalhando para aproximar a distância entre *law in books* e *law in action*, garantindo a hegemonia do direito tradicional
- A distinção entre leigo e profissional é mantida pelos serviços tradicionais, o direito é mantido fora do profano, o que repercute em atitudes hierárquicas, paternalistas e filantrópicas em relação aos clientes

O meu principal argumento é que a história de fortalecimento institucional das Defensorias Públicas no Brasil representa um estudo de caso da transição entre um Sul ausente e um Sul emergente. Adicionalmente, a emergência do Sul levou a um processo de aprendizagem leigo-profissional que repercutiu na introdução de elementos característicos dos novos serviços jurídicos na reconfiguração das defensorias.

A evolução dos regimes políticos brasileiros consolidou a preferência por um modelo público de assistência jurídica com criação de um corpo profissional próprio dedicado à informação e consulta jurídicas, judicial e extrajudicial, e ao patrocínio judiciário. Com a constituição de 1988, esta entidade passou a ser denominada Defensoria Pública e, atendendo às características da organização judiciária brasileira, a sua criação foi prevista no âmbito estadual e federal<sup>318</sup>.

A previsão constitucional de um modelo público de assistência jurídica não assegurou, só por si, a consolidação das defensorias públicas no Brasil. De facto, a afirmação das defensorias foi gradual, marcada pela timidez e resistência dos governos estaduais e federal para a criação ou para o apetrechamento administrativo e financeiro da instituição (Secretaria da Reforma do Judiciário, 2006c). A própria lei complementar federal que organiza as defensorias públicas é relativamente recente, tendo sido promulgada 6 anos depois da constituição (Lei Complementar n.º 80, de 12 de Janeiro de 1994). De acordo com estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Associação Nacional das Defensorias Públicas (ANADep) (ANADep e IPEA, 2013: 23 e 24): *Antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse*

---

<sup>318</sup> Para uma análise histórica da evolução legal da assistência jurídica no Brasil, ver Alves, 2005 e a bibliografia aí citada.

*número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina.*

A forma com a qual as defensorias públicas se foram consolidando no Brasil evidencia a manutenção de uma lógica de dominação política em que a denegação de acesso à justiça, que produz e isola o Sul, o desfamiliariza do direito do Estado, reproduzindo-o simultaneamente como ausência institucional e ausência de confronto com as instituições. A partir dos anos 2000, a história de fortalecimento das defensorias ganha novos protagonistas através do envolvimento dos movimentos sociais. Nesse sentido, a criação das defensorias públicas de São Paulo, Santa Catarina e do Paraná resultou de uma intensa mobilização social para que os governos dos estados cumprissem a constituição. O processo de elaboração dos projetos de lei de criação destas instituições foi acompanhado pela sociedade, nalguns casos com participação ativa na redação do projeto (IPEA e ANADEP, 2013). A figura 1 mostra os símbolos de mobilização social da luta por implantação das defensorias públicas:

Figura 1. Mobilização social na luta pela implantação das defensorias públicas (Santa Catarina e Paraná)<sup>319</sup>



Fonte: ANADEP e IPEA, 2013

A evolução das reformas legislativas do sistema oficial de assistência jurídica no Brasil demarcou quatro momentos significativos de fortalecimentos institucional: (1) consagração constitucional da autonomia administrativa e financeira das defensorias públicas dos estados (Emenda Constitucional n.º 45/2004, de 30 de Dezembro); (2)

<sup>319</sup> A figura sofreu alterações, está apresentada originalmente em IPEA e APADEP, 2013.

revisão da lei de organização da instituição (Lei Complementar n.º 132/2009, de 12 de Janeiro); (3) atribuição no que toca à propositura de ações civis públicas (Lei 11448/2007, de 15 de Janeiro); (4) comunicação da prisão em flagrante ao/à defensor/a quando o preso não comunicar advogada/o no prazo de 24 horas e (5) aprovação da emenda constitucional da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios.

Dentre outras mudanças, a nova lei de organização das defensorias ampliou significativamente o rol de atribuições institucionais, destacando-se as seguintes: (1) prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; (2) promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios; (3) promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; (4) prestar atendimento interdisciplinar; (5) representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos; (6) promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes; (7) exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor; (8) promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, económicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar a sua adequada e efetiva tutela; (9) exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (10) acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; (11) patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; (12) atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; (13) atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o

acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; (14) atuar nos juizados especiais; (15) participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da defensoria pública; (16) convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

A lei todavia reafirmou a opção pelo sistema de defensorias públicas como modelo oficial de assistência jurídica (*a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública*) e autonomizou a capacidade postulatória da/o defensor/a pública/o (*a capacidade postulatória do Defensor Público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público*). Do ponto de vista da organização administrativa, a lei trouxe inovações ao modo de prestação dos serviços jurídicos, prevendo: (a) atendimento descentralizado, interdisciplinar e dirigido aos interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos; (b) mecanismos de fiscalização externa através da criação do cargo de ouvidor geral (escolhido fora da carreira, dentre cidadãos da sociedade civil).

### ***I*** ***novação social e institucional: o caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo***

As inovações institucionais previstas na lei federal de organização da carreira do/da defensor/a pública/o foram previstas de forma precursora pela lei de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A criação da defensoria pública de São Paulo tornou-se influente no cenário nacional, não só pelas inovações legislativas que influenciou, mas principalmente pelo modo como as alterações foram desenvolvidas, através da articulação do conhecimento profissional e leigo num amplo movimento social. A meu ver, o movimento de criação da defensoria estadual em São Paulo é um exemplo embrionário da possibilidade de borrar a cisão entre nós e outros que impera na lógica de distribuição da política pública de acesso à justiça. O Sul indefeso, ausente, emerge na forma de movimento de reivindicação do cumprimento da norma constitucional de prestação de serviços jurídicos públicos às/aos pobres.

Neste caso, está-se perante uma reivindicação menos centrada na criação de oportunidades pela política pública – obter um serviço de assistência jurídica – e mais

dedicada a uma discussão de resultados políticos – os serviços devem corresponder a um esquema que melhor atenda às necessidades da população pobre com participação popular na decisão sobre as prioridades. Este é um processo inicialmente crítico, em relação aos serviços de assistência jurídica estatal existentes, e posteriormente propositivo, com a formulação de um projeto de lei da sociedade civil para a implantação da defensoria pública. Esta ação organizada serviu de inspiração ainda aos movimentos de implementação da defensoria pública estadual no Paraná e em Santa Catarina.

Até à criação da Defensoria Pública, o sistema oficial estadual de acesso à justiça em São Paulo estava ligado ao poder executivo através da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). A PAJ constituía-se numa unidade da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE), que acumulava as funções de defesa e apoio jurídico ao governo do estado e prestação de assistência jurídica às/aos necessitadas/os. Ao longo dos anos, o trabalho da PAJ padecia de sérios problemas relacionados com a falta de autonomia do órgão e com o curto alcance dos serviços prestados. Uma das críticas principais dirigia-se ao modo de prestação dos serviços jurídicos. A prestação de serviços pela PAJ seguia o modelo de serviço jurídico tradicional, marcado pelo atendimento de casos individuais e oferta de patrocínio para a solução judicial dos conflitos.

Em estudo dedicado à atuação da PAJ, percepções sociais e profissionais do acesso à justiça em São Paulo, Cunha (2001) salientou a inadequação de uma estrutura de assistência jurídica quando geminada com a carreira de advocacia dos interesses do governo do estado. A ameaça de pressão indevida sobre a/o profissional de assistência jurídica em casos relevantes de litígio contra o próprio Estado e o entrecruzamento dos papéis de advogado público e profissional de acesso à justiça prejudicavam o potencial de intervenção da assistência jurídica (Cunha, 2001: 198-199): *não há por que acreditar que tais pressões não ocorram em São Paulo, mesmo com a existência de um setor atuando exclusivamente na área da Fazenda Pública, e diante de alguns casos exemplificativos de atuação contra o Estado, como foram o “massacre do Carandiru” e o caso da explosão da casa de fogos de Pirituba, bairro da cidade de São Paulo. Ademais, existe o problema de o advogado atuar como defensor de uma particular numa ação contra o Estado e, devido à*

*lentidão do Judiciário, depois de alguns anos, poder atuar na mesma ação, só que na defesa do Estado.*

Destacou ainda a configuração tradicional da prestação de serviços no âmbito do PAJ: *Mais do que isso, as atividades e os serviços jurídicos oferecidos pela PAJ aproximam-se da ótica da assistência judiciária e não da assistência jurídica, como prescreve a Constituição Federal de 1988. Não existe, por parte da PAJ, uma preocupação explícita em atender aos anseios da população carente quanto ao efetivo acesso à justiça, que não se restringe ao “direito de ação” ou à gratuidade das custas judiciais.*

Adicionalmente, o número de procuradores de assistência judiciária não permitia atender à demanda existente em todo o estado<sup>320</sup>. Este déficit no atendimento era suprido através do estabelecimento de protocolos com outras entidades, de modo a remunerar advogados particulares pela proposição de ações ou pela defesa em processos. Um dos maiores protocolos de assistência jurídica era mantido com a seccional da Ordem dos Advogados. A Ordem dos Advogados constituiu-se, assim, como uma das protagonistas do acesso à justiça em São Paulo, colmatando o déficit de atendimento do sistema de assistência jurídica do estado. Nas comarcas que não dispunham do atendimento da PAJ, os serviços eram garantidos pelos advogados cadastrados pela Ordem, remunerados, de acordo com o tipo de ação, com verbas do Fundo de Assistência Judiciária<sup>321</sup>.

Diversas entidades estiveram envolvidas no questionamento da situação do acesso à justiça em São Paulo, colocando na agenda a reivindicação pela criação de uma

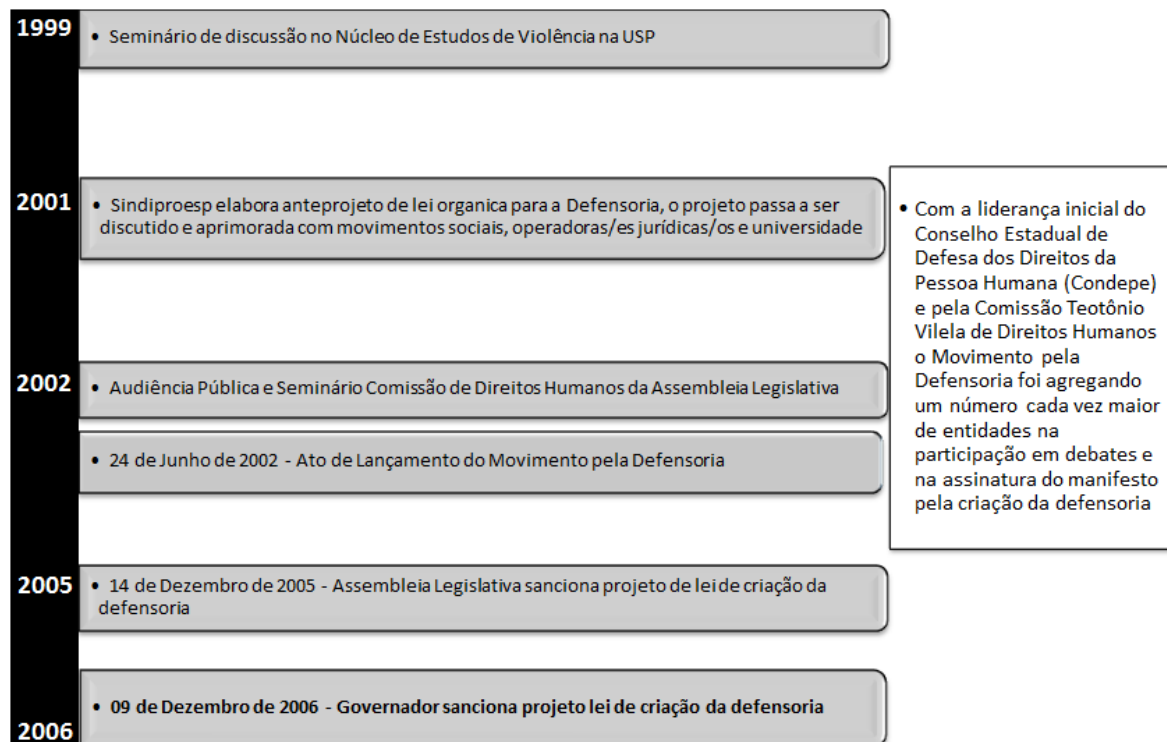
---

<sup>320</sup> Até à criação da Defensoria Pública, o quadro do acesso à justiça em São Paulo era o seguinte: numa organização judiciária com 225 comarcas, 95 foros distritais e regionais, 1310 varas judiciais e juizados especiais, 1592 juízes e desembargadores, e 1700 promotores, a PAJ contava com 346 procuradores do Estado, que actuavam em 21 das mais de 300 comarcas e foros distritais e regionais do estado, na cidade de São Paulo, não eram atendidos pela PAJ: nenhuma das varas criminais dos foros regionais; nenhuma das varas de infância e juventude da capital (excepto as varas especializadas em adolescentes em conflito com a lei); nenhum dos tribunais do júri dos foros regionais; e nenhuma das varas do Foro Regional de Pinheiros. (<http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br/mapa.htm>, acedido em 15 de Abril de 2010)

<sup>321</sup> Fundo especial de despesa criado em 1984, pela lei 4476/84, composto por parcelas das custas judiciais e extrajudiciais com a finalidade de custear a prestação de assistência judiciária às pessoas carentes (<http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br/mapa.htm>, acedido em 15 de Abril de 2010).

defensoria pública estadual<sup>322</sup>. A figura 2 ilustra a cronologia do movimento de criação da defensoria<sup>323</sup>.

**Figura 2. Cronologia do movimento de criação da defensoria**



Fonte: Elaboração própria

O aprimoramento do anteprojeto de lei orgânica da defensoria, coordenado pelo Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (Sindiproesp), contou com a participação de diversas entidades da sociedade organizada. A discussão em torno do anteprojeto impulsionou a criação do Movimento pela Defensoria Pública. Em Junho de 2002, o ato de lançamento do movimento reuniu mais de 400 organizações e movimentos sociais. Ao analisar a composição das organizações que subscreveram o manifesto pela criação da defensoria pública, Zaffalon Cardoso (2010: 103-118) chama atenção para a diversidade de segmentos de atuação das diversas entidades que compuseram o movimento,

<sup>322</sup> (<http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br/historico.htm>, acessado em 15 de Abril de 2010)

<sup>323</sup> Sobre o histórico da defensoria, ver Zaffalon Cardoso, 2010 e Maffezoli Leite, Gonçalves e De Vito, s/a.



organizações sociais com diferentes áreas de intervenção (acesso à justiça e promoção de direitos, ampliação da cidadania e justiça social, defesa da criança e da/do adolescente, direitos humanos, imigração, direitos das mulheres, direitos quilombolas, direito à saúde, defesa da terceira da idade, movimento negro, reforma agrária, direitos das pessoas com deficiência, privação da liberdade), para além dos partidos políticos, órgãos públicos (defensorias públicas, assembleias legislativas, câmaras de vereadores), sindicatos e associações de trabalhadores, entidades religiosas e universidades.

Resultam das entrevistas realizadas junto de representantes dos movimentos e organizações sociais de São Paulo uma abordagem da defensoria enquanto projeto coletivo e, conseqüentemente, um importante suporte para as lutas sociais.

A defensoria do estado de São Paulo, ela surge de uma forma muito diferente de outras defensorias, surge dessa demanda dos movimentos sociais [...] como a defensoria foi construída pelos movimentos sociais, os movimentos sociais, independente de que grau de participação e de importância que tenham os militantes, compreendem muito bem a importância desse mecanismo [...] Você pode procurar os movimentos sociais do estado de São Paulo, todos eles se sentem responsáveis pela defensoria (Entrevista a representante do Fórum Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente).

O manifesto de criação da defensoria encarregava-se de amoldar as oportunidades de assistência jurídica através da configuração de uma proposta de instituição autónoma, interdisciplinar, atenta aos interesses coletivos e difusos, dedicada à educação aos direitos e com mecanismos de controlo e gestão por parte da sociedade civil. Eis o manifesto:

A Defensoria Pública que queremos em São Paulo deve ser uma instituição inovadora. Para tanto, deve ser democrática, autónoma, descentralizada e transparente. Seus profissionais devem prestar serviço exclusivamente aos cidadãos, não ao governo, e ter compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos.

São 10 as suas principais características:

1. Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral à pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial;
2. Defender interesses difusos e coletivos das pessoas carentes;
3. Assessorar juridicamente através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não governamentais, especialmente aquelas de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e da luta pela moradia e pela terra;

4. Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Estes profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência;
5. Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico;
6. Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas;
7. Implantar a Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da instituição;
8. Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para atendimento qualificado às pessoas carentes;
9. Ter autonomia administrativa, com a eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado;
10. Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do FAJ.

De acordo com o depoimento daqueles/las envolvidas/os no movimento de criação da defensoria, um primeiro apontamento de reconstituição histórica salienta o cruzamento entre mobilização social, oportunidade política e envolvimento profissional, destacando o peso da adesão do Sindiproesp à causa.

O movimento inicial da defensoria foi muito interessante porque em 1999 nós fizemos um primeiro seminário chamando defensores de vários estados brasileiros onde já tinha uma defensoria forte, isso no Núcleo de Estudo sobre a Violência. Convidamos membros da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), convidamos pessoas do Ministério Público. Enfim, um seminário aberto para discutir, com a universidade, o acesso à justiça. Tinham 4 pessoas da PAJ naquele momento, quase ninguém, e estudantes de direito. Foi o primeiro embrião. Essas 4 pessoas eram amigas que trabalhavam nos casos de adolescentes infratores internados, na época, na FEBEM, pessoas que tinham algum compromisso com a questão dos direitos humanos. E aí foi num processo de convencimento. O que aconteceu é que essas pessoas conseguiram o Sindicato dos Procuradores, Autarquias. E colocaram como uma das bandeiras do sindicato. Então elas acabaram, no sindicato, tendo condições de debater mais, fazer viagens, conhecer outras experiências. E aí houve esse processo. Eu não sei se de insatisfação interna ou não. É assim, o momento foi propício porque havia uma pressão de grupos da sociedade civil perguntando porque é que não tem defensoria. (...) Como você vai criar uma instituição fora de algum lugar? Não tinha ninguém no Governo. Então o sindicato comprou essa briga.

Você tinha a universidade ajudando, o movimento social ajudando e, aí, a gente consegue fazer os seminários, os encontros, os atos, assinatura de juristas importantes, de políticos importantes e a coisa vai ganhando corpo. A discussão do projeto de lei, a pressão política na Assembleia Legislativa, que foi fundamental. Cada grupo da sociedade civil fazendo pressão junto aos gabinetes dos deputados que mais tinham ligação. O apoio da sociedade civil foi muito grande naquela altura. Eram cerca de 400 entidades e com uma ideia (Entrevista a representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos).

Numa segunda observação, ressalta-se, de um lado, a capacidade de integração no movimento de diferentes orientações políticas da sociedade organizada.

(...) assim que tomou corpo a possibilidade da defensoria ser criada, 2004, começou a crescer de facto a perspectiva de que aquilo aconteceria, houve um retomada de todas as pessoas que estiveram envolvidas em algum momento nesse processo para pressionar, para fazer reuniões, engajar novamente o movimento para isso acontecer. Neste aspeto, vários movimentos foram fundamentais e a igreja teve um papel crucial nisso. As pastorais pressionaram o Arcebispo de São Paulo que na época, eu acho que era o Evaristo Arns. Essa é uma questão que não foi tratada pela igreja, ela foi tratada pelas pastorais, (Pastoral carcerária, Pastoral da Infância). Quando a gente conseguiu envolver o governador no projeto, foi numa reunião do Arcebispo de São Paulo com o governador do estado, que é da igreja católica e tem esse respeito em relação ao Arcebispo. Uma das demandas que o arcebispo entregou para ele, pressionado pelas pastorais, foi a criação da defensoria pública. As circunstâncias que levaram à criação da defensoria pública foram todas circunstâncias diferenciadas, não foi um movimento tradicional. Muitas instituições são criadas a partir de outras instituições como movimentos internos da instituição para a separação. A defensoria foi diferente. Se não houvesse essa penetração externa, desde o apoio dos movimentos, lá atrás e, depois, no finalzinho do caminho, essa pressão das pastorais, dos movimentos sociais e esse envolvimento de parte da igreja católica, eu acho que a defensoria não teria saído do papel (Entrevista a Defensor Público, integrante do movimento de criação da defensoria).

A crítica ao modelo de funcionamento da assistência jurídica foi construída através da interlocução da experiência, quer da denegação de justiça, criticada pela sociedade organizada; quer da censura ao modo tradicional de prestação de serviços, questionado inclusivamente pelas/os próprias/os procuradoras/es da PAJ envolvidos no movimento. Neste aspeto, foi construído ainda um diálogo translocal sobre o funcionamento das defensorias mais antigas existentes noutros estados brasileiros, nomeadamente a defensoria pública do Rio de Janeiro.

... havia uma ponte de contacto do SINDPROESP com vários movimentos sociais, havia uma amizade mesmo entre muitas pessoas que eram procuradores e pessoas dos movimentos sociais não só de São Paulo, do Rio de Janeiro, de outros estados que traziam ideias. Pessoas da academia que também traziam ideias de como pensar numa nova lei e numa nova perspectiva de atuação. Curiosamente, no cenário nacional, na época, a defensoria do Rio, era uma defensoria bem progressista, despontava como uma defensoria progressista, a gente tinha já vários amigos no Rio de Janeiro, que tinham essa visão, criticavam a legislação deles que era uma legislação tradicional, mas tinham uma visão mais aberta que pudesse ter essa penetração (Entrevista a Defensor Público, integrante do movimento de criação da defensoria).

Por outro lado, do ponto de vista dos interesses profissionais em jogo, houve uma confluência entre a proposta de implementação da defensoria e o interesse de reformulação da carreira de procurador/a do estado.

O PGE sabia da necessidade da DP e sabia que o Estado estava em mora, mas, não que ele tenha sido movido por isso, mas tem que haver, nessa cisão que houve, alguma vantagem do ponto de vista político-institucional, e qual era a vantagem que surgiu? Naquele mesmo momento a PGE advogava uma tese que em SP as empresas públicas, as fundações públicas não poderiam ter o seu corpo jurídico próprio. A assessoria jurídica não poderia ser feita por outras pessoas que não fossem procuradores do estado e existia em SP um grupo de procuradores autárquicos, um concurso que existiu há muitos anos atrás e não continuou. Então, havia muitas críticas, eram pessoas que foram aproveitadas de outras carreiras e não havia uma visão única na assessoria jurídica do estado. Então, havia, por parte da PGE, esse interesse de assumir toda a assessoria jurídica do estado de São Paulo, não permitindo que em alguns órgãos públicos, empresas e fundações públicas não houvesse a procuradoria ali presente. Como acontecia naquela época. O que ele faz? Quando há o projeto de lei da defensoria pública. A previsão de que os procuradores teriam um prazo para optar pela Defensoria Pública e os demais permaneceriam no quadro da PGE. Esse quadro de procuradores da assistência seria agregado ao quadro da procuradoria, ou seja, eram cerca de 400 procuradores da assistência judiciária que poderiam fomentar um aumento expressivo até, se poucos passassem para a defensoria (Entrevista a Defensor Público, integrante do movimento de criação da defensoria).

Um terceiro aspeto relevante diz respeito à articulação oportuna entre reivindicação local e política nacional. Na altura do movimento pela criação da defensoria pública de São Paulo, o projeto nacional de fortalecimento das defensorias ganhava força, com a aprovação, em 2004, da emenda constitucional que garantiu autonomia administrativa e financeira às defensorias públicas estaduais. Este contexto nacional favorável progrediu ao lado do movimento pela criação da defensoria com fertilização mútua das escalas federal e estadual.

Na Emenda 45 havia uma previsão de autonomia das defensorias, que era já considerada uma das prioridades do governo. O próprio Ministério da Justiça tinha apontado como uma das cinco prioridades de aprovação da emenda a autonomia das defensorias. Tinha também a federalização dos crimes contra os direitos humanos, a questão do Conselho Nacional da Justiça e algumas outras questões estruturais, como a quarentena dos juizes. Nesse período, publicámos o primeiro diagnóstico da defensoria, que só consolidou que era uma instituição que não havia se desenvolvido a partir da Constituição de 88. Embora aquele modelo já se estivesse definido na Constituição 64, que falava genericamente em órgãos. O modelo é público e a instituição é a defensoria pública. Havia diversos estados que ainda não tinham instituído e onde havia uma situação de cobertura muito restrita, restrita às capitais, e uma remuneração muito ruim,

poucos concursos abertos, pelo que não entrava gente nova, preparada. Isso serviu de alguma maneira para alçar algumas carreiras, que eram menores na administração, para a condição de defensores. Essas mesmas pessoas tinham alguma resistência para que se abrissem concursos. Aí se chegou ao consenso, o governo federal também, que seria necessário blindar a instituição de autonomia, até porque a missão dela, muitas vezes, é apontar violações de direitos humanos perpetradas pelo próprio Estado. Nesse paralelo, lançamos o diagnóstico em Brasília e, logo em seguida, é aprovada a Emenda, o que tornou insustentável o modelo de São Paulo (Entrevista a Defensor público, integrante do movimento de criação da Defensoria).

A interação leigo-profissional gerou processos recíprocos de aprendizagem. Do ponto de vista técnico, o movimento social foi orientado para produzir um resultado, não só político, mas também jurídico. Daí que uma das prioridades do processo de mobilização tenha sido a elaboração de um projeto-lei para a defensoria, uma proposta a partir da qual a sociedade civil defenderia perante o governo do estado um modelo distinto de funcionamento para a assistência jurídica.

O diferencial desse movimento para os outros que ocorreram foi que a ideia foi montagem ou não do projeto de lei. Precisamos que o governador crie e ele faz isso mandando uma mensagem num projeto de lei complementar que institui a Defensoria. Então vamos ver qual é esse projeto de lei que a gente quer e aí começa o movimento. Começou aí a discussão, delineando quais eram os pontos principais do que esperávamos de uma defensoria pública. Não bastava criar um outro órgão, mudar o nome, nós queríamos um novo paradigma. É aí que entra toda uma visão crítica ao sistema de justiça e às próprias instituições num modelo que construímos para esse projeto de lei (Entrevista a Defensor Público integrante do movimento de criação da defensoria).

Do ponto de vista social, a elaboração técnica do projeto de lei foi orientada para atender os diferentes níveis de privação do acesso à justiça resultantes do modelo de serviços tradicionais existente em São Paulo. Um diagnóstico que se dirigiu não só ao campo da assistência jurídica, mas ao relacionamento mais amplo entre poder judiciário e cidadania. Esta avaliação crítica, plural na sua constituição e global na análise sobre o sistema de justiça, influenciou as propostas que, no âmbito da lei da defensoria, representam iniciativas inovadoras de constituição e prestação de serviços jurídicos: (1) mecanismos de fiscalização externa; (2) participação popular; (3) núcleos especializados dedicados às violações de direitos; e (4) acompanhamento multidisciplinar.

Na verdade a gente tenta incorporar uma série de experiências de acesso à justiça mais amplas pensando não só naquela assistência judiciária, na

representação postulatória em juízo, mas sobretudo na prevenção, reivindicações de direitos, na utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, na utilização de um corpo multidisciplinar de apoio para que a nossa intervenção não ficasse apenas atrelada ao aspeto jurídico mas fosse uma intervenção mais efetiva, com a utilização das ações coletivas, que havia toda uma discussão se a defensoria podia ou não e nós víamos isso como um instrumento imprescindível. Do ponto de vista da organização da instituição, uma preocupação com o grau de democratização muito diferenciada em relação às instituições jurídicas. Uma porque nós vivenciamos a experiência da PGE. Todas as entidades do movimento social que tinham contacto com o Ministério Público e com o judiciário tinham severas críticas em relação à forma de auto-organização e de controlo e participação social e também de democratização interna desses órgãos. Então pensámos uma série de coisas desde a lista tríplice para a escolha do defensor geral, um conselho superior que seja um órgão deliberativo com poder normativo e que fosse integrado por uma maioria eleita pela própria carreira. E a democracia para fora, com a participação da sociedade civil, a partir do modelo fortalecido de ouvidoria, que necessariamente não pode ser integrante da carreira, para não haver um comprometimento dos interesses. O ouvidor escolhido através de um processo que envolve o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), que indica nomes para o governador escolher. Um ouvidor que tem assento no conselho, muito embora ele tenha perdido o direito a voto nas deliberações do Conselho Superior no projeto que acabou passando na Assembleia Legislativa, originalmente tinha direito a voto. E também a partir de alguns outros mecanismos de abertura. A própria organização do Conselho que prevê um momento que é absolutamente aberto a qualquer do povo. As conferências públicas, que surgem a partir do modelo do orçamento participativo. A questão de como se vai definir o que é melhor para o nosso público-alvo, melhorar a comunicação, saber o que eles querem e o que é prioridade. Se temos limitações de atuação o nosso desafio é trabalhar com a sociedade civil de uma forma geral, o que é preciso fazer e, dentro disso, o que temos que fazer primeiro. Aí, pensamos nesse formato de reuniões regionais em que seriam escolhidos delegados que viriam para uma conferência estadual e nessa conferência teríamos um documento que sintetizasse essa ideia do que se deve fazer e como priorizar as ações (Entrevista a Defensor Público integrante do movimento de criação da defensoria).

Em 2006, a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo inovou o cenário institucional brasileiro inaugurando modos de organização e prestação do serviço público de assistência jurídica<sup>324</sup>. A orgânica da defensoria prevê a incorporação de órgãos administrativos no âmbito da gestão superior da instituição, Defensoria Pública-Geral, bem como o Conselho Superior, a Corregedoria Geral e a Escola da Defensoria. Estabelece-se ainda a criação de núcleos especializados. Atualmente, a organização da

<sup>324</sup> Posteriormente, a Lei Complementar n.º 132, de 07 de Outubro de 2009, veio incrementar a orgânica das defensorias públicas no Brasil, uniformizando o seu funcionamento e regulando sua autonomia administrativa e financeira. A lei ampliou as competências da/o defensor/a pública/o, introduzindo ainda o atendimento multidisciplinar e fixando critérios de maior transparência institucional através da criação, a exemplo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, da figura da/o ouvidor/a externa/o.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo comporta 9 núcleos especializados: Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, Núcleo da Infância e Juventude, Núcleo de Habitação e Urbanismo, Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores, Núcleo de Situação Carcerária, Núcleo de Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito, Núcleo de Proteção e Defesa dos Direitos da Mulher, Núcleo de Direitos do Idoso e Núcleo de Defesa do Consumidor. O atendimento realizado pela instituição desenvolve-se no âmbito de um Centro de Atendimento Multidisciplinar, que integra também a resolução extrajudicial dos conflitos. A fiscalização externa do órgão, a participação consultiva da sociedade civil e a preparação das conferências públicas desenrolam-se no âmbito das competências da Ouvidoria Geral, dirigida por um elemento externo à carreira de defensor público.

O Quadro 1 demonstra a relação entre as propostas originais do anteprojeto de lei do movimento de criação da defensoria e o anteprojeto de lei oficial debatido na assembleia legislativa.

**Quadro 1. Comparação entre as características fundamentais do anteprojeto elaborado no âmbito do movimento pela criação da defensoria pública e o anteprojeto oficial**

<b>Anteprojeto do Movimento (características fundamentais)</b>	<b>Anteprojeto Oficial</b>
Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral às pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial	Presente, embora inexistam critérios para a descentralização, que mantém a divisão estanque entre Capital e Interior, desconsiderando as semelhanças das diversas áreas da Região Metropolitana da Capital
Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carentes	Presente
Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico	Presente
Assessorar juridicamente, através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não governamentais, especialmente as de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e pela terra	Presente
Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Esses profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico aos defensores, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência	Presente
Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas	Ausente
Implantar ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de control e participação da sociedade civil na gestão da instituição	Presente
Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e no treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para o atendimento qualificado às pessoas carentes	Ausente
Ter autonomia administrativa, com eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado	Presente
Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do Fundo de Assistência Judiciária	Presente

**Fonte: Movimento pela Defensoria; Zaffalon Cardoso (2010)**

Dentre as medidas ausentes, a proposta de promover a participação da sociedade civil na formulação do plano anual de atuação da defensoria foi inserida no texto final da lei que



aprovou a criação do órgão (Zaffalon Cardoso, 2010), com a seguinte formulação: *A Defensoria Pública do Estado deverá contar com plano anual de atuação, cuja elaboração terá que ser precedida da realização de Conferência Estadual e Conferência Regionais, a cada dois anos.* Por outro lado, o projeto original previa ainda a introdução do sistema de cotas para afirmar positivamente a presença de afrodescentes nos quadros das defensoria. A proposta foi, contudo, vetada pelo governador do Estado (Maffezoli Leite, Gonçalves e De Vito, s.d.).

A criação da defensoria abriu o espaço de disputa pelo mercado de serviços jurídicos prestados à população pobre de São Paulo. Os desafios colocados pela implementação da defensoria são proporcionais às expectativas que o formato de prestação de serviços adotados levanta.

## **E**stado de direito e *apartheid* social: cidadania e exceção na luta pelo(s) direito(s) em São Paulo

A disjunção de efeitos entre o âmbito de aplicação do Estado de direito e a declaração de estados de exceção pode ser explicada de acordo com a criação do fenômeno do direito em diferentes escalas (Santos, 2002a: 190-203). Se numa escala maior o Estado de direito é representado enquanto racionalidade total de eficácia ampla, a análise micropolítica dos âmbitos menores de aplicação jurídica efetiva manifesta a perpetuidade das relações de repressão. Nestes casos, a efetividade dos direitos fundamentais como medidas de resistência relaciona-se com a abrangência das esferas de acesso ao direito e à justiça. A dinâmica de acesso ao direito é também recriada à medida da escala de análise multiplicando-se em diferentes campos de proteção social, de limitação legal do poder e franjas de exceção. Nessa miríade, a experiência de acesso ao direito das populações pobres e grupos marginalizados é uma experiência de fronteira.

Os momentos de acesso ao direito marcam a existência de zonas de contato (Santos, 2003) entre os modos de funcionamento do estado de direito e dos estados de exceção.

Nas zonas de contato<sup>325</sup>, o acesso ao(s) direito(s) ou à justiça oficial pode primeiramente representar o acirramento da violência por meio da repressão penal, da criminalização e do abuso da força pelo Estado. É a experiência de violência que representa a caracterização segundo a qual o acesso à justiça dos/das pobres é feito pela porta dos fundos. Enquanto experiência de exceção, a violência do acesso ao direito manifesta-se sem delimitação externa oficial, transformando o uso legítimo da força pelo Estado em necropolítica (Mbembe, 2003).

Numa segunda dimensão a experiência de acesso ao direito apela à coexistência na zona de contato. Neste caso, vigora uma relação de instrumentalidade em que a informalidade e ilegalidade são consentidas e uma justiça, pacificadora, funciona como meio de inclusão e resolução formal dos problemas e necessidades da população pobre. Ao tolerar a ilegalidade, a soberania política não admite o papel que desempenha na reprodução de zonas de exceção. O ilegal é então assumido com um modo de autorreprodução das relações sociais inteiramente alheio ao exercício político global da dominação. Consequentemente, o Estado de direito mantém reservado o poder de normalização da ilegalidade, convertendo a relação de coexistência em violência. Trata-se de um poder de interferência e declaração da verdade sobre o legal e o ilegal, sobre o reconhecido e o desprotegido, que caracteriza o poder do Estado de direito como necropoder de declarar as condições de vida das populações marginalizadas.

No exercício da violência e da coexistência, os mecanismos de acesso à justiça oficial funcionam ao serviço da governamentalidade e da manutenção ideológica das contradições que sustentam a desigualdade no corpo social. Numa terceira dimensão, a zona de contato configura-se como campo de luta e insurgência de uma legalidade subalterna (Santos, 2003), neste caso, as contradições entre os princípios do Estado de direito e a prática dos estados de exceção são utilizadas como mecanismo de formulação de um campo de resistência e defesa a partir de baixo. É nesta esfera que os mecanismos

---

<sup>325</sup> Santos (2003) enumera quatro modos de interação nas zonas de contato: (1) violência; (2) coexistência; (3) reparação e (4) convivialidade. Para os fins da análise do acesso ao direito num contexto de fascismo do *apartheid* social, utilizo como categorias centrais a violência e a coexistência.

de acesso ao direito podem resgatar o compromisso com o aprofundamento da democracia enquanto mecanismos de denúncia do fascismo social.

A seguir, exploro as dinâmicas de violência, coexistência e legalidade subalterna nas zonas de contato do acesso ao(s) direito(s) no Brasil. Para tanto, detenho-me em duas áreas privilegiadas da análise entre a proteção dos valores e da liberdade pelo Estado de direito e a expulsão, discriminação e abuso da força nos estados de exceção: a defesa da propriedade e a política de segurança.

### ***D***o lado de cá: defesa da propriedade e desenvolvimento do território

### ***Do lado de lá: despejos, remoções forçadas e periferização da pobreza***

Nesta secção, o meu objetivo é explorar a relação entre a previsão constitucional originária e as alternativas dedicadas de facto à garantia do direito à moradia das comunidades pobres. Neste caso, tanto as raízes do direito moderno (liberal e individualista) quanto as opções da política econômica e da tomada de decisão pelas instituições estatais, notadamente os tribunais, têm reconfigurado a discussão sobre a utilidade do direito para os movimentos e grupos sociais. A mobilização por direito à moradia é refundada na hibridação entre código jurídico e luta política. Como desenvolvo a seguir, os exemplos de reivindicação pelo direito à cidade das/os pobres na grande São Paulo acusam distintas modalidades de bloqueio da mobilização jurídica por parte dos grupos sociais. Vinculada às limitações de posição institucional do judiciário, converge-se para a aposta na luta social como condição charneira de nivelamento das oportunidades de direito à moradia digna. No espaço da pressão social organizada, a luta pelo direito à moradia delimita-se no tempo e na zona de liberalidade de um poder político que atende à influência hegemónica do capital imobiliário. Consequentemente, o raio de alcance da política subalterna é, em si, reduzido, dirigindo-se mais ao evitamento dos efeitos do necropoder do que à ampla concretização dos princípios de uma ordem jurídica justa e solidária.

No Brasil, os institutos de direito de posse e propriedade, a partir da constituição de 1988, têm sofrido reformas legislativas com vista a aperfeiçoar a segurança da posse de grupos sociais vulneráveis, o que resultou na previsão constitucional de diferentes modalidades de usucapião, bem como na aprovação por lei ordinária do Estatuto da Cidade, que introduziu dispositivos como as Zonas Especiais de Interesse Social, e da Medida Provisória 2220/2001, de 4 de Setembro, que instituiu a concessão especial para fins de moradia de imóveis públicos urbanos. O quadro 1 sintetiza as principais alterações do quadro jurídico-macro do direito à moradia.

**Quadro 2. Principais alterações jurídicas destinadas à segurança da posse da população de baixa-renda – Brasil**

Constituição Federal (Artigo 183.º)	<i>Usucapião especial urbana individual</i>	Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
Estatuto das cidades	<i>Usucapião especial urbana coletiva</i>	As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
	<i>Zonas Especiais de Interesse Social</i>	Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a publicação do estatuto das cidades deverão elaborar projeto específico que contenha a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido
Medida Provisória 2220/2001, de 4 de Setembro	<i>Concessão especial de uso para fins de moradia</i>	Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Fonte: Elaboração própria

Resulta das entrevistas realizadas o entendimento de que as mudanças legislativas no Brasil decorrem de um processo de reforma social orientada conduzido pelos movimentos de reforma urbana<sup>326</sup>.

<sup>326</sup> São anteriores ao último processo constituinte brasileiro os dados de mobilização social e jurídica acerca da segurança da posse dos grupos vulneráveis no Brasil, ver Santos, 1983; Falcão, 1984 e Moura, 1990. Para um estudo mais recente sobre o tema, ver Falcão, 2008.

As organizações não-governamentais estão atuando, trabalham com um conceito que é o conceito de *advocacy* e o conceito de exigibilidade. Esses dois conceitos estão muito presentes nos planejamentos estratégicos das organizações não-governamentais. Desde o processo constituinte, a gente aprendeu com a universidade a incidir no legislativo, ou seja, construir instrumentos legais e formais para poder garantir depois a tal exigibilidade ou o *advocacy*. Então, na constituição federal, por exemplo, a gente garantiu, a emenda da reforma urbana. Em 86/87 fizemos uma mobilização muito grande num movimento nacional, um movimento pela reforma urbana. Fizemos inclusive, no processo constituinte, uma emenda popular pela reforma urbana e conseguimos aprovar na constituição os artigos 182 e 183, capítulo da política urbana. (...) Fizemos uma pressão muito grande depois pela regulamentação desses dois artigos e conseguimos aprovar em 2001 o Estatuto da Cidade, que estabeleceu uma série de instrumentos. No capítulo da política urbana, os artigos 182 e 183 estabelecem algumas diretrizes. Estabelece-se que os municípios possam ter os seus planos diretores; consagra-se a função social da propriedade; o direito de propriedade deixa de ser um direito absoluto, tem limitações; e também garante-se a forma de acesso à propriedade para as pessoas que têm a posse da moradia, através da usucapião urbana. O estabelecimento de alguns princípios gerais importantes foi ali. A usucapião urbana se autorregulamenta pela constituição federal. Os demais instrumentos estabelecidos pelo plano diretor somente em 2001 é que passam a estar constituídos, com o Estatuto da Cidade. (...) A exigibilidade de direitos e os processos de incidência em políticas públicas são processos longos, exigem muita mobilização social, e exigem também capacidade de articulação dos movimentos e pressão social dos movimentos populares ou da sociedade civil organizada. Agora, com esses instrumentos garantidos é que podemos, através da Defensoria Pública, por exemplo, exigir. [...] Mais do que isso, garantimos na constituição, no capítulo dos direitos sociais, através de uma emenda constitucional em 2001, que a moradia popular, que não estava lá consagrada, é também um direito social [...] Foram esses os instrumentos formais e legais conquistados pelo movimento social (Entrevista a representante do Instituto Pólis).

A mobilização social do direito à cidade no Brasil modifica e é modificada com os contornos de mobilização dos tribunais e de reforma legislativa. O relato da luta pelo direito à cidade das/dos pobres em São Paulo invoca a influência recíproca entre mobilização social, judicialização e reformas do direito substantivo e processual. Um ciclo de reivindicação acerca da dignidade da moradia cuja história é anterior à promulgação da constituição de 1988 e tinha como cenário os cortiços da cidade.

A gente começou a ir para as delegacias para evitar os despejos violentos nos cortiços. Denunciando, através de Boletim de Ocorrência. Era um trabalho muito intenso com os delegados até que a gente conseguisse registrar os boletins. Porque não havia só o controle do aluguer, havia o controle da energia, da água. Eles cobravam a taxa de água que eles queriam, a taxa de luz que queriam, independente da medição. Às vezes nem tinham oficializado, faziam ligação direta, mas cobravam como se eles fossem quem prestasse o serviço. Ou seja, era uma máfia, eles tinham pistoleiros inclusive. Foi toda uma

situação de enfrentamento. Quando a gente não conseguia resolver isso na esfera da polícia, nós começamos a judicializar as questões, fazendo com que as famílias não pagassem aluguer diretamente e começássemos a depositar o dinheiro na justiça com a desculpa de dizer que não havia condições de habitabilidade. A lei de locação obrigava o locatário a um mínimo. Você assim colocava a discussão, eles não pagavam os alugueres para os proprietários, havia ações de despejo e nós conseguíamos evitar o despejo através de uma medida chamada embargos de terceiro, que discutia essa situação possessória, a questão humana etc. Tinha juízes que deferiam a liminar e impediam o despejo. Eu não assinava na época, porque era estudante, acho que nós chegámos a fazer, nos 580 cortiços, pelo menos umas 300 ações desse tipo. Isso eu acredito que forçou, posteriormente, alterações da lei da locação. Na questão das posses, por exemplo, nas periferias, eu acho que a grande contribuição se deu quando as entidades começaram a propor ação de usucapião de áreas coletivas. E, então, o estatuto da cidade veio trazer depois a possibilidade de você fazer usucapião coletiva. Isso eu acho que são as contribuições que os advogados e que os movimentos vão fazendo na aprimoração do sistema legal. (Advogado, Movimento Nacional de Direitos Humanos, participação em *focus group*)

Outra mudança apontada diz respeito à introdução da Defensoria Pública no cenário de luta pela moradia, preenchendo um vazio deixado pelo desmantelamento das organizações de advocacia das causas populares da década de 80.

Do ponto de vista de defesa dos grupos, nós vivemos um período que nós tínhamos muitos centros de assessoria, nós tínhamos vários espalhados na cidade de São Paulo, mas também espalhados nas várias capitais. Na década de 80, nós tivemos muitos centros de assessoria. Às vezes eram centros de direitos humanos, às vezes você tinha centros que eram mesmo de advogados. Tinha o ADM, o CEATIS, AJUS, para ficar em alguns que tiveram mais atuação aqui. No estado de São Paulo, principalmente na década de 80, quando tinha problema de despejo ou ameaça de remoção, os movimentos e as lideranças recorriam a esses centros de assessoria. Havia inclusive verba de organismo internacional para contribuir com o trabalho desses advogados na defesa dos grupos de moradia. Não só por conta da maior escassez de financiamento internacional, esses centros de assessoria, que tiveram um papel fundamental na década de 80 até meados de 90 foram diminuindo. O estado de São Paulo sofreu muito. Quando terminou a oferta desses centros, desse tipo de trabalho, houve algumas pessoas que ficaram atuando de forma individual e, até vir a criação da defensoria, nós tivemos aí um período muito difícil. Os outros estados criaram as suas defensorias, que acabou meio que suprimindo esse papel que nós tínhamos centros de assessoria (Advogado, Central dos Movimentos Populares, participação em *focus group*).

(...) O meu esforço particular e o dos meus colegas defensores, da defensoria em São Paulo, que é recente, foi de tentar re-articular os movimentos sociais, especialmente os urbanos, para recuperar um certo vigor da luta porque, por circunstâncias muito variáveis, decorrentes seja de um processo até de conquista de poder pelos sectores progressistas, (...) o movimento social perde

um certo vigor. Essa perda de vigor é acompanhada inclusive e provavelmente é consequência da dissolução das assessorias jurídicas populares ao longo dessas últimas décadas. Os assessores jurídicos populares históricos vão

se colocando em postos de governo, vão-se colocando na prefeitura, no ministério das cidades, as pessoas vão-se colocando em postos importantes na execução da política. A assessoria jurídica popular, que era um processo de resistência quando ele era necessário, acaba se dissolvendo por outras circunstâncias. Cria-se um vácuo, que eu acredito que tenha sido de uns 10, 15 anos, entre o enfraquecimento das assessorias jurídicas populares e a criação da defensoria pública. As barbaridades correram soltas e a defensoria pública é criada por um extraordinário esforço do movimento social, especialmente aqui em São Paulo (Defensor Público, participação em *focus group*).

Com a criação da defensoria pública, a mobilização do direito à moradia foi beneficiada com a presença de uma estrutura de assistência jurídica legalmente competente para assumir a titularidade dos direitos difusos e coletivos. Destaca-se nesse ponto, tanto a criação na estrutura da Defensoria Pública do Núcleo de Habitação e Urbanismo, quanto a mudança legislativa que assegurou a legitimidade das/os defensoras/es para propor ações civis públicas<sup>327</sup>.

O Núcleo tem-se valido amplamente da legitimidade da defensoria pública para propor ações civis públicas, mas também tem procurado estimular as associações a participarem das ações como co-autoras. Trata-se não só de uma estratégia processual, mas também política, para que as comunidades pobres possam participar diretamente. Temos tido sucesso com relação à questão da legitimidade, mas é preciso muita paciência para mostrar a importância do nosso trabalho. (Carlos Loureiro, Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, APADEP em notícia, Ano I, n.º 04: 3)

As decisões obtidas pelas ações civis públicas da defensoria, parte delas feitas em parceria com o Centro Gaspar Garcia ou com a União dos Movimentos de Moradia, ou outras organizações, têm criado uma nova cultura jurídica do

<sup>327</sup> De acordo com a Lei 7347/1985, de 24 de Julho, podem propor ação civil pública: (a) o Ministério Público; (b) a Defensoria Pública; (c) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (d) a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (e) a associação que, concomitantemente: esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil; e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A ação civil pública refere aos danos morais e patrimoniais causados- ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; à ordem urbanística; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica.

direito à moradia no estado de São Paulo, que é bastante recente; tenho até a impressão que esse processo é uma referência nacional, porque eu não sei se outros estados do Brasil têm feito um processo tão intenso de atuação no campo judicial, de judicialização do direito à moradia como tem sido feito no estado de São Paulo nesses últimos anos, principalmente a partir da parceria com a defensoria pública. A gente tem utilizado um termo importante que é o *advocacy*, utilizar o judiciário cotidianamente na defesa de direitos. A gente não utilizava isso, a gente sempre tinha outras formas de atuação, atuando ou pressionando o poder público ou através do poder legislativo, mas pouquíssimas vezes utilizando o judiciário e a gente fez isso de uma forma intensa nesses últimos anos. A Defensoria Pública propiciou essa abertura. (Entrevista a Advogado, União dos Movimentos de Moradia, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos)

---

Contudo, a mobilização jurídica das mudanças processuais, de estrutura da assistência jurídica e do direito substantivo introduzidas no contexto brasileiro não têm, por si, o condão de alterar a discrepância entre o direito à moradia escrito na constituição e a sua prática. No caso brasileiro, deve-se considerar igualmente a pressão atual que os projetos de desenvolvimento económico têm exercido sobre as dinâmicas de despejo e deslocamento forçado, destacando-se tanto os impactos sociais dos mega-eventos quanto os grandes projetos de crescimento económico.

Os instrumentos jurídicos do estatuto da cidade e outros que nós criamos, da política urbana, imaginava-se que iriam colocar um certo freio no capital imobiliário. E a gente percebeu que o capital imobiliário não tem freio, esse é um dado, ou que os freios que nós criamos não dão conta. A conclusão que eu cheguei é que nós estamos ainda colocando esparadrapos nesse processo. Não conseguimos, de facto, mexer estruturalmente em duas coisas que são fundamentais: na estrutura da propriedade e na própria atuação do poder judiciário. O poder judiciário atua como se fosse uma coisa intocável, o discurso ideológico é esse, as leis são para serem cumpridas. (Advogado, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, participação em *focus group*)

---

... do ponto de vista de legislação dos direitos, a gente é avançado no Brasil. Do ponto de vista dos organismos de defesa dos direitos, tem o exemplo da defensoria, e também tem umas promotorias de direito e cidadania, de habitação e urbanismo, o MP tem umas promotorias que, em tese, também seriam para quando esses grupos são atacados no seu direito, recorrer, mas nem sempre isso gera concretamente um direito, uma vitória. Portanto, tanto do ponto de vista da legislação urbana, como do ponto de vista dos instrumentos, estamos bastante avançados. Mas se a gente parte do ponto de vista concreto, a situação é bem outra, mesmo nos governos democráticos. A questão do direito de propriedade, as prefeituras, os governos federais, os governos estaduais, digamos assim, mais comprometidos com o governo democrático popular, mesmo nesses, não se mexe um milímetro, continua tudo intacto. Dialoga-se mais, desenvolve-se mais uma política, mas, do ponto de



vista de você mexer mesmo na estrutura... No Brasil, na atualidade, em véspera de grandes eventos desportivos, os movimentos mais vulneráveis nas cidades, não só nas cidades foco, mas nas outras cidades que estão recebendo uma série de recursos de âmbito municipal, estadual e federal para obras de parquef, de infraestruturas, de transporte, etc., a violação dos direitos das comunidades é uma coisa sem precedente no país, com um governo federal democrático! Então, quer dizer, até isso a gente não consegue, mesmo quando a gente alcança algumas vitórias do ponto de vista eleitoral, do ponto de vista institucional. (Advogado, Central dos Movimentos Populares, participação em *focus group*)

As antinomias entre desenvolvimento, democracia e compromisso com as causas populares apontam não só os limites do aparato jurídico transformador constitucional e pós-constitucional, como também as contradições do governo democrático-popular que deu suporte político à introdução das mudanças. Naturalmente, as fronteiras entre a luta popular e a manutenção da dominação por uma esquerda política que ela alimenta passam a ser questionadas a partir do momento em que esta esquerda assume a governabilidade e o compromisso com o crescimento. Por outro lado, a cooptação não só dos profissionais mas dos instrumentos jurídicos de inovação da luta popular, coloca em questão a necessidade de resinificação da articulação política e da estrutura de oportunidades jurídicas pelos grupos sociais subalternos.

[...] por exemplo, o governo federal que se diz democrático, passa dinheiro para obras da região metropolitana do Brasil e que provoca despejo, remoções forçadas, violação de direitos humanos, direito a moradia. E aí? Vamos dizer que somos radicalmente contra, que não aceitamos isso se não tiver uma cláusula que exija a participação e aprovação das comunidades. (...) E o governo federal, que se diz democrático, repassa dinheiro sem colocar uma cláusula para que não haja despejo e remoções violentas nas obras. É esse país que às vezes a gente pinta lá fora, até porque é um governo de partido de esquerda democrático, mas se vir na realidade não é bem. Então a gente vai precisar casar essa luta, porque não é fácil.

Eu acho que a gente está num ativismo sem fazer uma reflexão, sem parar para pensar. A gente conquistou uma série de instrumentos e, às vezes, mesmo nós lideranças, lutamos e lutamos, conseguimos uma vitória. Eu lembro a dificuldade que foi para a gente envolver algumas lideranças para barrar a revisão do plano diretor da cidade de São Paulo. Era difícil você envolver uma liderança do movimento popular. Nós lutamos para conseguir o estatuto da cidade. Uma aventura para você conseguir uma lei. Consegue. Mas a gente dispensa toda a nossa energia na questão das conquistas imediatas, e aquelas questões mais gerais a gente não dispensa energia. A questão de se indignar com a questão do despejo numa comunidade, seja ela é organizada ou não, não é de muitas das lideranças. Eu acho que a gente tinha que parar para refletir

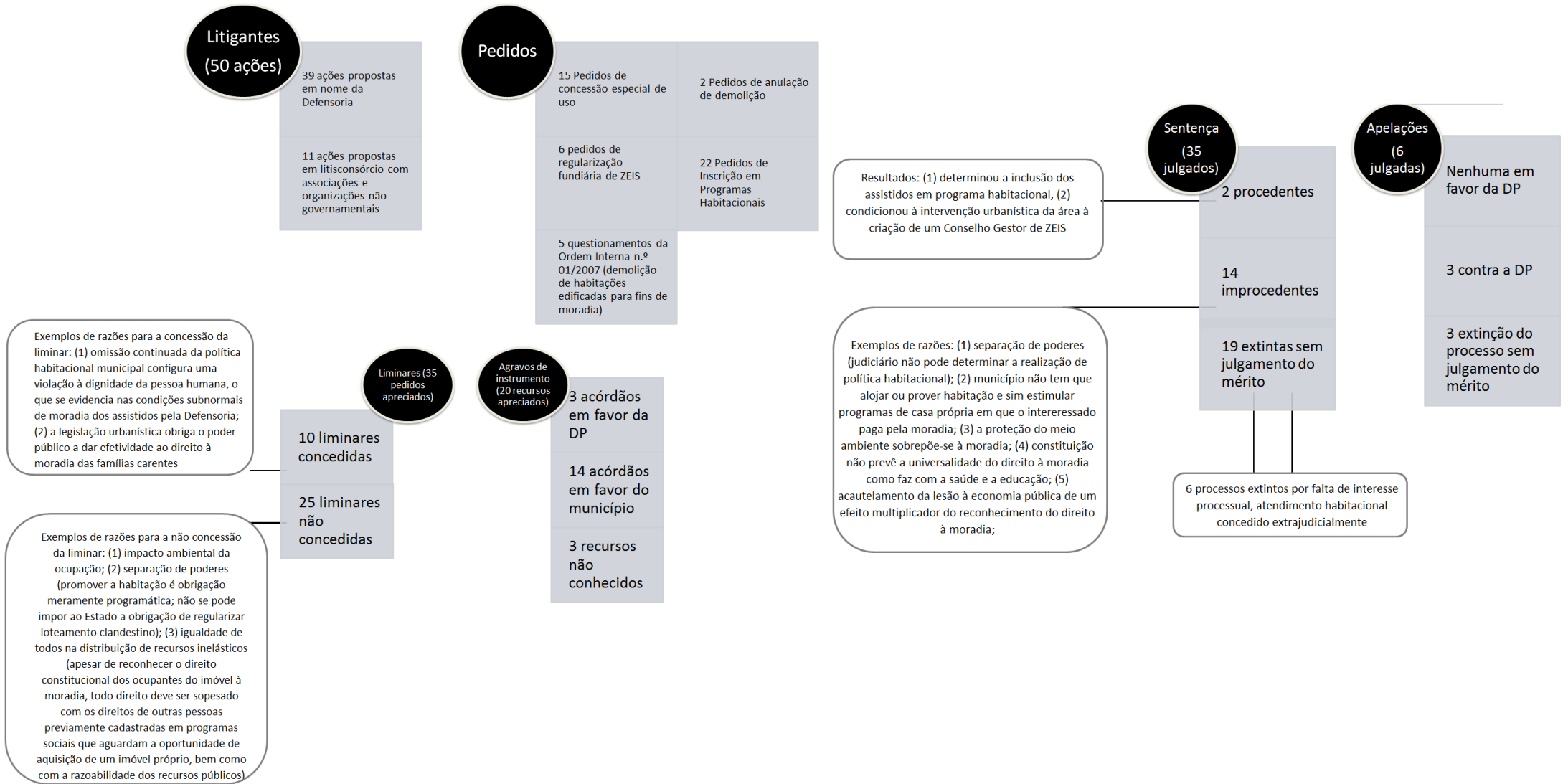
melhor porque, por exemplo, nós tivemos uma época em que o orçamento participativo era a menina dos olhos azuis. Era a revolução. Todas as coisas do mundo iam-se resolver pelo orçamento participativo. Virou retórica hoje, ninguém mais fala nisso. Eu já começo a falar que se a gente não tiver cuidado, a questão dos conselhos, que a gente lutou, a questão dessa participação mais nacional, se a gente não fizer um processo de reflexão para a gente se utilizar desses instrumentos importantes, daqui a pouco vai virar como o orçamento participativo, retórica também. (Advogado, Central dos Movimentos Populares, participação em focus group)

Deve-se ter em conta que a própria receção pelo sistema jurídico das reformas legislativas é moderada em face tanto da consolidação dos princípios de proteção jurídica da propriedade individual, das características de desempenho dos tribunais, quanto pelos limites institucionais do judiciário.

Quando entrou o estatuto da cidade, o que a gente teve de petições indeferidas. O estatuto da cidade entrou e entrou a gente começou a usar. E a resposta do judiciário foi: não se aplica agora. Entre a entrada da lei e o judiciário entender que a lei é para aplicar, é uma história. Eu tenho um caso em que lá atrás a gente entrou com uma ação. E, agora, o tribunal veio dizer que o estatuto da cidade tinha que ter sido aplicado desde o início. Quer dizer, foram quase 10 anos para o tribunal de justiça dizer que o estatuto da cidade podia ser aplicado desde a sua publicação. Hoje a gente entra com ações, o nosso centro tem algumas ações coletivas pedindo a aplicação do estatuto da cidade e usucapião coletiva. A gente vai tentando. Mas é assim, esperar, às vezes, pelo judiciário, é muito lento e a política acaba tendo que intervir para solucionar as coisas mais imediatas. (Advogada, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, participação em *focus group*)

Nassar (2011) apresenta um levantamento estatístico das ações civis públicas em defesa da moradia impetradas pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública. No organograma 1 apresento o percurso da judicialização do direito à moradia das comunidades pobres de São Paulo, com base nos dados recolhidos entre 9 de Dezembro de 2006 e 7 de Dezembro de 2010.

**Organograma 1. Percurso das ações civis públicas em defesa do direito à moradia propostas pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**



Fonte: Nassar, 2011

A principal conclusão acerca da trajetória de judicialização do direito à moradia dos pobres pela defensoria pública é a de inexistência de uma sentença condenatória por parte do tribunal de justiça estadual impondo ao município de São Paulo a obrigação de implantar uma política social de habitação para as comunidades ameaçadas de despejo/remoção. Os argumentos de não-interferência judicial na política pública são múltiplos: (a) respeito à separação de poderes; (b) não-universalidade da previsão constitucional do direito à moradia; (c) acautelamento dos impactos sobre o planeamento económico e orçamentário da imposição de decisões judiciais com efeito multiplicador e (d) proteção das próprias comunidades perante riscos ambientais, entre outros. A alteração das relações é conseguida pela Defensoria por meio de soluções extrajudiciais em que a própria municipalidade aceita assegurar o atendimento habitacional ou proceder à regularização urbana dos assentamentos. Num universo de 50 ações, contabiliza-se 11 casos de resolução extrajudicial dos conflitos de moradia (Nassar, 2011).

Do ponto de vista da atuação simbólica do direito, despontam os efeitos políticos da obtenção de providências cautelares nos tribunais. Num universo de 35 pedidos de liminares, 10 antecipações da tutela foram concedidas em primeira instância em favor da Defensoria Pública, muito embora, nas decisões dos recursos, o Tribunal de Justiça do Estado só tenha decidido em favor da defensoria em 3 dos 20 agravos de instrumento. Neste caso, a interferência circunstancial e provisória do campo jurídico potencia condições para organização da reivindicação popular. A experiência de luta pela moradia no Brasil localiza os limites do direito e o papel acessório da utilização dos tribunais em relação a uma articulação política mais ampla.

Fundamentalmente eu acredito que as lutas têm que ser políticas e que o direito, o sistema de justiça tem que ser um auxiliar dessas lutas políticas. Então, pessoalmente, o meu esforço foi, em primeiro lugar, tomar posse desse presente histórico que eu acho que é uma conquista dos movimentos de moradia, dos movimentos de reforma urbana. Esse presente maravilhoso que é o estatuto da cidade, que, por mais carácter retórico que ele tenha na prática, serve para você testar os limites do sistema e, nesse sentido, avançar certas lutas políticas. Abrir brechas. Isso proporcionou a mim e à nossa geração a oportunidade de avançar essa consciência histórica, de realizarem novas lutas utilizando-se da judicialização, (Defensor Público, participação em *focus group*)

Eu posso dizer o seguinte, afirmar com toda a experiência que eu tive o seguinte. Tanto os governos democráticos populares, que é importante mas não resolve o problema, como a questão da legislação avançada, como a questão de você ter instrumentos novos de defesa, se você não tiver atuação política não resolve. Tanto é que aquelas comunidades, que não têm contacto nenhum, que não tem acesso, se elas procurarem um advogado que não seja articulado de uma forma mais geral, um simples advogado, até elas chegarem na defensoria, muitas vezes nem informam que existe a defensoria. Elas não vão conseguir se não tiver uma atuação mais ampla, porque as vitórias que a gente tem, em parceria com a defensoria, que um centro de assessoria ainda tem, é porque você teve do lado a atuação política. Por si só, a legislação que garante o direito social à moradia, a dignidade humana, por si só, se você chegar lá numa defesa meramente tradicional, não vai obter vitória se você não tiver uma força política junto, atuando ao lado da legislação. Então, eu diria que, mesmo que a gente tenha avanços na legislação dos direitos, se você não tiver atuação direta, infelizmente, você não consegue. Até porque a maioria dos grupos organizados quando ficam sabendo da notícia de que existe uma ordem de reintegração de posse contra eles, já expirou o prazo de defesa. Então, eu acho que a gente tem avanços do ponto de vista da legislação, dos instrumentos, mas as vitórias que a gente tem em São Paulo (...), embora a gente tenha um sistema altamente progressista de legislação, de direito assegurado, não só na constituição federal mas nas leis infraconstitucionais, no dia-a-dia, o que a gente vê não é a concretização desses direitos, se você não tiver uma atuação política dos centros, das entidades, a gente não consegue obter vitórias. Precisa ter essa relação permanente. (Defensor Público, participação em *focus group*)

O necropoder ainda se manifesta como repressão penal e criminalização da luta política e da resistência. O poder de veto do poder público sobre as condições de vida das comunidades incide como força direta nas ações de despejo e na contenção das resistências aos processos de desocupação. Os momentos de resistência às remoções dão-se num contexto de combatividade entre as forças legais e as/os inimigas/os da propriedade e da ordem territorial. O cumprimento do direito pela necropolítica suspende a coexistência com os regimes de ilegalidade dos assentamentos, tolerados pelo Estado, traduzindo-se em violência e proscricção das comunidades pobres. Em São Paulo, um exemplo extremo recente (2012) foi vivido com execução da ordem de despejo da comunidade Pinheirinho, em São José dos Campos, onde a resistência de mil e seiscentas famílias de moradores perante a execução de uma ordem de desocupação pela Polícia Militar do Estado resultou numa ação violenta de despejo que durou 17 horas.

A Defensoria Pública paulista tem impetrado ações indenizatórias por danos materiais em favor de famílias removidas do Pinheirinho (em Março de 2013,

contabilizavam-se 1050 ações). De acordo com a informação da Coordenadoria de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, as ações individuais foram propostas após o relato pelas/os moradoras/es dos abusos e excessos cometidos pelos policiais militares e prejuízos causados pelo processo de desocupação. Entre as pessoas que procuraram a defensoria, 34% relataram que tiveram suas residências destruídas durante a desocupação, enquanto 8% disseram que suas casas foram arrombadas; 67,4% também disseram que precisaram utilizar os abrigos improvisados em escolas, igrejas e outros equipamentos públicos, pois não tinham para onde ir. Ainda segundo o relatório de atendimento, 23,7% disseram ter sido vítimas de armas de baixa letalidade durante a desocupação.

Um ano após a ação de despejo, o Núcleo de Habitação e Urbanismo da defensoria impetrou uma ação civil pública requerendo do estado e município de São Paulo e da entidade proprietária do terreno indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 10 milhões e tratamento psicológico das famílias removidas. A ação ainda pede a reinserção dos moradores em programas sociais, laboriais e de qualificação profissional, bem como que o Estado de SP uniformize os procedimentos operacionais da Polícia Militar em caso de desocupações, implementando um programa de treinamento específico aos policiais envolvidos atendendo ao respeito aos direitos das pessoas removidas.

## ***D***o lado de cá: segurança pública e proteção social

### ***Do lado de lá: violência institucional***

Nesta secção, o fascismo de vitimização dos corpos periféricos esvanece ainda mais os seus contornos. Nas circunstâncias em que a violência infundada tem sua origem na legitimidade da força física e do regime de proteção mantido pela ordem jurídica, o estado de exceção é primacialmente determinado pela negação do conflito ou pelo velamento da ação ou da omissão dolosa. De um lado, a violência institucional assume o exercício de um apartheid geograficamente determinado em que o abuso de direito se reconfigura como uso necessário da força em locais específicos de animosidade, as periferias das grandes cidades, as ações de despejo/remoção, as instituições totais de repressão penal (delegacias, presídios, centros de detenção juvenil), as entidades de

disciplina e saúde dos corpos (hospitais, asilos psiquiátricos), entre outros. De outro, evidencia-se igualmente como poder disciplinar e necropoder sob corpos cuja inimidade é biologicamente demarcada. A obliteração do abuso de direito como outro lado da legitimidade da violência do Estado deixa claro, no interior de sociedades democráticas, a divisão abissal entre o espaço excecional da opressão e o espaço de cumprimento da justiça.

Nos episódios em que o necropoder incide como força letal ou de exposição à morte, o caráter fraturado das dinâmicas de/falta de acesso à justiça daqueles e daquelas sistematicamente privados do Estado de direito expõe-se de forma inegável. A luta pelo acesso ao(s) direito(s) não existe no mesmo tempo ou no mesmo espaço do exercício da violência da exceção. Perante os danos sistemáticos da violência institucional, a luta jurídica é diacrónica, pós-violação dos direitos e busca substancialmente a responsabilização pelos males causados. Circunscrita à reação em face dos efeitos e dos danos provocados, a mobilização da justiça é intrinsecamente limitada. O ocultamento dos regimes de exceção está mais arraigado como prática de poder do que a atuação dos mecanismos de acesso à justiça está equipada e socialmente reconhecida como dinâmica de contrapoder. Nesse curso, o desvelamento do estado de exceção é parcelar e apresenta um impacto preventivo igualmente estrito<sup>328</sup>.

Curiosamente, a incontestável esfera de defesa da liberdade formal da sociedade perante o Estado reside na previsão de direito civis de contenção e estabelecimento de limites formais ao uso da força pública. O processo de redemocratização brasileiro, por exemplo, reafirma o compromisso com liberdades e direitos civis como oposição definitiva ao fascismo de Estado que deixaram para trás a partir da promulgação das constituições. Um empenho visível com a ratificação de tratados internacionais e participação dos estados em sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. As constituições nacionais prevêm ainda um extensivo rol de direitos e liberdades pessoais no qual a cisão radical com o passado político totalitário se consagra na defesa da integridade pessoal e na proibição absoluta da tortura. A constituição

---

<sup>328</sup> Sobre criminalização, segregação especial e violência do Estado de direito em São Paulo, ver Caldeira, 2000.

brasileira, por exemplo, prevê que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, estabelecendo a prática de tortura como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Contudo, a força da exceção manifesta-se na segregação dos corpos em zonas não civilizadas. Este espaço em que a ação de segurança converte-se em violência abusiva retira o sentido da autoridade do Estado como força, respeito à cidadania e garantia de direitos.

(...) o pobre só tem acesso à justiça na esfera criminal, é pobre, criminoso e merece apanhar. Os casos que nós infelizmente acompanhamos aqui na periferia são de violência policial, teve um caso de um rapaz que foi espancado por um policial militar. Antigamente na delegacia tinha uns bancos de concreto e ele foi jogado, algemado, contra o banco. Teve afundamento da face, teve que passar por cirurgia, foi comprovado que o policial agiu arbitrariamente, com violência e tudo o mais, prendeu o rapaz dentro da casa dele, e a sentença foi favorável. A princípio o policial o tinha acusado de desacato. Ele foi espancado, acusado de desacato e ainda foi processado. A sentença, como é lógico, reverteu a favor dele. Depois disso eu falei para ele “meu amigo, já que você ganhou essa ação no criminal, você entra com ação de indemnização contra o Estado”. Ele responde, “não, eu não quero problema”. Quer dizer, o medo que tem a população e a falta de costume de cobrar do Estado. Eu insisti para ele, você agora mexe no bolso do Estado para pedir uma indemnização. Infelizmente, para nós, para a maioria do povo, não estamos muito acostumados com isso do Estado pagar uma indemnização porque não é isso que se vê no dia-a-dia (Entrevista advogado Centro de Direitos Humanos de Sapopemba).

O ocultamento decorre não só do apartamento de corpos em zonas a serem civilizados pela força mas também através da consagração de um controlo exercido como poder total. A totalidade tanto encobre as possibilidades de denúncia, quanto remete a um exercício de autoridade soberana que não é questionado.

A grande dificuldade dos casos de violência institucional é essa zona cinzenta que ninguém viu. A lei do silêncio e da impunidade que impera. É como se tivesse legitimidade naquela abordagem, dar tapa na orelha, dar chute [...] Primeiro, tem a questão da prova, normalmente isso não é feito na frente de todo mundo. Depois, quando os agentes são policiais, eles estão no mínimo em dois, quando, não, em quatro, fica a palavra da vítima que é tida como acusada, ou de desacato, ou de qualquer outro crime, contra a palavra do policial. Por trás dos autos de desacato à autoridade, sempre se pode encontrar alguma violação de direitos. O testemunho dos policiais tem fé pública, qualquer juiz falaria isso. O que consegue romper esse manto de silêncio é alguma imagem ou algum som. Para mim, tá claro. Quando tem registo de áudio ou visual, em qualquer lugar do país, os policias militares são expulsos imediatamente ou liminarmente, ou são presos [...]. Claro que eles deviam ser obrigados a ouvir as pessoas



envolvidas, coisa que a corregedoria da polícia nunca faz e a delegacia nunca faz. Mas mesmo quando ouvem as testemunhas (se alguém pressiona para fazer), você tem 2 a 4 policiais de um lado, falando uma versão absolutamente redonda (porque, quando existe assassinato, o batalhão vai diretamente acompanhar esse policial militar no distrito policial). Então, por mais que o delegado civil queira fazer uma coisa mais correta, existe a pressão. Eu ouvi isso da própria corporação e da corregedoria. Nos casos em que há investigação, são destacados dois homens para irem lá e já arredondarem o Boletim de Ocorrência. Eu tenho um caso de um senhor que teve a casa invadida, foi torturado, engasgado por 6 policiais militares e foi responsabilizado por desacato e outras coisas. O que a defensoria pública conseguiu fazer até agora foi pedir a oitiva de vizinhos, coisa que ninguém tinha feito, e pedir o deslocamento do processo para justiça comum, por tortura. O promotor concordou parcialmente. Primeiro, vamos ouvir as pessoas, depois, tendo indício, mandamos para vara comum para analisar a tortura (Entrevista a defensor público).

Os efeitos dos estados de exceção são amplificados em instituições totais, nomeadamente os espaços de prisão provisória e execução criminal. A violência institucional nos presídios manifesta-se como espaço de submissão integral à autoridade dos agentes do Estado. Neste campo, a produção de provas e o encaminhamento das denúncias contra tortura e abusos de direito passam pelo crivo do próprio sistema criminal acusatório<sup>329</sup>.

(...) Diante de um caso de tortura, o que o agente da pastoral vai fazer? Ele tem duas opções. Ou ele procura o órgão de direitos humanos mais próximo a ele na cidade, a OAB, seja o Conselho de defesa dos direitos humanos, o Movimento de direitos humanos do local, a defensoria pública ou o Ministério Público ou o juiz. Ele vai procurar quem está mais próximo. Só que nós estamos contingenciados. É a boa vontade do juiz, do promotor. A gente vai procurando. Eles vão procurando o que ajuda no local. A pastoral assume quando o caso é muito grave. Como é que nós assumimos? Nós vamos fazendo pressão sobre a autoridade responsável. Esse é outro problema, no caso de tortura, por exemplo, quem é a autoridade responsável? Tortura é crime, então é o delegado. Mas como o caso chega ao delegado se ocorreu uma tortura de um funcionário contra um preso? O diretor não vai comunicar ao delegado. E se nós vamos ao delegado, o delegado, em geral, diz que está bem e vai instaurar o inquérito, mas isso não quer dizer que ele vá levar adiante esse inquérito. Nós temos que atuar com o juiz ou, muitas vezes, é o próprio delegado que está torturando naquela carcerária. Nós temos que ir ao juiz ou vamos ao promotor, mas eles não têm poder investigatório, quem tem é o próprio delegado e tem de voltar para o delegado de polícia. É um círculo. Ou, então, a gente percebe que o promotor, como alguns promotores dizem “tortura eu não faço denúncia. Eu faço denúncia de maus tratos, de lesão corporal, mas de tortura não”. Não aceitam a classificação como tortura, ainda que a tipicidade esteja clara, evidente, e a autoria também. Nós enfrentamos todos esses problemas. Não se vai contra o delegado, porque nós comemos

<sup>329</sup> Para um estudo sobre o crime de tortura e o papel da justiça criminal em São Paulo, ver Marques, 2009.

da mão do delegado. Se eu vou contra o delegado, ele vai maquiar todos os inquéritos daqui para a frente. Não se pode bater de frente, não se pode denunciar a autoridade local. Nós temos uma série de dificuldades para enfrentar. Outra questão é a própria demora dos processos. A demora mata, o exame de corpo de delito tem casos que é só depois de um ano. Ele tem de ser feito imediatamente, mas não é. É depois de um mês, dois meses, três meses, quatro meses, cinco meses, um ano. A retaliação é uma constante. Quando ele é torturado, ele já é. Quando nós chegamos, a Pastoral ou uma outra organização de direitos humanos ou algum promotor, ele já é avisado. “Se você comunicar, você vai ser torturado novamente, ou então você vai ser morto.” No próprio exame de corpo delito, o oficial, o agente penitenciário que torturou, é aquele que acompanha no exame de corpo de delito e faz a proteção dele durante o exame realizado pelo médico legista. São todos esses problemas que nós temos. que são difíceis de resolver (Entrevista a advogado Pastoral Carcerária).

Em relatório publicado em 2010, a Pastoral Carcerária aponta a impunidade como principal obstáculo ao combate à tortura no Brasil<sup>330</sup>, salientando como fatores significativos: o corporativismo institucional da polícia (tanto a militar quanto a civil), que realiza uma investigação precária no sentido de descaracterizar o crime de tortura praticado por colegas; a morosidade em relação às providências de apuração das denúncias, retomando a questão do corporativismo; o medo das vítimas em denunciar em decorrência de possíveis represálias; e a dificuldade de comprovar a tortura, tanto no que diz respeito à perícia, que muitas vezes é realizada dias ou meses após a tortura, quanto pela falta de testemunhas, visto que a tortura ocorre em locais de pouca visibilidade. A inadequação do funcionamento das estruturas jurídicas em torno da causa daqueles e daquelas submetidas/os a instituições de controlo totais e seus agentes indicia um quadro de reivindicação social bastante limitado. No Brasil, o histórico de afirmação da Pastoral Carcerária é reativo à ausência de atuação significativa no que toca ao quadro de violação dos direitos humanos.

Agora é um pouco difícil em relação ao que dizer da Pastoral Carcerária, porque a Pastoral Carcerária o que é? É um serviço religioso nos cárceres. De onde surge essa ação em favor dos direitos humanos da Pastoral Carcerária? A gente vai visitar, vai realizar o culto, vai celebrar, no entanto, alguém está machucado. A gente percebe que tem 2700 mulheres numa penitenciária com um médico que vai uma vez por semana e só consulta as mais novas e bonitinhas. Então, diante da situação e da omissão do Estado em relação à assistência, à saúde material, à assistência jurídica, a Pastoral Carcerária reage. Ela presta esse serviço, ou busca voluntários para prestar esses serviços. Ou ela pressiona o Estado para que ele forneça esse serviço. Na verdade, a nossa ação em direitos humanos é resultado da omissão e da

<sup>330</sup> Sobre este tema ver, ainda, Jesus (2009).

carência. Há uma continuidade de violações de direitos humanos muito grande todos os dias. Eu tenho uma estagiária aqui, para trabalhar exclusivamente com os casos de tortura do sistema prisional, ainda assim, ela não consegue alcançar todos os casos (Entrevista a advogado, Pastoral Carcerária).

Este contexto convoca a necessidade de um desdobramento institucional pró-ativo, e não apenas de retificação do direito, através de medidas a serem implementadas e reconhecidas pelo Estado que potenciem o acompanhamento e a vigilância externa dos órgãos públicos, o recebimento de denúncias contra os excessos cometidos, a adoção de medidas de responsabilização do Estado e a garantia de reparação pelos danos causados. No caso da tortura, destaca-se a importância de uma ação estratégica de cruzamento de diferentes escalas de realização do direito na implementação de mecanismos de prevenção, como por exemplo, aplicação local do protocolo facultativo da Organização das Nações Unidas.

Nesse sentido, uma parte significativa das recomendações do relatório sobre tortura da Pastoral Carcerária (2010) dirige-se à diferenciação estrutural do sistema de justiça, como, por exemplo: (1) implementação do mecanismo nacional e dos mecanismos estaduais de prevenção à tortura nos locais de privação da liberdade, previsto no Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura; (2) criação de uma delegacia própria para apuramento dos casos de tortura, com independência funcional em relação à secretaria de segurança pública; (3) criação de um banco de dados para registros das denúncias de tortura ou revigorar o SOS Tortura; (4) colocação da gestão prisional exclusivamente sob o controle de civis; e (5) criação de um mecanismo de acesso direto e confidencial entre presos e familiares e o mecanismo de visita e combate à tortura.

Em São Paulo, o desenvolvimento de um espaço de assistência jurídica do Estado para recebimento das denúncias, nomeadamente de violência policial, tem envolvido uma reconfiguração da própria concetualização do papel da defensoria pública. O desafio do Núcleo de Direitos Humanos da defensoria para tratamento destes casos implica transgredir os limites de ação de uma estrutura de assistência jurídica estatal tradicionalmente consagrada à defesa da/o ré/réu em processos criminais. Uma

alteração de papel institucional que contradita a clássica crítica que a defesa pública levanta à ineficácia repressiva e ressocializadora do sistema criminal.

(...) a ação da defensoria pode ser um diferencial, mas isso tem que ser reconhecido como prioridade, se você conversa com os defensores, tem gente que acha inadmissível se utilizar do aparato penal para buscar a punição, que é uma das coisas que você teria que fazer. É tortura, não é desacato, tem que se processar os policiais por tortura. Eu sustento que é uma questão de paridade de armas, você quer abolir o sistema penal, abole pra todo mundo, mas enquanto existir para reprimir determinados grupos, pode e deve ser usado como meio de repressão da violência institucional. Basta fazer esse uso dentro de uma visão de defensoria, não é uma punição a qualquer custo. Eu concordo que a justiça não é igual à justiça criminal. Tem várias formas de atuação, a primeira coisa é você estancar, não é punir. Agora em determinados casos você não tem como não buscar a justiça penal. A tortura é um crime inexistente, é como o racismo, e os dois estão na constituição. Há uma discordância até dentro da própria defensoria, como deve ser a atuação nesses casos. É preciso amadurecer, era interessante, por exemplo, criar uma banca só para assistência de acusação em violência policial, agora eu quero ver quem é que ia aceitar isso (Entrevista a defensor público).

A mobilização dos tribunais manifesta-se como acesso aos direitos através de medidas de reparação, ressarcimento pelas perdas e responsabilização do Estado. A atuação da defensoria pública de São Paulo, através de pedidos de indenização, demonstra um lastro de violência institucional que ultrapassa o espectro dos maus-tratos e tortura nos espaços de privação de liberdade, abarcando o incumprimento mais geral do dever de proteção do Estado, o que demarca não só a ação dolosa mas também a omissão na promoção da saúde e da segurança das/os cidadãs/ãos mais carenciados.

**Quadro 3. Ação e omissão doloso do Estado na garantia da Saúde e da Segurança**

	<b>Resumo do caso</b>
<b>Caso 1</b>	Sentença determinando indenização do Estado em favor de detento cujo falecimento ocorreu sob os cuidados do estabelecimento prisional. Nenhuma debilidade clínica foi detectada na avaliação médica inicial. Alguns meses depois, a saúde da vítima foi se deteriorando rápida e gradativamente. Segundo relatos da esposa, nos dias de visitação, ela encontrava o marido sozinho na enfermaria, já em estado crítico de saúde, sem que lhe estivesse sendo ministrada qualquer medicação e sob os cuidados de outro detento que lhe fornecia comida e água. Embora tenha sido levado para hospitais da região e até mesmo da capital, a falta sistemática de tratamento médico ocasionou o óbito.
<b>Caso 2</b>	O Município de São José dos Campos condenado a indenizar o marido e os três filhos de aposentada que morreu durante uma enchente ocorrida em janeiro do ano passado. A vítima vivia em uma região de forte adensamento populacional, às margens do córrego Cambuí, onde os problemas de inundação são frequentes e conhecidos pelo município, cujo projeto de canalização pela Prefeitura não concluído provocou a inundação.
<b>Caso 3</b>	Oito pedidos de indenização contra o Estado de São Paulo por conta dos crimes acontecidos em maio de 2006, na cidade de Santos. Os crimes estariam relacionados aos ataques de uma facção criminosa e suposto revide policial decorrente, que vitimou dezenas de pessoas inocentes. As ações foram propostas em favor dos familiares das vítimas e de um sobrevivente.
<b>Caso 4</b>	Sentença determinando o pagamento de indenização pelo Estado e Município à viúva de um paciente que faleceu de gripe suína após sua internação ter sido rejeitada pelos hospitais públicos da região de Taubaté. O paciente procurou o posto de saúde municipal e foi-lhe negada vaga em hospital junto ao Sistema Único de Saúde. Por falta de vagas nos hospitais públicos da região, os familiares procuraram um hospital particular para que fosse feito o tratamento. Porém, pelo erro inicial de diagnóstico e falta de tratamento na rede pública, o paciente não resistiu e acabou falecendo.
<b>Caso 5</b>	A ação indenizatória pela morte de paciente que passou 16 dias internado sem água e alimentação, com sinais de enfarte e sem que fosse promovida sua transferência para um hospital com melhores condições de atendimento. Outras ações foram encaminhadas ao Judiciário envolvendo casos de pacientes que ficaram em ambientes com más condições de abrigo ou que receberam tratamento médico inadequado. De acordo com dados levantados pelo Defensor junto ao 2º Subdistrito do Registro Civil das Pessoas Naturais de Taubaté, duas pessoas morrem por dia no pronto-socorro.
<b>Caso 6</b>	Tribunal de Justiça do Estado (TJSP) concedeu indenização de 150 salários mínimos aos familiares de um jovem morto dentro do extinto presídio do Carandiru, em 1999. A decisão foi divulgada nesta semana. Giovane Batista de Lima, pai de duas filhas, tinha 27 anos e cumpria pena no Pavilhão 8 da extinta Casa de Detenção de São Paulo. Em 25/2/1999, ele morreu no local em razão de traumatismo craniano e hemorragia interna. O boletim médico narrava que ele tinha sido vítima de várias perfurações por armas brancas. As investigações concluíram que um colega de cela foi responsável pelo ataque.
<b>Caso 7</b>	Sentença de primeira instância favorável condenando a Fazenda Pública do Estado a indenizar em R\$ 232,5 mil os filhos de um comerciante morto em 2009, após tiroteio durante uma perseguição policial. Ele fora vítima de um seqüestro relâmpago. No curso do seqüestro, uma viatura da Polícia Militar mandou parar o veículo, porém, com a negativa, teve início uma perseguição policial e tiroteio com disparo de 66 tiros pelos policiais. Um dos disparos acertou o comerciante na cabeça. Ele foi levado a um hospital, mas não resistiu ao ferimento e morreu. Na ação, a Defensoria Pública argumentou que os policiais deveriam ter atentado à hipótese de haver inocentes no veículo antes de efetuar disparos.
<b>Caso 8</b>	A vítima morreu durante o período de banho de sol no presídio, por supostamente pertencer a uma facção criminal diversa àquela do restante dos presos. O Tribunal de Justiça determinou uma indenização pelo Estado aos pais de um detento morto.
<b>Caso 9</b>	O Tribunal de Justiça do Estado confirmou uma sentença de primeiro grau e condenou a Prefeitura de São Paulo e o Hospital Municipal Ermelino Matarazzo a pagarem indenização no valor de 50 salários mínimos a título de danos morais para cada uma das quatro filhas de uma mulher que morreu naquele hospital, após ter se jogado da janela do quarto onde estava internada, em quadro de confusão mental. A Justiça reconheceu a omissão do serviço público de saúde, por não ter tomado cuidados necessários para evitar o suicídio da mulher.

Fonte: Coordenadoria de Comunicação Social da Defensoria Pública

O necropoder manifesta-se tanto na ação que provoca a morte quanto na inação que retira as condições de vida.

[...] você vai no hospital do estado aqui, em que o corpo de enfermagem não recebe o aparato da diretoria do hospital para ter uma condição digna de trabalho. Isso reverte contra quem? Contra a população. Acompanhamos o caso de um garoto de dez anos que faleceu e teve outro de seis meses que está numa UTI por falta de um atendimento rápido. Isso se as pessoas não estão orientadas para o procedimento que devem tomar, para tirar satisfações do que aconteceu, fica por isso mesmo (Entrevista a advogado, Centro de Direitos Humanos de Sapopemba).

A violência na restrição das condições de vida é transversal e aplica-se igualmente ao tratamento dirigido às/aos pobres pelas próprias instituições do sistema de justiça:

Eu tenho um exemplo também baseado no funcionamento do juizado da infância e juventude. Antes de receber a informação do promotor de justiça, as pessoas ficam numa sala superaquecida, uma ante sala com bancos desconfortáveis. São tratadas de qualquer jeito, o promotor trata de qualquer jeito os adolescentes. Em que pese que eles tenham cometido ato infracional, são sujeitos de direito. Têm direito a respeito, isso se aplica inclusive às mães que estão lá, que não cometeram nenhuma infração para passarem por esse tipo de humilhação. O tipo de tratamento é terrível para o pobre. Você não vê nenhum da classe média ali, só pobre. Na defensoria, é só pobre. Nas varas criminais, quem está ali a maioria é pobre. O rico não, o rico consegue abrir as portas em menos de 24 horas (Entrevista a advogado, Centro de Direitos Humanos de Sapopemba).

O caso 1 exemplifica o acesso à justiça como a mobilização reparatória da justiça em face da omissão do Estado na garantia da segurança dos adolescentes internados nos centros de detenção juvenil em São Paulo.

#### **Caso 1. Violência como omissão do dever de segurança e proteção da cidadania**

A Fundação Casa foi condenada a pagar aproximadamente 400 mil reais à família do jovem Sidney Moura Queiróz, morto em setembro de 2003 por ter mais de 70% de seu corpo gravemente queimado em um incêndio, na Unidade 19 do extinto Complexo Tatuapé da Febem (Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor), dois meses antes. O valor da condenação se refere à soma dos valores atualizados da indenização de 150 mil reais por danos morais e o pagamento de uma pensão vitalícia de um salário mínimo à mãe do adolescente.

Tanto o juiz de primeira instância como o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceram a responsabilidade da Fundação CASA pela garantia da vida e integridade dos adolescentes e jovens privados de liberdade sob a sua guarda. Ficou provado que a unidade não tinha condições de segurança contra incêndio ou sequer possuía alvará de funcionamento, justamente por falta de autorização dos Bombeiros.

Na época, o próprio presidente da Febem, Paulo Sérgio de Oliveira e Costa, reconheceu a responsabilidade da instituição: “Confesso que, como presidente da Febem, não posso me conformar com o resultado trágico de uma ação, no mínimo, negligente, onde situações, que envolvem garotos com personalidade complexa, são absolutamente desprezadas pelos nossos funcionários. Depois do

evento, de nada adianta “desculpas” ou “justificativas”, pois o que importa é o que deixou de ser feito para evitar a tragédia”. Sidney havia sido transferido àquela unidade depois de represálias por ter denunciado funcionários do Complexo Franco da Rocha por tortura.

Fonte: Conectas Direitos Humanos

Este caso integra as ações de litígio estratégico conduzidas em São Paulo no âmbito da organização Conectas Direitos Humanos. Esta atuação estratégica em causas relativas ao sistema juvenil de privação de liberdade envolve ainda outros casos, como a condenação em 2011 da Fundação Casa (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente), antiga Febem (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), ao pagamento de R\$ 300 mil para a família de um jovem esfaqueado por outros internos, na extinta unidade de Franco da Rocha. Em 2010, foi obtida sentença semelhante determinando o pagamento de R\$ 600 mil à família de outro interno, vitimizado nas mesmas condições. No mesmo sentido, uma ação internacional perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos levou ao fechamento do complexo de Tatuapé da Febem, devido a denúncias de tortura e outras violações de direitos humanos<sup>331</sup>. No espaço de mobilização perante a necropolítica, é também exemplificativa a reivindicação das mães dos adolescentes para assegurar a responsabilidade do Estado pelo sepultamento dos filhos mortos dentro dos centros de detenção.

(...) o menino tinha cometido graves erros, podia morrer dentro da prisão mesmo. Ninguém discutia a necessidade de ações de reparação, de indenização da família. Depois que morria, jogavam no IML e a família que se virasse. Sem nenhuma estrutura, sem nenhuma condição. Nem fazer o sepultamento, a FEBEM fazia. Deixava no IML (Instituto Médico Legal) e as assistentes sociais é que faziam lá, aquele sepultamento social. Dar o caixão, fazer atestado de pobreza para poder conseguir o caixão. Era uma humilhação. A gente entrou com isso, exigir que o Estado, já que estava no FEBEM e eles mataram, deixaram morrer, o funeral a gente queria com decência. Eu só falei apanhar, eu fui empurrada dentro daquele IML com funcionários da FEBEM. Eles só faltaram me atropelar quando eu chegava com essa ideia. E aí eu exigia, chamava a imprensa, queria saber porque é

<sup>331</sup> Desde 2003, o Complexo do Tatuapé da Febem, que ficou conhecido nacional e internacionalmente como palco de diversas violações de direitos humanos, passou por incontáveis rebeliões e pela morte de ao menos oito internos, em diversas modalidades: enforcamentos, assassinatos, maus tratos, queimaduras e execuções durante rebeliões. Em novembro de 2005, foi alvo de condenação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a partir de denúncia apresentada pela AMAR, Cejil, Comissão Teotônio Vilela, Conectas, Travessia e Fundação Interamericana de Direitos Humanos. Tal condenação obrigou o Estado brasileiro a tomar medidas concretas para impedir novas violações. A desativação foi feita em 2007 (<http://www.conectas.org/artigo-1/desativado-complexo-tatuape-da-antiga-febem>), acedido em 24 de Abril de 2013.

que não tinha aquela possibilidade. Hoje é uma garantia. Então, hoje, quando infelizmente morre um adolescente dentro da fundação, a fundação já cumpre todo o velório com dignidade aonde a mãe leva o filho para ser enterrado. Então tudo é feito, hoje, dentro do respeito. Mas não era assim (Entrevista a representante, Associação de Mães e Amigos dos Adolescentes em Risco).

## **O** potencial emancipatório dos corpos periféricos juridicamente híbridos

A meu ver, o potencial emancipatório do direito não reside no campo legal em si mas no que denomino corpo jurídico subalterno híbrido. Se é certo que os corpos periféricos são conformados pelo poder, como afirmou Foucault, não é menos verdade que, nas franjas contraditórias do exercício da soberania política podem ser ensaiadas práticas de transformação do uso do direito. Neste contexto, é possível aos sistemas de assistência jurídica ampliar o espaço de controvérsia acerca da aplicação hegemônica do aparato jurídico-institucional. O sistema de acesso ao direito, de acordo com as características e orientação política dos seus serviços, pode ampliar a visibilidade das relações viciosas de coexistência e violência entre poder jurídico e necropoder, demarcando nos corpos subalternos linhas de ação em resposta à violência e ao dano sistemático.

Trago para esta seção experiências de hibridação entre os regimes de verdade do direito como regra e da violência arbitrária como exceção. Exemplifico, através de testemunhos e exemplos de intervenção do sistema de assistência jurídica e da advocacia de causas, o que vou denominar exercício da contra-justiça pelos corpos jurídicos híbridos subalternos. Como pretendo demonstrar, o exercício da contrajustiça incide especialmente no processo de enunciação do direito (quem enuncia e o que deve ser enunciado). A contrajustiça é exercida em contexto de hibridação na medida em que potencia caminhos cruzados de transformação, isto é, que têm impacto tanto nos modos de atuação institucional e profissional, quanto nos métodos e nas alternativas de ação social.

Recaindo primeiramente sobre as formas de interpretação e produção do direito, a primeira ampliação da hibridação jurídica reside no rompimento das fronteiras entre quem conhece, traduz e fala do direito com autoridade e quem dele precisa. Na



dinâmica de direito como assistência, é clara a distinção entre uma autoridade que detém o direito e apoia quem dele necessita e aquelas/es que não detêm as condições culturais e econômicas necessárias para acedê-lo diretamente. A identificação da diferença nos modos de funcionamento do Estado de direito no que concerne à replicação de estados de exceção implica uma outra consciência subjetiva. Este elemento subjetivo é lógico: se a necessidade de conhecimento do direito é maior em face das situações de dano e violência sistemática, se de facto a experiência de exceção é de apartheid social, então, a necessidade do direito enquanto experiência de sofrimento decorrente da constante falta de acesso à justiça pertence exclusivamente aos corpos periféricos.

O reconhecimento desta distinção fenomenológica salienta que a correspondência entre a erudição do direito e do seu papel de contraposição ao abuso de poder depende de uma transversalidade de conhecimento entre a autoridade porta-voz do campo jurídico e o corpo recetáculo da violência. Se deter o direito como poder pode afastar a experiência da sua manifestação como fascismo social, a autoridade de ditar os termos de entendimento do direito deve ser realocada como espaço de enunciação daquelas/es que dominam os termos de incidência do sofrimento e da exceção.

Quando eu me envolvi com essa questão, por conta de um filho meu, caçula, que se envolveu com drogas e com atos infracionais. Eu tentei de todas as formas, no atendimento do tratamento da dependência, do abuso de drogas, e eu não achei. Como não tinha nenhuma proposta, nenhuma política de tratamento para essa causa, eu fui pagando traficantes, pagando polícia e as coisas foram-se complicando muito e aí chegou o momento em que não dava mais para encher aquele saco sem fundo que é a droga. É uma desgraça. Ele terminou roubando e indo preso. Foi quando ele foi para a Febem que eu me deparei com outra realidade. De alguma forma eu tive esperança que, contido, e numa soberania do Estado, como era a fundação, grande e com muitos recursos. Na minha cabeça, eu achava que teria ótimos profissionais na área da saúde, da psicologia, da assistência social, da pedagogia, da psiquiatria, enfim, tudo o que você possa imaginar. E que poderia encontrar uma solução que era a dependência, o uso de drogas que levou ele a infracionar. Quando eu me deparei com aquela realidade, eu percebo que aquilo não recuperava ninguém. Que era opressão, tortura, sujeira e era tudo muito ruim, muito muito ruim para ser uma fundação estadual com o nome de bem-estar do menor. Eu comecei a questionar aquela situação e a querer mudar. Fomos organizando e começamos a juntar grupos e estudar o Estatuto da Criança e do Adolescente, estudar políticas públicas, a questão da dependência química, que era uma coisa que se repetia muito. Eu comecei a participar de tudo quanto era debate,

seminário, palestra, tudo o que existia. Eu comecei a participar de tudo. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), eu li tudo. Na altura se alguém perguntava de determinado assunto, eu falava: “no estatuto, o artigo tal fala sobre isso”. Eu passei a conhecer a lei, mesmo sem ser doutora, sem ser advogada, eu conhecia tudo da legislação juvenil. Era um instrumento de luta para mim. Eu fui estudar também sobre dependência química, sobre droga, tudo sobre escola, qualidade de ensino, políticas públicas direcionadas para família, para a juventude. Eu precisava daquilo para sobreviver, para poder aguentar aquela barra. O meu filho então sofreu um acidente na Febem, caiu da muralha, quebrou o calcanhar e ficou internado por três dias. Ninguém me avisou. Uma evangélica que estava evangelizando no hospital me avisou que o meu filho estava lá agonizante e pediu pelo amor de Deus para ela me ligar. Foi assim que eu tomei conhecimento que o meu filho estava no hospital. Eu passei por todo o tipo de humilhação, de exclusão, porque o meu filho era infrator. Foi uma humilhação. Eu não podia ver o meu filho. Tem que ter autorização da FEBEM para poder entrar para ver. Na hora que eu fui para a visita também não podia ver, porque o meu filho era criminoso, tinha cometido ato infracional, estava com escolta da FEBEM e eu não podia. Eu, então, corri no fórum, no procurador judiciário para poder garantir a minha visita, com toda uma humilhação. Uma carta que me autorizava a visitar, que eu tinha que apresentar, desde o vigilante e da faxineira, em baixo, até o diretor do hospital. Todos os dias eu fazia isso. Depois, passada essa crise, eu ganhei um ECA, eu não tinha, eu lia o dos outros. Então, estava folheando o ECA e aí me deu uma ideia de olhar o artigo 12 e lá dizia que se garantia a presença dos pais ou responsáveis dentro dos ambientes hospitalares quando tivessem crianças e adolescentes internados. Eu percebi aí o quanto todos os meus direitos tinham sido violados. Tinha uma outra família que estava passando pela mesma situação que eu. Eu peguei aquele artigo 12 e mandei ela no fórum pedir para o advogado garantir, que ela queria ficar com o filho no hospital e o advogado, fundamentou dentro do artigo 12 e o juiz deu. Assinou a fundamentação. As mães começaram a me procurar, quando tinham problemas. Começaram a me procurar para encontrar uma solução. E eu comecei cada dia a estudar mais, encontrando as soluções que a gente poderia ir ao juiz garantir dentro do ECA. Aí é quando a gente se fortalece realmente, grupo de mães, tornando-se uma organização, uma associação. Nós estruturamos as famílias, mas não dentro de índices de estrutura, nós estruturamos dentro do poder jurídico. O conhecimento jurídico do que ela tem direito. Porque a lei é nossa, não é do advogado, do promotor, nem do juiz não. Se eu sofro as consequências da lei, sou eu que tenho que conhecer ela (Conceição Osório, Associação de Mães e Amigos dos Adolescentes em Risco).

A transgressão da fronteira entre autoridade que aplica e corpo sobre o qual recai a força da lei traduz-se na multiplicação da comunidade de intérpretes e criadores/as do direito. O sentido e o alcance das normas legais têm o valor e a utilidade ressignificados na medida em que a manifestação do corpo subalternizado transcende a aplicação cotidiana dos institutos e conceitos jurídicos. Por exemplo, muito embora o direito de ir e vir esteja solidamente consagrado na jurisprudência das liberdades civis e como técnica de defesa criminal com a garantia do *habeas corpus*, a repetição desse direito pela população em situação de rua da cidade de São Paulo é feita para desobedecer a

autoridade oficial de ordenamento e reordenamento do espaço, revigorando o próprio campo de aplicação do *habeas corpus*.

Então a rua é isso. A rua é dolorosa para quem está na rua. E a gente tem pessoas que não saem mais da rua. É porque ela já criou um vínculo na rua – a rua é a casa, é tudo dela. Você não faz mais trabalho nenhum com aquela pessoa. Aí, qual é o trabalho enquanto movimento? É ir buscar o direito de justiça para aquela pessoa. Quer viver na rua... vamos ver qual é qual é o direito dela de viver na rua. Ela tem 40 anos de rua. Em 40 anos, você não tira mais uma pessoa da rua. Agora é o que a gente quer, porque a constituição errou. Os constituintes erraram. Tinha que estar mencionado na constituição: todo brasileiro tem direito de ir, de vir e de ficar. Porque aí você não tinha o cidadão ou cidadã da rua. Eu não posso falar porque na época de 1988 eu era uma criança ainda. Claro que eu vi pela televisão, vi a luta mas eu não podia, tinha 12 anos, não podia nem participar. Mas hoje eu falo isso, não tiro. A constituição é importante. Mas tinha que estar isso no artigo 5º porque, aí, você pode ficar onde você quiser, se você quiser ficar no seu estado você pode ficar. O direito de ir e vir é-te assistido mais ou menos na justiça, mas o de ficar não. Hoje pode-se falar para o indivíduo “você pode ir para onde você quiser”, mas “você não pode ficar aqui” e aí te tiram dali e te jogam para um lugar mais ruim ainda. Então nós, o movimento da população em situação de rua, tem essa preocupação. Tem dois olhares. O primeiro olhar é de querer que ninguém fique na rua, a rua não foi feita para ser dos humanos, para morar. A rua é um espaço muito ruim. E o segundo, aquele que quiser ficar a gente tem que respeitar e tem que defender o direito dele de ficar. Se ele quiser sair a gente tem que ajudar ele a sair. Mas, se ele quiser permanecer, a gente tem que respeitar e lutar para que ele permaneça. Continua sendo direito dele. “Mas não é direito digno de um cidadão”, não é, mas ele quer ficar. É que nem a gente fala hoje, ele criou vínculo ali. Vínculo familiar, vínculo de amigos, ele faz daquele espaço a casa dele. É público não é privado. Se é público, é de quem? É de todos. Mas aí a gente tem que conciliar com o companheiro ou companheira. Hoje eu estava ouvindo e me veio na cabeça... Muita gente fala que temos direitos e deveres. Mas quais são os nossos deveres? É cobrar, aquele que você colocou no poder, a dar banheiros públicos, espaços melhores. Esse é o seu dever. O seu direito, como cidadão, é ter acesso à justiça, a ter acesso à rua. É direito meu. Se eu quiser ficar sentado a vida inteira eu fico. E agora o dever (Anderson Lopes Miranda, Movimento Nacional da População de Rua).

Ganhou repercussão no Brasil a liminar em pedido de *habeas corpus* conseguida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em favor de um morador de rua. Com base no pedido feito pela defensoria, um dos desembargadores do tribunal de justiça estadual concedeu ao morador de rua Carlos Eduardo Magalhães, de 41 anos, o direito de ir, vir e permanecer em via pública sem ser abordado pela Polícia Militar, “salvo por ordem judicial ou em caso flagrante delito”. De acordo com o pedido de *habeas corpus* preventivo formulado pela defensoria:

[...] desde o início do corrente mês [Janeiro de 2012], a Polícia Militar do Estado deflagrou operação no bairro da Luz e adjacências, região popularmente denominada de “Cracolândia”, com o objetivo declarado de coibir o tráfico de substâncias entorpecentes e resgatar as pessoas em estado de vulnerabilidade. A operação foi intitulada de “Sufoco”, substantivo que, nos dicionários do vernáculo, tem como significado “ato ou efeito de oprimir, impedir, impressionar, comover, causar profundo abalo no ânimo, aflição”. Por certo, nenhum conflito com o ordenamento jurídico resultaria da Operação se a opressão fosse exclusivamente dirigida ao tráfico de entorpecentes. No entanto, o “sufoco” anunciado está sendo explicitamente dirigido a uma parcela ampla de pessoas, dentre elas, aquelas não flagradas em cometimento de delitos, tendo autoridade pública declarado explicitamente que o objetivo da operação é impingir “dor e sofrimento”.

O paciente do presente habeas corpus, atendido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, relatou, nesta semana, ter sofrido as seguintes ameaças em sua liberdade de locomoção: “3 abordagens em 7 dias, repetindo a averiguação do nome e nos colocando para esperar em posição desconfortável, com xingamentos como ‘cu de burro’, ‘lixo’ etc” Relatou que, na Praça Coração de Jesus, um agente policial identificado como Soldado Velasco “xingou-me e ameaçou de ‘dar uma porrada na cara’ do rapaz que estava sendo abordado junto a mim”. Relatou, ainda, que os policiais envolvidos na “operação sufoco” têm utilizado spray de pimenta sobre a face dos moradores da região que se recusam a circular. Em vídeo gravado pela Defensoria Pública no ato de seu atendimento, o paciente complementa que: “quer dizer é, tratando como alguém que não tem direito nenhum, ou que cometeu um crime, que no caso meu nome não consta, em nenhum [...] e não tem processo” e “tô pedindo meu Direito Constitucional de ir e vir, eu não posso ficar num lugar, outro dia eu não pude passar numa rua, que todos os pedestres passavam”.E, de fato, o paciente sequer possui inquérito policial contra si, muito menos processo ou condenação criminal,

No que concerne às pessoas em situação de rua, inexistente qualquer disposição em nosso ordenamento que determine a remoção compulsória dessas pessoas dos locais onde estão, especialmente por meio de expedientes violentos, vexatórios ou intimidadores.

Neste contexto, a mobilização jurídica, apesar do alcance limitado e posterioridade em relação à violação de direitos, baralha a função ideológica de diferenciação entre a classe trabalhadora e os outros (marginais, bandidos, vadios), tradicionalmente mantida pela justiça. A defensoria ainda tem impetrado ações no estado de São Paulo para impedir a detenção de moradores de rua com base na contravenção penal de vadiagem. É ainda exemplificativa a liminar obtida junto do tribunal de justiça do estado determinando que o Comando do Batalhão da Polícia Militar de Franca deve abordar as pessoas apenas em situações autorizadas pela lei, *e não somente porque mendigo e morador de rua, devendo ser observado que a busca pessoal somente será procedida quando fundadas razões a autorizarem [...], de modo a não se consumir*

*abordagens arbitrárias pelo simples trânsito em via pública ou mesmo que nela estejam dormindo*<sup>332</sup>.

A hibridação dos corpos subalternos reflete-se no direito vincando as divisões sociais ocultas ou menosprezadas que devem estar visíveis nos modos de aplicação e estruturação da justiça oficial. Um exemplo notório remete à reivindicação do movimento feminista no que toca às oportunidades de acesso à justiça das mulheres. Trata-se não apenas de uma reivindicação de diferenciação estrutural (juizados, delegacias da mulheres, serviços sociais) mas a consagração de espaço pluriversalistas de cidadania em que as diferenças de gênero e o papel do direito em perpetuá-las ganham voz.

Nós estamos batalhando pelo acesso à justiça num mundo neoliberal. O Estado é o maior violador dos direitos. Na verdade, nós vamos buscar do estado a resolução do nosso conflito com o próprio Estado, na maioria das vezes porque até os conflitos interpessoais (o caso da violência doméstica e familiar) você não pode analisar só interpessoalmente. Você tem que analisar socialmente, na relação inclusive com as instituições e com as próprias políticas públicas, porque a mulher está separada, desempregada. Se ela tivesse um emprego, uma casa, outras coisas que não é necessariamente só a violência doméstica que ela revelou, não é só isso.

Nesse trabalho que a gente faz com essas mulheres, ele é voltado para o acesso à justiça e para organizar as mulheres para reivindicar, para pressionar o Estado porque há uma resistência muito grande do estado em permitir que as mulheres exerçam o seu direito de recorrer à justiça. O acesso à justiça, a gente entende de uma forma mais ampla, que é a justiça fora do teor judiciário. É você ter direitos, saber que têm direitos e que pode usar esses direitos e exercê-los independente de pedir autorização para o estado. Não precisa pedir autorização ao Estado para ter direitos e ser uma cidadã. Isso é o principal do nosso trabalho porque o estado tem que garantir as políticas públicas para você ter condições melhores de sobrevivência. Uma coisa que não podemos perder de vista é que o próprio acesso à justiça requer políticas públicas, essa bandeira, se não for acompanhada com políticas públicas, é vazia. E nós vivemos há alguns anos um neoliberalismo, que é a redução das políticas públicas. Então vivemos essa contradição e é difícil motivar as mulheres e ter motivação constante. O grande mérito que temos com essa bandeira mais politizada, e talvez por acreditarmos muito nas transformações sociais, conseguimos transmitir isso às mulheres – vamos mobilizar, vamos brigar etc. Fazemos pequenas ações, mas que têm muito sentido para a capacitação e fortalecimento das mulheres. Pequenas ações como um abaixo-assinado; uma carta ou um protesto para reclamar do funcionamento de uma instituição, de uma propaganda institucional discriminatória em relação a mulher. São pequenas

<sup>332</sup> <http://dp-sp.jusbrasil.com.br/noticias/3142635/a-pedido-da-defensoria-publica-de-sp-tj-sp-concede-liminar-contraditacoes-de-moradores-de-rua-por-vadiagem-em-franca-interior-de-sp>, acedido em 23 de Março de 2013.

coisas, mas que têm muito sentido. Para as mulheres, o fato de terem protestado contra isso, terem sabido protestar, terem elaborado uma carta e discutido coletivamente é importante. (Amelinha Teles, União de Mulheres de São Paulo)

Do ponto de vista dos modos de funcionamento da justiça, os corpos periféricos enunciam uma justiça popular (Merry, 1993). No meu ponto de vista, a legalidade cosmopolita subalterna revigora o conceito de justiça popular na medida em que explora caminhos para potenciar o que denomino contrajustiça. A contrajustiça expõe a corroboração ideológica hegemónica da justiça oficial, confrontando o regime geral de valores e o sistema comum de medidas do contrato social. Impõe-se a presença dos grupos invisíveis no campo de reconhecimento admitido pelo sistema jurídico, abrindo espaços para a utilização direito por estes grupos. A contrajustiça explora, assim, a ambivalência do Estado de direito para escancarar a presença dos estados de exceção como a outra face da comunidade política ordenada. Como parte da ordem jurídica, os corpos de exceção reivindicam não só proteção nos termos consagrados pelo direito hegemónico, mas convocam especialmente um espaço próprio de recriação e interpretação do direito. Enquanto medida de readequação da ordem social, a utilização contra-hegemónica do direito contesta os princípios de funcionamento da soberania política. Nesse sentido, o recurso a este instrumento hegemónico, o campo legal, é em si provisório, guarda um carácter intrinsecamente limitado e assume uma dimensão instrumental. Consequentemente, a apropriação subalterna não é da racionalidade jurídica total mas das brechas e contradições que a luta contra-hegemónica impõe como elementos a serem integrados pelo direito. Uma apropriação que exige resistência, imaginação utópica e criatividade permanentes.

[...] os processos de poder se adaptam muito rápido aos processos de resistência. Então, se você não fizer diferente, você não perde simplesmente a luta mas você perde a esperança na luta. Porque muitas vezes a gente luta, sai derrotado, mas a gente se sente vitorioso moralmente. O problema é quando você perde e você se sente derrotado moralmente porque você utilizou de todos os esforços possíveis de tentar fazer alguma coisa diferente. A utilização da justiça é um instrumento só. Eu acho que utilizar o sistema de justiça é uma das coisas. Eu acho que pode utilizar a imprensa, pode utilizar manifestações na avenida paulista, podem-se utilizar um milhão de coisas diferentes. O importante é pensar, pensar em coisas diferentes, estabelecer processos de resistência que confundam porque quanto mais confundir pior vai ser para os sistemas de poder atacar os processos de resistência. Os movimentos sociais têm que ser dinamistas. Eu, pessoalmente, acho que essa criatividade que os movimentos sociais devem

ter passa também por uma postura diferente em relação aos enfrentamentos. Eu acho que, e eu posso estar enganado, é importante você ir na frente da secretaria da habitação, é importante você ir na frente do tribunal de justiça, é importante. Mas também é importante motivar outras formas de resistência menos agressivas e mais, digamos assim, de animação, de beleza, de estética, de mística porque isso alimenta, não só o sonho daqueles que participam, como também contradizem a ideologia dos movimentos sociais serem violentos que é, inclusive, o que justifica a criminalização. Então eu acho que é preciso perceber que talvez fosse necessário uma variação dos processos de luta para construir processos de resistência não menos indignados mas mais criativos no sentido de se estabelecer uma certa estética, uma certa mística, alguma coisa que impulse positivamente (Defensor Público, participação em *focus group*).

Neste contexto, o principal desafio colocado a um sistema oficial de acesso à justiça é ultrapassar o cativo do papel assistencial de inclusão vigiada das/dos pobres como consumidoras/es de sistemas de resolução de conflitos e criminosos carentes de justiça. Entendo que a transcendência dos limites da assistência jurídica tem como pré-requisito a presença simultânea deste mecanismo como promessa, manifestação da democratização do Estado de direito, e como transgressão, meio de desvelamento dos estados de exceção. Esta copresença radical (Santos, 2007a) representa, em primeiro lugar, a criação de soluções de serviços jurídicos que amplifiquem os pontos de contato da hibridação dos corpos subalternos. Em segundo lugar, remete à atualização perante o Estado de direito dos diferentes modos de criação do sujeito no exercício da contrajustiça e, vice-versa, à atualização perante os corpos subalternos dos diferentes processos de enunciação da sujeição pela soberania política. Em face da necropolítica, a copresença, não imprimindo a simultaneidade entre a ação violenta e a afirmação dos direitos, visa, pelo menos, reduzir o espaço diacrónico de uma para outra.

No caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, é um exemplo de co-presença a atuação das/dos defensoras/es e do Núcleo de Direitos Humanos na operação da Política Militar na região conhecida como Cracolândia, no centro da cidade de São Paulo. A Operação Centro Legal, encabeçada pela polícia militar e dirigida ao combate do tráfico de drogas na região da Nova Luz, em janeiro de 2012, foi acompanhada pela unidade móvel da defensoria pública. O objetivo da presença da defensoria no local era o de avaliar ocorrências de violação de direitos da população em situação de rua resultantes de possíveis excessos da abordagem policial. A ação registou as denúncias e divulgou informação sobre os direitos das/os cidadãs/ãos, nalguns casos, avançando

com soluções jurídicas de garantia pessoal das/os moradores de rua, como, por exemplo, pedidos de *habeas corpus* preventivo.

A copresença radical está, por sua vez, condicionada a arquitetura dos serviços jurídicos, às condições financeiras e estrutura disponível de funcionamento da assistência jurídica, à pluralização das instâncias de recurso ao litígio estratégico, ao impacto dos princípios de independência corporativa (Santos *et al.*, 1996) das profissões, às pressões políticas sobre o alcance e extensão do acesso à justiça aos pobres, entre outros. A maior ou menor abertura para dinâmicas de copresença determina a (re-)configuração de um sistema de justiça destinado ao tratamento disciplinar das divisões visíveis da dominação política e, portanto, de repressão ou de reconhecimento das linhas de divisão abissal que determinam os conflitos sociais.

## **B**ibliografia

Alves, Cleber Francisco (2005), *A estruturação dos serviços de assistência jurídica no Brasil, na França e nos Estados Unidos e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à justiça*, Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica.

Abel, Richard (1985), "Law without politics: legal aid under advanced capitalism", *UCLA Law Review*, 32, 474;

Blankenburg, Erhard (1996), "Comparing legal aid schemes in Europe". Paterson, Alan; Goriely, Tamara (orgs.) (1996). *A Reader on Resourcing Civil Justice*, Oxford: Oxford University Press;

Blankenburg, Erhard (2002). "The lawyers' lobby and the welfare state: the political economy of legal aid", in Reagan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid*, Oxford: Oxford University Press;

Blankenburg, Erhard; Reifner, Ugo (1981), "Condition of legal and political culture limiting the transferability of access to law innovations", in Cappelletti, Mauro (org.). *Access to justice and welfare state*. Florença: European University Institute;

Bógus, Lúcia; Raposo, Isabel; Pasternak, Suzana (orgs.) (2011), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*, São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP;

Caldeira, Teresa P. R. (2000), *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, Berkeley e Los Angeles: University of California Press;



- Campilongo, Celso; Pressburger, Miguel; Araújo, Maria Teresa (orgs.) (1992), *Discutindo a assessoria popular*. Rio de Janeiro: Fase – Instituto Apoio Jurídico Popular;
- Cardoso, Ruthe (1991), “A sociedade em movimento: novos atores dialogam com o Estado”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32: 129-133;
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1988), *O acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris;
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA (2004), *Sistema judicial y racismo contra afrodescendientes*, Brasil, Colombia, Perú Y República Dominicana. Santiago: CEJA;
- Cousins, Mel (2002), “Legal Aid Reform in France and the Republic of Ireland in the 1990s”, in Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Cunha, Luciana (2001), *Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer;
- Falcão, Joaquim (1984), *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense;
- Falcão, Joaquim (2008), *Invasões urbanas: conflitos de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: FGV;
- Goriely, Tamara (2002), “Making the welfare state work: changing conceptions of legal remedies in British welfare state”, in Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Goriely, Tamara (1994), “Debating the quality of legal services: Differing models of the good lawyer”, *International Journal of the Legal Profession*, 1, 2: 159-171;
- Goriely, Tamara (1996), “Law for the poor: The relationship between advice agencies and solicitors in the development of poverty law”, *International Journal of the Legal Profession*, 3, 1-2: 215-248,
- Goriely, Tamara (2002), “Making the welfare state work: changing conceptions of legal remedies in British welfare state”, in Regan, Francis et al. (org.), *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Jesus, Maria Gorete Marques de (2009), *Os crimes de tortura e a justiça criminal. Um estudo sobre os processos de tortura na cidade de São Paulo*. Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo;
- Johnson Jr., Earl (1978). *Justice and reform. The formative years of the American Legal Services*. New York: Sage;

- Johnson Jr., Earl (2002). "Justice and reform. A quarter century later". Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Kilwein, John (2002), "The decline of the Legal Services Corporation: It's ideological stupid!" Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Luz, Vladimir de Carvalho (2008), *Assessoria Jurídica Popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris;
- Maffezoli Leite, Antônio; Gonçalves, Cristina Guelfi; De Vitto, Renato Campos (s.d.), *O Desafio da efetivação do acesso à Justiça e o papel de uma nova Defensoria Pública*;
- Mbembe, Achille (2003), "Necropolitics". *Public Culture*, 15(1): 11-40;
- Merry, Sally Engle (1993), "Defining Popular Justice", in Merry, Sally Engle; Milner, Neal (orgs.). *The possibility of Popular Justice. A case study of community mediation in the United States*. Michigan: The University of Michigan Press: 3-30;
- Moura, Alexandrina (1990), *Terra do mangue: invasões urbanas no Recife*, Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana;
- Nader, Laura (2004), "When is Popular Justice Popular?", in Merry, Sally Engle; Milner, Neal (orgs.), *The possibility of Popular Justice. A case study of community mediation in the United States*. Michigan: The University of Michigan Press: 435-452;
- Nassar, Paulo André Silva (2011), *Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito de São Paulo;
- Pastoral Carcerária (2010), *Relatório sobre tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para a prevenção da tortura*. São Paulo: Pastoral Carcerária;
- Paterson, Alan; Nelken, David (1996); "The evolution of legal services in Britain. Pragmatic Welfareism or Demand Creation", in Paterson, Alan; Goriely, Tamara (orgs.). *A Reader on Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press;
- Regan, Francis et al. (2002), "Introduction", in Regan, Francis et al. (org.) *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;
- Regan, Francis (1998), "Are There 'Mean' and 'Generous' Legal Aid Schemes? A comparison of legal aid in Australia and Sweden". Vol. 2;
- Regan, Francis (2002). "Why do legal aid service vary between societies? Re-examining the impact of welfare states and legal families", in Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;

- Rhode, Deborah (2004), *Access to Justice*. Oxford: Oxford University Press;
- Rojas Hurtado, Fernando (1988). “Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina – Primera Parte”, *El otro derecho*, 1: 7-17;
- Rojas Hurtado, Fernando (1989), “Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina – Segunda Parte”. *El otro derecho*, 2: 5-57;
- Sanderson, Peter; Sommerlad, Hilary (2011), “Colonizing law for the poor: reconfiguring legal advice in the new regulatory state”. *Redefining Social Justice*. Manchester University Press;
- Santos, Boaventura de Sousa (1977), “The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law”. *Law and Society Review*, 12: 5-126;
- Santos, Boaventura de Sousa (1983), “Os Conflitos Urbanos no Recife: o caso do 'Skylab'”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11: 9-59;
- Santos, Boaventura de Sousa (2002a), *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento. 2.ª ed;
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). “Poderá o direito ser emancipatório?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65: 3-76;
- Santos, Boaventura de Sousa (2007a), “Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia de saberes”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78: 3-46;
- Santos, Boaventura de Sousa (2007b), *Sociología jurídica crítica*. Madrid: Trotta;
- Santos, Boaventura de Sousa et al. (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Coimbra: Almedina;
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2003), “Introdução para ampliar o cânone democrático”, in Santos, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento;
- Secretaria da Reforma do Judiciário (2006c), *II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Secretaria da Reforma do Judiciário;
- Sommerlad, Hilary (2008b), “Some Reflections on the Relationship between Citizenship, Access to Justice, and the Reform of Legal Aid”, *Journal of Law and Society*, 3, 3: 345-368;
- Sousa Júnior, José Geraldo de (1990); *Movimentos Sociais – A emergência de novos sujeitos: O sujeito coletivo de direitos*. Belo Horizonte: XIX Conferência Nacional da OAB (anais);

Sousa Júnior, José Geraldo de (1996). “Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos”, in Pinheiro, José Ernanne et al. (orgs.). *Ética, Justiça e Direito: Reflexões sobre a reforma do judiciário*. Petrópolis: Vozes;

Sousa Júnior, José Geraldo de (1997), *Movimentos sociais e práticas instituintes de direito. Perspectivas para a pesquisa sócio-jurídica no Brasil*. OAB – Conselho Federal. 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB;

Wolkmer, Antonio Carlos (2006), *Pluralismo jurídico: fundamento de un nueva cultura del derecho*. Sevilha: MAD;

Zaffalon Cardoso, Luciana (2010), *Uma fenda na justiça. A defensoria pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Hucitec;

Zemans, Frederick; Thomas, Aneuri, (2002), “Can community clinics survive? A comparative studies of law centres in Australia, Ontario and England”, in Regan, Francis et al. (org.). *The transformation of legal aid. Comparative and historical studies*. Oxford: Oxford University Press;

Zemans, Fredrick H., (1996), “Recent Trends in the Organization of Legal Services”, in Paterson, Alan; Goriely, Tamara (orgs.). *A Reader on Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press;

# Conclusões

*Boaventura de Sousa Santos*



O principal objetivo deste relatório consistiu em desenvolver uma análise crítica sobre os diferentes modos de interface entre a sociedade civil e a mobilização do direito a partir de uma reflexão sociojurídica centrada em quatro contextos lusófonos: Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo. Como tivemos oportunidade de referir no capítulo inicial, trata-se de quatro contextos unidos por uma herança colonial, que formatou o papel, o potencial e os modos de atuação do direito na sociedade, mas fortemente diferenciados nas características que exibem e nos desafios que enfrentam. Tanto o conceito de sociedade civil como o conceito de justiça, centrais às preocupações analíticas deste relatório, têm merecido múltiplas incursões teóricas e empíricas a partir de matrizes disciplinares muito variadas, desde a ciência jurídica e política até à sociologia ou antropologia. Para ambos os conceitos, a tradição positivista forneceu, ao longo da história e de forma matizada, um enquadramento socialmente limitado e culturalmente eurocêntrico. Constituiu, por isso, nossa preocupação, analisar e desconstruir esse viés científico, acionando outras fontes de pensamento e grelhas conceituais que melhor permitissem compreender os processos sociais que medeiam a relação tensa e complexa entre sociedade civil e direito. Para cada um dos contextos sobre os quais nos debruçámos, foram privilegiados diferentes conteúdos empíricos e enfoques analíticos, em função daquilo que mais interpelava a agenda de uma investigação sociojurídica crítica e comprometida com a transformação social.

O primeiro capítulo permite, desde logo, recuperar uma ideia fundamental: cada perspectiva analítica lançada sobre a realidade social tem o mérito ou o defeito de incluir e excluir informação, relações, sujeitos e dinâmicas sociais. Têm proliferado as tentativas sociológicas de estabelecer modelos interpretativos para a sociedade civil: o que é, como funciona, quem a compõe, para que serve, de que resulta. Mais do que defini-la a régua e esquadro, sob os prismas associativos, institucionais, comunitários ou de movimentos sociais, importa pensá-la na sua relação difícil com a democracia, com as lutas e com a inclusão social, que pode, ou não, envolver. Daí que, depois de resgatadas, sumariamente, algumas abordagens teóricas que a sociedade civil conheceu nos últimos tempos, se optou por autonomizar a *sociedade civil estratificada* (Santos, 2003a) enquanto quadro de referência que serve como ponto de partida para localizar os constrangimentos e as oportunidades que os atores sociais experimentam,

quando empenhados no acesso ao direito e na realização de justiça. Um bom critério aferidor da intensidade democrática proporcionada pelas experiências subalternas de mobilização social consiste no grau e no tipo de resposta que permitem oferecer à incidência dos *fascismos sociais* (Santos, 2003a). Cada contexto social analisado possui níveis e dimensões específicas e diferenciadas de vulnerabilidade às (velhas ou novas) formas mais agressivas de desproteção, desarme e autoritarismo social. A natureza dos regimes políticos, o catálogo de direitos instituído, os instrumentos de efetivação da lei disponíveis, os sistemas de gestão da violência e a mobilização político-social geram constelações de poder e de justiça particulares, que ajudam a enquadrar a relação entre direito e sociedade civil nas cidades estudadas e obrigam a uma reflexão mais contextualizada sobre o valor e o significado (da reivindicação) de uma legalidade cosmopolita.

O princípio da legalidade cosmopolita e subalterna convidou a uma dupla e sintética reflexão, de caráter preliminar: por um lado, sobre o património conceptual criado em torno dos movimentos sociais, pensados como expressão ativa da sociedade civil organizada; por outro lado, sobre a sua, mais latente ou manifesta, inscrição nas epistemologias do Sul (Santos e Meneses, 2010), isto é, num guião de transformação cognitiva, social e jurídica capaz de trabalhar numa crítica radical, mas construtiva, tanto às estruturas de regulação política dominantes, como aos respetivos modos de produzir conhecimento. A proposta de um *Estado como novíssimo movimento social*, enquanto hipótese e projeto de mobilização sociopolítica, abre espaço a um processo complexo de experimentação de soluções regulatórias onde a tensão entre capitalismo e democracia é superada através da prevalência desta última, desafiando a tendência tecnocrática de reforma global da justiça. Será que tal projeto epistémico e societal se vê refletido nas experiências interacionais entre direito e sociedade civil em cada um dos quatro contextos estudados? O trabalho de campo devolve sinais desiguais e por vezes contraditórios, em função das realidades analisadas, dos estudos de caso efetuados e dos países em questão.

Todavia, antes de percorrermos as principais pistas conclusivas da pesquisa empírica desenvolvida, foram três os eixos reflexivos sobre os quais nos detivemos. Em primeiro lugar, o potencial jurídico da mobilização coletiva do direito e a sua participação na



construção de uma legalidade cosmopolita e subalterna. Este eixo de reflexão, partido da literatura sociológica sobre a mobilização do direito no contexto da ação coletiva, permitiu concluir que a estrutura de oportunidades política e jurídica é ativamente vigiada e trabalhada pelos movimentos sociais. O direito constitui uma entre várias ferramentas que compõem o repertório de protesto e a busca pela ampliação e efetivação de direitos por parte da sociedade civil organizada. A consciência jurídica e os recursos disponíveis constituem, desse ponto de vista, elementos determinantes para o envolvimento dos cidadãos organizados na arena legal, o que implica não apenas o cálculo do custo-benefício da mobilização do direito no cômputo das suas estratégias políticas, como também uma atenção especial aos riscos e constrangimentos inerentes a tal decisão. Entre uma perspectiva céptica e uma perspectiva triunfalista sobre o uso do direito pelos movimentos sociais, privilegia-se uma leitura pós-moderna de oposição, que encara o direito na sua ambivalência e vincula a sua utilização a um projeto contra-hegemónico mais forte, que previna o esvaziamento ideológico das lutas e lhes confira uma direção participativa e democrática.

O segundo eixo reflexivo em que nos detivemos consiste em pensar novos termos para o acesso à justiça, fazendo da sociedade civil um interface privilegiado. Por um lado, o evolucionismo das teorias clássicas sobre as vagas de acesso à justiça merece questionamento, tanto pelo momento histórico que hoje atravessamos como pela sua limitação quando confrontado com contextos tão díspares como os que, neste relatório, pretendemos analisar. A emergência de uma era pós-universalista (Lauris, 2009) suscita múltiplos problemas no quadro daquilo que é considerado possível, legítimo, necessário e desejável nas políticas públicas de acesso à justiça. Os estudos sociais do direito têm-se debruçado sobre diferentes facetas dessa realidade, desde temas fenomenológicos (consciência jurídica) até abordagens culturais e funcionalistas dos modos de produção e reprodução do campo jurídico. A importância da sociedade civil organizada no acesso ao direito e à justiça encontra na ideia de *rede de serviços jurídicos* (Pedroso, Trincão e Dias, 2002) um bom referencial, que nos remete para o universo dos múltiplos interfaces a que os cidadãos podem recorrer com o objetivo de resolver os seus conflitos e efetivar os seus direitos. A sociedade civil organizada pode

constituir-se, assim, não apenas como um sujeito político que mobiliza coletivamente o direito, mas igualmente como uma porta de acesso dos cidadãos ao sistema de justiça.

Finalmente, o terceiro eixo reflexivo diz respeito à importância de repensar o acesso e a realização de justiça em paisagens normativas interlegais, onde os projetos de transformação cosmopolita e subalterna da realidade social requerem um escrutínio crítico da pluralidade de ordens jurídicas, que se imbricam e hibridam no quadro de um Estado heterogêneo (2003b). É muito ampla a literatura dedicada ao tema do pluralismo jurídico em contextos pós-coloniais. Apesar de construídos a partir de enfoques distintos, os estudos de caso sobre Luanda e Maputo constituem bons exemplos sobre os desafios que hoje se colocam à sociedade civil que, sob múltiplas pressões nacionais e internacionais, desenvolve articulações diversificadas com os diferentes meios de resolução de conflitos, questionando a monopolização estatal da ideia de direito e de justiça e multiplicando os atores-chave para a ampliação e efetivação dos direitos dos cidadãos e das comunidades.

Revistos estes três eixos reflexivos, olhemos agora para os resultados obtidos do trabalho empírico desenvolvido no contexto de Lisboa, Luanda, Maputo e São Paulo. A realidade portuguesa é, hoje, pautada por uma dinâmica política agressiva contra o (incipiente) Estado social, afetando todos os domínios da política pública, de que a justiça não é exceção. É significativo o ataque aos direitos sociais e económicos, merecendo oposição de amplos setores da sociedade portuguesa. Este cenário desafia, em larga medida, a vitalidade da sociedade civil organizada, em particular sobre o seu papel no acesso ao direito e à justiça. Procurou-se, assim, identificar como, em Portugal, poderão ser criadas interfaces entre o sistema de justiça e a sociedade civil, perceber as perceções desta sobre o mundo da justiça e compreender em quais termos é que se opera o acesso à justiça a partir da sociedade civil. Quais as principais pistas extraídas dessa incursão?

Em primeiro lugar, apesar de incumbências diferenciadas, o Ministério Público e o Provedor de Justiça constituem os dois principais atores a operar no mundo da justiça com maior potencial articulatório com a sociedade civil organizada. Todavia, a cultura

funcional em que assentam demonstra uma conceção atomizada dos conflitos, sem que sobressaíam nexos estruturais a partir dos quais se desenvolvam projetos mais amplos. Em segundo lugar, do leque de instrumentos disponíveis para a mobilização coletiva dos tribunais, destaca-se o instituto da ação popular. Por um lado, a subutilização deste instrumento legal obriga a pensá-lo no quadro da estrutura de oportunidades jurídicas dos movimentos cívicos e sociais, concluindo-se a fraca expectativa sobre a sua pertinência e eficácia, associada a uma secundarização da estratégia jurídica no quadro do repertório de ação das iniciativas e movimentos sociais. O movimento e as causas ambientalistas são aqueles em que a sua utilização é mais notória (Duarte, 2011). Por outro lado, as limitações temáticas a que a ação popular se encontra sujeita comprometem o seu alcance e potencial recursivo nas lutas sociais e políticas. Em terceiro lugar, os entraves colocados (pelo corporativismo da Ordem dos Advogados) às organizações sociais, para que possam promover o patrocínio jurídico dos cidadãos, subtrai-lhes um papel importante que podiam protagonizar no contexto das causas sociais em que se empenham. O trabalho de campo revela diferentes dinâmicas de contorno desse obstáculo, o que remete para uma discussão mais ampla e urgente sobre o lugar da advocacia de causas na sociedade portuguesa contemporânea. Em quarto lugar, a desconfiança dos coletivos sociais que atuam em resposta à desigualdade e à vulnerabilidade social relativamente ao sistema de justiça aponta para vários motivos, entre os quais a morosidade das decisões judiciais, o excesso de formalismo judiciário e as clivagens jurisprudenciais.

Em quinto lugar, emergem como principais atores litigantes os sindicatos, apetrechados com estruturas jurídicas próprias, especializadas e rotinizadas, servindo o duplo objetivo de usar o direito como instrumento de luta coletiva e como meio de resolução de casos individuais. Outras organizações prosseguem esse mesmo duplo objetivo, embora com níveis mais limitados de implantação social. Por um lado, a politização de casos individuais socorre-se de algumas formas inovadoras de litigar, embora nem sempre bem acolhidas em sede judicial. Por outro lado, uma parte significativa do trabalho legal desenvolvido pelas organizações sociais passa pelos serviços de assistência jurídica, que envolvem informação e aconselhamento. Muito deste trabalho é feito de forma informal, cumprindo, estas organizações, uma função

descodificadora e mediadora entre os cidadãos e o sistema de justiça que merece ser sublinhada. Em ambos os casos, o ganho de consciência jurídica por parte dos cidadãos é, em larga medida, tributário do ativismo e da dinâmica social desenvolvida pela sociedade civil. Trata-se, na maioria dos casos, de uma sociedade civil estranha, que procura responder aos cenários mais gritantes de fascismo social, relacionados com situações de racismo, imigração ilegal, acidentes de trabalho, conflitos laborais, entre outros. Por último, uma importante interrogação deixada pelo trabalho de campo consiste em perceber, com maior profundidade, o porquê de uma ausência: num contexto de austeridade social e económica, de degradação generalizada das condições de vida, com indícios preocupantes de violação dos direitos sociais dos cidadãos, não seria de esperar que os tribunais constituíssem um recurso-limite? Na pirâmide da litigiosidade, será que tem prevalecido a resignação face a potenciais conflitos de origem estrutural? O recente protagonismo do tribunal constitucional recentrou a justiça no debate público. Será que tal fenómeno de virá a refletir nas perceções coletivas sobre o papel dos tribunais na regulação da vida social? Finalmente, importa questionar até que ponto, tanto os setores mais precários e vulneráveis da população, como as franjas despromovidas do seu estatuto social, se encontram excluídas tanto do acesso à justiça como da sociedade civil organizada, incapaz de fazer ressonância dos seus interesses, direitos e aspirações.

Olhemos agora de perto os termos em que o debate sobre o acesso à justiça pela sociedade civil se tem colocado no contexto de Luanda. A sociedade angolana é amplamente conhecida por fortes desigualdades internas. O legado colonial, a guerra civil, a concentração do poder, o clientelismo e uma classe média frágil são alguns fatores, entre muitos outros, que a literatura tem vindo a apontar como justificativos da debilidade da sociedade civil (Amundsen e Abreu, 2007). Todavia, para além de esta última dever ser compreendida no quadro das pressões nacionais e internacionais, é importante tomar em linha de conta a riqueza e a complexidade dos sistemas sociais vigentes na sociedade angolana, nomeadamente os processos de interlegalidade que surgem na regulação quotidiana dos conflitos e na resolução dos problemas dos cidadãos e das comunidades. Muita dessa dinâmica ocorre à margem dos tribunais, que ocupam um lugar importante mas não exclusivo na produção de justiça. Convém,

todavia, não enveredar por concepções estáticas sobre o mapa social e jurídico em Angola, sendo que as políticas públicas de justiça assumem um papel fundamental, por ação ou omissão, na reprodução de lógicas perpetuadoras de violência simbólica ou material, ou, pelo contrário, na promoção de um aumento da inclusão social e da afirmação de direitos civis, políticos e sociais. Em primeiro lugar, a distância entre a sociedade e os tribunais não resulta de uma fatalidade, é antes o resultado de de uma política de justiça que privilegia o investimento em tribunais superiores em detrimento de um projeto de acesso popular à justiça que encorajasse e fornecesse condições económicas, sociais e jurídicas aos cidadãos para resolverem conflitos e efetivarem direitos em sede judicial. Acresce-lhe, em segundo lugar, um significativo desconhecimento da lei, bem como descrença ou desconfiança popular relativamente à independência e eficácia dos tribunais face às suas demandas. Em terceiro lugar, presumem-se elevados os níveis de procura suprimida, isto é,

[...] é a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. Não é a filantropia nem a caridade das organizações não governamentais que procuram; apenas reivindicam os seus direitos. Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que constatarem com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias, etc.. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada” (Santos, 2007: 23).

A experiência dos cidadãos com os tribunais resulta, na maioria das vezes, da iniciativa coercitiva do Estado, penalizada por níveis elevados de ineficiência e morosidade (Araújo e Gomes, 2011). Em quarto lugar, para além de uma deficitária cobertura de advogados face às potenciais necessidades da população, as carências económicas e o medo do poder político persistem como marcas estruturais de uma violência social que compromete os direitos elementares e a cidadania. Em quinto lugar, a porosidade entre o Estado administrativo e o Estado judicial, predicado característico do Estado heterogéneo, faz-se notar na preponderância de estruturas estatais ou partidárias incumbidas, formal ou informalmente, da resolução de conflitos. Finalmente, as organizações não-governamentais em que se encontram no terreno desenvolvem atividades variadas, que vão desde o encaminhamento e mediação de conflitos até à informação e aconselhamento, sendo raros os casos em que se envolvem diretamente

com os tribunais. Em suma, no contexto de Luanda, a sociedade civil organizada, embora mais dinâmica do que no resto do país, padece de problemas e enfrenta obstáculos que comprometem o seu papel enquanto mobilizadores jurídicos e meios de acesso à justiça. Instrumentalizado, receoso ou enfraquecido, o campo associativo goza de pouca autonomia agencial e vive em função de pressões e constrangimentos nacionais e internacionais. Todavia, o enquadramento crítico destas organizações não deve ocultar a sua extrema importância na resposta, não sistémica, às necessidades jurídicas dos cidadãos, bem como o seu contributo para o processo de democratização do país (Pacheco, 2009). Este paradoxo reflete-se na tensão a que se encontra sujeita entre as articulações e as distâncias necessárias na sua relação com o Estado:

[...] mais do que buscar confrontações com o Estado, a sociedade civil precisa procurar formas de articulação com ele, com vista à expansão do espaço público e à consolidação de um *ethos* democrático em Angola, tendo presente que o Estado autoritário com que as organizações civis se confrontam, é o mesmo a quem compete criar o quadro legal e político para a sua existência e funcionamento” (Abreu, 2009: 114).

O capítulo dedicado à capital moçambicana possui vários pontos de contato com o contexto de Luanda, nomeadamente por via da paisagem interlegal que compõe os modos de resolução de conflitos e de produção de justiça. Estes pontos de contatos são explorados a partir de uma mudança de abordagem, o enfoque institucionalista da pluralidade jurídica de Luanda é complementada com uma análise cultural da diversidade de (re-)produção do direito em Maputo. Questiona-se, assim, até que ponto esta diversidade, complexa e, por vezes, contraditória, concorre para a ampliação da cidadania ou constitui uma forma de reproduzir e agravar desigualdades sociais. A anatomia deste mosaico de justiças é, assim, pensada a partir de uma perspetiva crítica e atenta tanto às tensões abissais que reemergem no tecido social moçambicano, como aos contornos específicos adquiridos que denunciam a insuficiência dicotomia Estado-sociedade civil. Depois de uma reconstituição histórica da génese da sociedade civil enquanto realidade pós-colonial que remete para uma esfera autónoma da organização e mediação de interesses e relações sociais, debate-se os problemas e desafios que esta enfrentou com um regime político monopartidário, que não apenas concentrou o poder, condicionando a acção e independência das organizações, como delineou uma história construída à medida da

sua narrativa e imaginário políticos. Na última década do século XX, a abertura ao multipartidarismo e as exigências de democratização marcaram uma ruptura com essa gramática política. Por um lado, despontou uma sociedade civil local determinada pelas agendas e pelo financiamento internacional, falando “a linguagem do poder”. Por outro, ganharam preponderância dinâmicas associativas que, pelo seu trabalho junto da comunidade, hoje reivindicam o estatuto de agentes da sociedade civil organizada. A relevância destas organizações, que integram o círculo estranho ou incivil na sua relação com o Estado, é hoje merecedora de atenção analítica, tanto devido à complexidade conceptual de que são portadoras, como devido ao potencial contra-hegemónico da sua atuação.

Dar conta da rede de instituições estatais e não-estatais que participam no sistema de justiça em Moçambique obriga à convocação de uma atitude epistemológica que descentre as experiências do Norte global do mapa analítico e reencontre as dinâmicas sociojurídicas que ficam aquém ou além desse ponto de referência distorçor. Neste capítulo, procedeu-se a uma breve dissecação crítica do mundo judiciário moçambicano, conferindo-se especial atenção ao papel dos tribunais comunitários enquanto estruturas de proximidade integradas numa rede social mais ampla de resolução de conflitos. Estes tribunais, conclui-se, apesar de ainda disporem de recursos limitados face ao volume potencial de conflitos e violações de direitos, têm contribuído para ampliar o escopo da intervenção da justiça formal. Mas o sistema de justiça formal coexiste com outras estruturas sociais que, resultado do processo histórico-político vivido no país, possuem forte enraizamento social e desempenham um papel indiscutível na regulação da vida pública e privada. A nuvem de instituições envolvidas nestes processos engloba, ao lado e em articulação/competição com os tribunais comunitários, os membros latentes dos grupos dinamizadores, os secretários de bairro, líderes de movimentos democráticos de massas, lideranças religiosas, membros de ONG, bem como autoridades religiosas.

Foram dois os estudos de caso desenvolvidos a este propósito. O primeiro diz respeito à luta pelos direitos humanos das mulheres e o segundo diz respeito à luta pelo direito à terra. Relativamente ao primeiro, importa sublinhar a forma como os agentes que, no terreno, gerem a conflitualidade associada à violência doméstica procuram traduzir

a “linguagem dos direitos” numa “linguagem dos problemas e das necessidades”, reinterpretando e intervindo sobre os litígios através do privilégio de soluções consensuais que respondam às diferentes dimensões de um problema que é complexo e estrutural. Em larga medida, estas experiências correspondem àquilo que tem vindo a designar-se como formas de justiça restaurativa. São, todavia, reconhecidos os seus limites na óptica da emancipação das mulheres de um papel social específico, de uma posição subalterna e de uma relação violenta de dominação. Relativamente ao segundo estudo de caso – a problemática do acesso e dos conflitos relacionados com a terra –, tornou-se evidente que os modos de resolução de conflitos mobilizam diferentes agentes sociais. Figuras como o secretário de bairro (ou, abaixo da hierarquia, o chefe de quarteirão), bem como ONG especialmente dedicadas a estas disputas, emergem, assim, como elementos determinantes de resolução ou encaminhamento dos problemas, dispoendo de um repertório de saberes e experiências baseado em casos precedentes. Estes agentes accionam estratégias discursivas e burocráticas de forma a obter consensos entre as partes, apesar de nem sempre serem reconhecidos formalmente pelo Estado, chegando, inclusivamente, a ser estigmatizados. Não desperdiçar essa experiência construída a partir da sociedade civil, sobretudo quando é a única via para o exercício da cidadania por parte da população, colmatando lacunas estruturais do próprio Estado, constitui um desafio importante que merece ser registado no quadro de uma política democrática, crítica e intercultural.

O capítulo centrado no contexto de São Paulo constitui uma reflexão sobre o acesso ao direito enquanto dinâmica de dominação e emancipação, construída a partir de dois estudos de caso – a defesa da propriedade e a política de segurança –, e tendo como pano de fundo o movimento pela criação da defensoria pública. O argumento fundamental, que converge com a contextualização teórica efetuada no primeiro capítulo, consiste na ideia de que assistimos a um progressivo esvaziamento e relativismo ideológico das reformas de acesso à justiça, contrariando a tese evolucionista de que a expansão do sistema de acesso viria a assegurar, de forma cada vez mais ampla e inclusiva, a igualdade dos cidadãos. Assiste-se, nos dias de hoje, a uma crescente fragmentação, que articula diferentes soluções de acesso à justiça com



um princípio de economia de custos. O resgate de um modelo de acesso emancipador e cosmopolita requer a colocação da tônica na utilidade social do direito, isto é, no confronto das desigualdades sociais reproduzidas pelo sistema jurídico e numa intervenção desatomizada sobre os conflitos. O processo de fortalecimento das defensorias públicas no Brasil aponta para as aspirações de uma epistemologia do Sul, no sentido em que investe numa política de acesso que não apenas se funda nas reivindicações populares como reconfigura o papel pericial do direito através de um processo de aprendizagem leigo-profissional que multiplica a comunidade de intérpretes e criadores do direito. De um modelo de assistência jurídica centrado nas carências individuais, transitou-se para uma filosofia interdisciplinar de acesso ao direito institucionalmente apostada na expansão da titularidade da ação civil pública, na defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, na promoção ativa dos direitos fundamentais, especializando a sua ação nos grupos sociais mais vulneráveis ou vitimáveis. Foram largas centenas as organizações que impulsionaram esta dinâmica de fortalecimento da defensoria pública, constituindo um exemplo inovador que deve ser pensado à luz do *Estado como novíssimo movimento social*. A afirmação e valorização da identidade do defensor público envolveu diferentes tensões com a Ordem dos Advogados e com o Ministério Público. Todavia, sublinham-se dois riscos associados à defensoria pública: por um lado, o seu esgotamento numa forma de justiça rotineira, que reproduz o individualismo, o carácter aristocrático e o formalismo típicos da advocacia liberal; por outro lado, o seu excesso de protagonismo no enquadramento dos problemas.

Os dois estudos de caso analisados procuram explorar as dinâmicas de violência (repressiva do Estado), coexistência (instrumental entre justiça formal e injustiça informal) e insurgência (por uma legalidade subalterna). É precisamente esta última dinâmica que visa produzir respostas ao fascismo social e abrir espaço à ampliação da democracia. O primeiro estudo de caso foi sobre a reivindicação do direito à habitação e o desencadeamento de ações de despejo, matéria que envolveu diferentes focos de tensão com o sistema de justiça. A principal conclusão prende-se com a não interferência judicial na política pública de habitação, o que, depois de dissecado o processo, permite identificar os limites do direito no quadro das mobilizações

populares. O segundo estudo de caso, dedicado à política de segurança, centrou-se na violência institucional enquanto forma de fascismo social. Analisando-se a anatomia dos dispositivos de violência do Estado (policial, prisional), bem como a sua invisibilidade constitutiva, conclui-se que os tribunais podem constituir não apenas meios reparatórios dos danos causados, como instâncias simbólicas de reconhecimento.

Em suma, a relação entre direito e sociedade civil, esta última pensada como princípio subalterno da comunidade, poderá ser enunciada a partir do conceito de contrajustiça, cabendo-se expor e denunciar os facismos sociais – ou estados de exceção – que emergem no seio do paradigma hegemónico de regulação jurídica da sociedade. O direito, enquanto instrumento dominante, constitui, assim, um recurso que deve ser reivindicado, desde que estratégica e provisoriamente, bem como com a consciência da sua pulsão eminentemente dominadora. A experiência da defensoria pública em São Paulo constitui um laboratório privilegiado para refletir sobre o potencial e os limites desta forma de copresença radical.

## **B**ibliografia

Abreu, Celsatina (2009), “A sociedade civil em Angola e os seus desafios internos e externos”, in Vidal, Nuno; Andrade, Justino Pinto de (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*. Luanda e Lisboa: Edições Firmamento, Media XXI e Adra Angola;

Amundsem, Inger; Abreu, Celsatina (2007), *Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidade*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (research report);

Araújo, Raul; Gomes, Conceição (coord) (2011) *Desafios à mudança do sistema judicial*. Luanda: Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra;

Duarte, Madalena (2011), *Movimentos na Justiça. O direito e o movimento ambientalista em Portugal*. Coimbra: Almedina;

Lauris, Élide (2009), “A luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º87;

Pacheco, Fernando (2009), “Sociedade civil em Angola: ficção ou agente de mudança?”, in Vidal, Nuno; Andrade, Justino Pinto de (eds.), *Sociedade Civil e Política*

*em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*. Luanda e Lisboa: Edições Firmamento, Media XXI e Adra Angola;

Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2002), *O Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: CES / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa;

Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez;

Santos, Boaventura de Sousa (2003a), "Poderá o direito ser emancipatório?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º65, 3-76;

Santos, Boaventura de Sousa (2003b), "O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico", *in* Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João (org.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento;

Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (2010), "Introdução", *in* Santos, Boaventura de Sousa, Meneses, Maria Paula, *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina;