

**RELATÓRIO E PROPOSTA
DO ANTEPROJECTO DA LEI
DE ACESSO AO DIREITO E
À JUSTIÇA**

**FUNDAMENTOS PARA A PROMOÇÃO
DO ACESSO AO DIREITO E À
JUSTIÇA**



LUANDA, MAIO DE 2012

**Observatório da Justiça de Angola – Faculdade de Direito da
Universidade Agostinho Neto**

**Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de
Estudos Sociais da Universidade de Coimbra**

Coordenação

Raul Araújo

Conceição Gomes

Equipa

João André Pedro

Paula Fernando

Marina Henriques

Marjorie Marona

Artur Manjata

Carla Soares

Miguel Aguiar Cardoso

ÍNDICE GERAL

Sumário executivo	7
Proposta do Anteprojecto da Lei do Acesso ao Direito e à Justiça	13
Relatório da Proposta do Anteprojecto da Lei do Acesso ao Direito e à Justiça.....	35

SUMÁRIO EXECUTIVO

PROPOSTA DE ANTEPROJECTO DA LEI DO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

OBJECTIVOS

A proposta de anteprojecto de Lei do Acesso ao Direito e à Justiça que se apresenta constitui as bases para a concretização do princípio fundamental, constitucionalmente consagrado, da garantia do acesso ao direito e à justiça, enquanto direito instrumental para a realização e cumprimento efectivo dos restantes direitos. Neste sentido, a proposta prevê uma resposta adequada, socialmente integrada e coesa, não só para a garantia do acesso aos tribunais no âmbito de um processo concreto, mas também de promoção do acesso ao direito e à justiça numa acepção ampla. Assim, estabelecem-se normas que abarcam as várias vertentes do acesso ao direito e à justiça, nomeadamente a informação e divulgação jurídica, a consulta e aconselhamento jurídico, o patrocínio judiciário e a defesa pública em processo penal.

LINHAS ORIENTADORAS

A proposta de lei estrutura-se em oito capítulos (princípios e objectivos gerais; Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça; informação e divulgação jurídica; consulta jurídica; protecção jurídica e judiciária; beneficiários do sistema público de acesso ao direito e à justiça; formação e avaliação da execução da lei; e disposições finais) e tem as seguintes linhas orientadoras:

a) Acolhimento de um conceito de acesso ao direito e à justiça em sentido amplo, prevendo-se não só o patrocínio judiciário, como também o direito à informação e à divulgação jurídica, o direito ao aconselhamento e à consulta jurídica, o direito a se fazer acompanhar por advogado ou pessoa credenciada junto de qualquer autoridade, a defesa pública em processo penal e a possibilidade de isenção de pagamento de encargos, taxas e custas.

b) Acesso ao direito e à justiça como responsabilidade partilhada, convocando-se as estruturas institucionais, do Estado e da comunidade, na construção de um sistema de acesso plural, mobilizando, não só os tribunais, as profissões jurídicas, as escolas de direito, mas também as organizações comunitárias que, no desenvolvimento da sua acção, apostam na mobilização do direito e da justiça e na prestação de serviços jurídicos aos cidadãos, cuja acção é coordenada pelo Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça.

c) Garantia de qualidade da protecção judiciária, que deverá ser assegurada através de uma adequada selecção dos agentes que prestam estes serviços; da garantia de autonomia no exercício das suas funções; da rigorosa fiscalização deontológica da sua actuação; e da formação prévia e contínua dos agentes para o exercício das suas funções. Nesse sentido, destaca-se a criação do Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça que, além das funções de coordenação das parcerias que venha a estabelecer com outras organizações do Estado ou da comunidade, deve comportar um corpo de agentes devidamente habilitados para o exercício do mandato forense pela Ordem dos Advogados, com dedicação exclusiva e garantias de independência na sua actuação, sujeitos à fiscalização de um Conselho Disciplinar próprio, no qual terá lugar um representante da Ordem dos Advogados.

d) Proximidade territorial, social e cultural. Com o objectivo de construir um sistema de acesso ao direito e à justiça abrangente, plural e efectivo prevê-se a disseminação de estruturas próprias do INAD pelo território nacional, ao nível da província e da comarca, bem como o envolvimento e a articulação entre estruturas estatais e organizações da sociedade com trabalho relevante nesta matéria, promovendo-se uma actuação concertada.

**PROPOSTA DO
ANTEPROJECTO DA LEI DE
ACESSO AO DIREITO E À
JUSTIÇA**

ÍNDICE

Capítulo I - Princípios e Objectivos gerais	13
Artigo 1º - Garantia de acesso ao direito e à justiça.....	13
Artigo 2º - Finalidades do sistema de acesso ao direito e à justiça	13
Artigo 3º - Responsabilidade do Estado	13
Artigo 4º - Proximidade	14
Artigo 5º - Qualidade e eficiência.....	14
Capítulo II - Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça	15
Artigo 6º - Estrutura	15
Artigo 7º - Missão do INAD	15
Artigo 8º - Parcerias	16
Artigo 9º - Ordem dos Advogados	16
Artigo 10º - Atribuições do INAD.....	16
Artigo 11º - Composição	17
Artigo 12º - Estatuto dos agentes	18
Artigo 13º - Coordenação Provincial.....	18
Artigo 14º - Conselho Disciplinar	19
Capítulo III - Informação e Divulgação Jurídica	19
Artigo 15º - Dever de Informação e Divulgação Jurídica.....	19
Artigo 16º - Dever de cooperação institucional.....	20
Capítulo IV - Consulta Jurídica	20
Artigo 17º - Serviços	20
Artigo 18º - Parcerias	20
Artigo 19º - Agentes.....	21
Capítulo V - - Protecção Jurídica e Judiciária	21
Artigo 20º - Âmbito da Protecção Jurídica e Judiciária.....	21
Artigo 21º - Agentes	22
Artigo 22º - Agentes a tempo parcial	22
Artigo 23º - Parcerias	22
Capítulo VI - Beneficiários do sistema público de acesso ao direito e à justiça.....	23
Artigo 24º - Beneficiários	23

Artigo 25º - Defesa Pública em Processo Penal	23
Artigo 26º - Acompanhamento e patrocínio judiciário	24
Artigo 27º - Presunção de insuficiência económica.....	24
Artigo 28º - Dificuldades Especiais de Acesso à Justiça.....	25
Artigo 29º - Isenção de Taxas e Encargos Judiciais	25
Artigo 30º - Requerimento	25
Artigo 31º - Efeito suspensivo.....	26
Artigo 32º - Cancelamento do benefício	26
Artigo 33º - Recurso.....	27
Artigo 34º - Prazos para a propositura da acção.....	27
Artigo 35º - Responsabilidade do INAD e dos seus agentes	27
Capítulo VII - Formação e avaliação da execução da lei	28
Artigo 36º Formação	28
Artigo 37º - Avaliação	28
Capítulo VIII - Disposições finais	29
Artigo 38º - Regulamentação.....	29
Artigo 39º - Norma geral revogatória	29
Artigo 40º - Entrada em vigor.....	29

Capítulo I

Princípios e Objectivos gerais

Artigo 1º

Garantia de acesso ao direito e à justiça

Todos os cidadãos têm direito, nos termos da Constituição e da lei, à informação e consulta jurídica, à protecção jurídica, ao patrocínio judiciário, à defesa pública em processo penal e a fazer-se acompanhar por profissional devidamente credenciado, perante qualquer autoridade, para o exercício e defesa dos seus direitos.

Artigo 2º

Finalidades do sistema de acesso ao direito e à justiça

A presente lei concretiza o princípio constitucional de acesso ao direito e à justiça instituindo um sistema público que promova e garanta este direito nas suas várias vertentes, de modo a que todos os cidadãos possam melhor conhecer, exercer e defender os seus direitos junto de qualquer autoridade ou tribunal, independentemente das suas condições económicas, sociais ou culturais.

Artigo 3º

Responsabilidade do Estado

1. A efectivação da garantia do acesso ao direito e à justiça constitui uma responsabilidade do Estado.

2. Para a concretização dos objectivos definidos no artigo anterior, é criado, na tutela do Ministério da Justiça, o Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça, abreviadamente designado por INAD.

3. As medidas destinadas a concretizar o acesso ao direito e à justiça nas suas várias vertentes podem ser executadas directamente pelo INAD ou em parceria com outras organizações do Estado ou da sociedade civil.

Artigo 4º

Proximidade

O Governo deve organizar o sistema público de acesso ao direito e à justiça de modo a que, territorial, social e culturalmente, seja acessível a todos os cidadãos que dele careçam.

Artigo 5º

Qualidade e eficiência

1. O sistema de acesso ao direito e à justiça deve ser organizado de modo a garantir a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

2. Para a prossecução dos objectivos previstos no número anterior, o Poder Executivo assegura, entre outros, a remuneração, a formação, a certificação e a avaliação dos profissionais que participam no sistema de acesso ao direito e à justiça.

Capítulo II

Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça

Artigo 6º

Estrutura

1. É criado, sob tutela do Ministério da Justiça, o Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça, abreviadamente designado por INAD.
2. O INAD dispõe de uma delegação em cada província e serviços em todas as comarcas.
3. Sem prejuízo do disposto na presente lei, a estrutura, organização e funcionamento do INAD, bem como os procedimentos e o estatuto dos seus agentes são regulados por Decreto Presidencial.

Artigo 7º

Missão do INAD

1. O Instituto Nacional de Acesso a Direito e à Justiça tem a missão de desenvolver, por si ou em parceria, todas as funções inerentes à promoção e efectivação do acesso ao direito e à justiça, compreendendo as seguintes vertentes: informação, divulgação e consulta jurídica, acompanhamento por advogado ou pessoa credenciada junto de qualquer autoridade, patrocínio judiciário e defesa pública em processo penal.
2. O INAD, por si ou parceria, deve instalar na sede de cada comarca serviços dotados de recursos suficientes que permitam a concretização do disposto no número anterior.

Artigo 8º

Parcerias

O INAD pode estabelecer parcerias com organizações do Estado ou da sociedade civil para o desenvolvimento da sua missão nas várias vertentes.

Artigo 9º

Ordem dos Advogados

1. O Estado reconhece a Ordem dos Advogados como parceiro essencial no desenvolvimento das políticas de acesso ao direito e à justiça.
2. A definição do estatuto de Advogado e de Advogado estagiário em exercício de funções no INAD, bem como em qualquer entidade parceira do INAD constitui atribuição da Ordem dos Advogados.
3. O INAD e a Ordem dos Advogados definirão em Protocolo os termos da sua cooperação e articulação.

Artigo 10º

Atribuições do INAD

Na concretização da sua missão, constituem atribuições do INAD, designadamente, as seguintes:

- a) Organizar, coordenar e desenvolver em todo o território nacional o sistema público de acesso ao direito e à justiça em todas as suas vertentes;
- b) Celebrar protocolos de cooperação com entidades do Estado ou da sociedade civil tendo em vista a promoção do acesso ao direito e à justiça;

- c) Creditar os profissionais ao serviço de entidades parceiras do INAD que exerçam as funções de acompanhamento, patrocínio judiciário e de defesa, no âmbito do sistema público;
- d) Desenvolver e aplicar mecanismos de avaliação e de promoção da qualidade dos serviços;
- e) Definir regras de deontologia profissional e zelar pelo seu cumprimento e exercer a acção disciplinar sobre os agentes em exercício de funções no âmbito do sistema público de acesso ao direito e à justiça, sem prejuízo das competências da Ordem dos Advogados;
- f) Apreciar e decidir os pedidos de protecção judiciária nas modalidades previstas no capítulo V da presente lei.

Artigo 11º

Composição

1. O Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça é dirigido por Advogado ou licenciado em direito de reconhecido mérito, com estatuto de Director.
2. É criado o cargo de coordenador provincial, a quem compete dirigir em cada província a delegação do INAD, e a quem podem ser delegadas algumas das competências do Director Nacional.
3. Podem integrar os serviços do INAD, como profissionais que participam no sistema público de acesso ao direito e à justiça, advogados e advogados estagiários a quem a Ordem dos Advogados tenha atribuído tais títulos profissionais, licenciados em direito e estudantes de direito.

Artigo 12º

Estatuto dos agentes

1. A lei de organização e funcionamento do INAD define as funções e a remuneração de cada uma das categorias de agentes referidos no artigo anterior, bem como os seus impedimentos e incompatibilidades, sem prejuízo do disposto na presente lei.
2. Os agentes podem exercer funções nos serviços do INAD em regime de exclusividade ou a tempo parcial.
3. Independentemente do estatuto, os agentes ficam adstritos ao serviço de determinada comarca, apenas podendo exercer funções em outra comarca quando não existirem nessa comarca agentes em número suficiente ou com competência para tal.

Artigo 13º

Coordenação Provincial

1. O coordenador provincial, que preferencialmente Advogado deve ter o estatuto de Advogado, dirige os serviços de acesso ao direito e à justiça existentes na respectiva Província, acompanha o trabalho desenvolvido pelos profissionais em cada comarca e tribunal, podendo exercer, sendo Advogado, a defesa pública nos processos-crime, cuja pena abstractamente aplicável seja superior 8 anos de prisão.
2. Constituem competências próprias do Coordenador Provincial a decisão dos pedidos de protecção jurídica entrados nos serviços do INAD da respectiva província.
3. Nas províncias, cujo movimento de pedidos o justifique, pode existir mais do que um serviço de coordenação, cada um dirigido por um coordenador.

Artigo 14º

Conselho Disciplinar

As competências disciplinares previstas na alínea e) do artigo 10º são exercidas por um conselho disciplinar composto pelos seguintes elementos:

- a) Director do INAD, que a ele preside;
- b) Um representante do Conselho Superior da Magistratura;
- c) Um representante do Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Um representante da Ordem dos Advogados;
- e) Um representante do Conselho Nacional Judicial.

Capítulo III

Informação e Divulgação Jurídica

Artigo 15º

Dever de Informação e Divulgação Jurídica

1. O Poder Executivo, em especial através do INAD, deve realizar, de modo permanente, acções que permitam tornar conhecidos os direitos, em especial os direitos humanos e constitucionais, e o sistema jurídico com vista a permitir a todos os cidadãos maior consciência e melhor exercício dos seus direitos e o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos.
2. As acções a desenvolver devem prever formas de comunicação diferenciada em função da população alvo e devem abranger todo o país.

Artigo 16º

Dever de cooperação institucional

1. Para a concretização do disposto no artigo anterior, o INAD deve privilegiar a articulação com as organizações do Estado e da sociedade civil que têm vindo a desenvolver, de forma activa e permanente, trabalho relevante no âmbito da informação e divulgação dos direitos.

2. A colaboração pode ser específica para determinada acção ou assumir natureza permanente.

Capítulo IV

Consulta Jurídica

Artigo 17º

Serviços

A estrutura do INAD inclui um gabinete de consulta jurídica a funcionar de forma permanente em cada comarca.

Artigo 18º

Parcerias

1. Para a prestação dos serviços de consulta jurídica o INAD pode desenvolver parcerias com entidades do Estado ou da sociedade, designadamente Faculdades de Direito.

2. Independentemente da entidade parceira, a consulta jurídica é sempre realizada nas instalações do INAD, devendo a entidade parceira deslocar para aí os seus agentes.

Artigo 19º

Agentes

1. Além dos advogados, advogados estagiários e licenciados em direito que exerçam funções no INAD em regime de exclusividade, podem exercer funções de consulta jurídica estudantes de direito, desde que dirigidos e supervisionados por qualquer um dos agentes atrás referido ou por Professor da respectiva Faculdade.

2. O exercício de funções no âmbito da consulta jurídica está vedado aos advogados e advogados estagiários a tempo parcial.

Capítulo V

Protecção Jurídica e Judiciária

Artigo 20º

Âmbito da Protecção Jurídica e Judiciária

Para os fins deste capítulo, a protecção jurídica e judiciária reveste as modalidades de acompanhamento perante autoridade, patrocínio judiciário em qualquer tipo de processo e de tribunal, defesa pública em processo penal e isenção de pagamento de taxas e encargos judiciais.

Artigo 21º

Agentes

1. A protecção jurídica em qualquer das modalidades previstas no artigo anterior só pode ser exercida por advogado e advogado estagiário.
2. A lei processual define as competências dos advogados estagiários no âmbito do patrocínio judiciário e da defesa em processo penal.
3. Os serviços do INAD em cada comarca devem dispor de agentes em número suficiente, em regime de exclusividade, para o exercício, com qualidade e eficiência, das funções previstas no presente capítulo de modo a que o recurso a agentes a tempo parcial seja excepcional e tendencialmente para os casos mais complexos.

Artigo 22º

Agentes a tempo parcial

Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido pela lei em matéria de incompatibilidades e impedimentos, só podem exercer, a título parcial, funções de acompanhamento, patrocínio judiciário e defesa pública em processo penal, os advogados e advogados estagiários previamente inscritos no sistema público de acesso ao direito e à justiça para o exercício dessas funções a tempo parcial e credenciados pelo INAD.

Artigo 23º

Parcerias

O INAD, para o exercício das funções previstas no presente capítulo, pode estabelecer parcerias, mas, neste caso, os profissionais que exerçam essas funções

ao serviço da entidade parceira, além do estatuto conferido pela Ordem dos Advogados, têm que ser creditados pelo INAD.

Capítulo VI

Beneficiários do sistema público de acesso ao direito e à justiça

Artigo 24º

Beneficiários

1. Podem beneficiar do sistema público de acesso ao direito e à justiça, os cidadãos nacionais, bem como os estrangeiros residentes no território angolano, nos termos da presente lei.
2. A informação, divulgação e consulta jurídica, bem como a defesa pública em processo penal com as especificidades do artigo seguinte são de acesso universal.
3. O acesso à protecção jurídica, na vertente do acompanhamento perante entidade pública e de patrocínio judiciário, depende da demonstração pelo requerente de estar em situação de insuficiência económica.

Artigo 25º

Defesa Pública em Processo Penal

1. Todos os arguidos que não sejam representados por Advogado têm direito a serem defendidos por um defensor público, nomeado pelos serviços do INAD a requerimento do arguido ou do tribunal, independentemente da sua condição económica.
2. Os arguidos a quem não seja reconhecido o estatuto de beneficiário nos termos do disposto na presente lei ficam obrigados ao pagamento de taxas e encargos de

justiça, bem como dos honorários do defensor público, nos termos a definir na lei de regulamentação do INAD.

Artigo 26º

Acompanhamento e patrocínio judiciário

1. Beneficiam desta vertente do acesso ao direito e à justiça, os cidadãos nacionais e os residentes em território angolano, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica.
2. Considera-se em situação de insuficiência económica os cidadãos que demonstrem não possuir rendimento mensal superior a cinco salários mínimos nacionais.

Artigo 27º

Presunção de insuficiência económica

1. Presumem-se em situação de insuficiência económica os cidadãos desempregados ou que auferam um salário mensal igual ou inferior ao salário mínimo nacional.
2. Presumem-se, igualmente, em situação de insuficiência económica, não carecendo de prova nesse sentido, os requerentes de benefício nas seguintes condições:
 - a) for requerente de qualquer providência para um filho menor ou em representação de menor;
 - b) for vítima de acidente de trabalho;
 - c) estiver privado de liberdade.

Artigo 28º

Dificuldades Especiais de Acesso à Justiça

As condições sociais e culturais que dificultem o acesso ao direito e à justiça, designadamente as dificuldades linguísticas, a desigualdade em razão do género, ou de vulnerabilidade social e cultural do requerente devem ser tidas em consideração, independentemente da sua condição económica, na apreciação do pedido de benefício de protecção jurídica e judiciária.

Artigo 29º

Isenção de Taxas e Encargos Judiciais

Com a nomeação de advogado ou advogado estagiário para o exercício de patrocínio judiciário o beneficiário fica igualmente isento do pagamento de qualquer taxa ou encargo judicial.

Artigo 30º

Requerimento

1. O pedido de benefício de protecção jurídica e judiciária em qualquer das modalidades previstas no presente capítulo é feito em requerimento simples ou em impresso próprio dirigido ao coordenador dos serviços provinciais do INAD, dando conta da situação económica ou de especial dificuldade de acesso ao direito e à justiça, acompanhado dos elementos que vierem a ser definidos na lei de regulamentação do INAD para prova da insuficiência económica
2. O pedido é avaliado no prazo máximo de 30 dias, findo o qual considera-se tacitamente deferido.

3. No caso dos serviços do INAD pedirem quaisquer esclarecimentos ao requerente poderão fazê-lo no prazo previsto no número anterior, dispondo o requerente de um prazo de 20 dias para responder e o INAD de mais 20 dias para a tomada de decisão.

4. Se o requerente não responder no prazo previsto o pedido é arquivado.

Artigo 31º

Efeito suspensivo

O tempo decorrido entre o pedido de benefício e a decisão definitiva suspende a contagem dos prazos processuais de caducidade e de prescrição.

Artigo 32º

Cancelamento do benefício

1. O benefício de protecção jurídica é cancelado sempre que seja demonstrada a falta de verdade das declarações produzidas pelo requerente quanto à situação de insuficiência económica ou sempre que no decurso do processo judicial o mesmo passe a usufruir de meios económicos que o colocariam em situação de não ser abrangido pelo benefício.

2. O INAD pode pedir o pagamento dos serviços já prestados, ficando igualmente obrigado ao pagamento de taxas e encargos de justiça não pagos.

Artigo 33º

Recurso

O requerente pode recorrer da decisão de indeferimento ou de cancelamento do benefício para o Director Nacional do INAD ou para o juiz da comarca do tribunal de competência genérica ou da Sala do Cível nas comarcas de competência especializada.

Artigo 34º

Prazos para a propositura da acção

Sempre que o pedido de benefício de patrocínio judiciário implique a propositura de acção judicial, o agente do INAD dispõe de um prazo máximo de 30 dias para o fazer, sem prejuízo de prazo mais curto determinado pelo decurso próximo de prazo de caducidade ou de prescrição.

Artigo 35º

Responsabilidade do INAD e dos seus agentes

O não cumprimento dos prazos previstos no artigo anterior, bem como a perda de exercício de direito pelo decurso do prazo, quando ocorra depois de concedido o benefício requerido, constitui o INAD e o agente envolvido no dever de indemnizar o beneficiário lesado, sem prejuízo de processo disciplinar.

Capítulo VII

Formação e avaliação da execução da lei

Artigo 36º

Formação

1. O início de funções nos serviços do INAD, independentemente do estatuto do agente, é sempre precedido de um período de formação adequado, a definir na lei de regulamentação do INAD.
2. Igual formação é também exigida para os agentes que, para os fins do disposto na presente lei, pretendam ser creditados pelo INAD.
3. A formação é da responsabilidade do Ministério da Justiça, podendo solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas.

Artigo 37º

Avaliação

1. O INAD apresentará anualmente um relatório das suas actividades.
2. Independentemente do relatório referido no número anterior, o sistema público de acesso ao direito e à justiça deve ser monitorizado por uma entidade externa, que deverá produzir relatórios semestrais e, dois anos após a entrada em vigor da presente lei, um relatório final de avaliação.

Capítulo VIII

Disposições finais

Artigo 38º

Regulamentação

O Decreto Presidencial de regulamentação do INAD entrará em vigor no prazo de 30 dias após a publicação da presente lei.

Artigo 39º

Norma geral revogatória

Com a entrada em vigor do presente diploma é revogado o Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro, bem como todas as normas que contrariem o disposto na presente lei.

Artigo 40º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no prazo de 180 dias após a publicação do diploma a que se refere o artigo 37º.

Aprovada em

O Presidente da Assembleia Nacional, Paulo Kassoma.

O Presidente da República, José Eduardo dos Santos

**RELATÓRIO DA PROPOSTA
DO ANTEPROJECTO DA LEI
DO ACESSO AO DIREITO E
À JUSTIÇA**

ÍNDICE

Nota Introdutória e metodológica	35
I. O que é e para que serve o acesso ao direito e à justiça?	41
II. Como se garante o acesso ao direito e à justiça: um percurso por diversas experiências	51
A consagração constitucional do acesso ao direito e à justiça	51
Monismo legal vs Pluralismo jurídico	52
Os diferentes sistemas de acesso aos tribunais: o <i>judicial care system</i> , a defensoria pública e a advocacia voluntária	56
III. O estado actual do acesso ao direito e à justiça em Angola	63
IV. Um olhar para o futuro	77
O modelo da defesa pública	79
O perfil e o estatuto do defensor público	84
O papel da Ordem dos Advogados e as questões disciplinares	86
V. Para uma proposta de anteprojecto de Lei do Acesso ao Direito e à Justiça: Principais linhas orientadoras	89
Acolhimento do conceito de acesso ao direito e à justiça em sentido amplo	89
O acesso ao direito e à justiça: um compromisso e uma responsabilidade partilhada.....	90
Garantia de qualidade da protecção judiciária	91
Proximidade territorial, social e cultural	92

NOTA INTRODUTÓRIA E METODOLÓGICA

Este relatório tem como objectivo fundamental contextualizar e sintetizar os fundamentos justificativos da proposta do Anteprojecto da Lei de Acesso ao Direito e à Justiça. Este relatório e aquela proposta de Anteprojecto foram realizados pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (FDUAN), no âmbito do Observatório da Justiça de Angola (OJA), em colaboração com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ-CES) do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, ao abrigo de um protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça de Angola e a FDUAN. No âmbito daquele protocolo, desenvolveu-se um conjunto de trabalhos sobre o sistema de justiça em Angola, do qual resultou a produção de quatro propostas de anteprojectos das seguintes leis: Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, Lei de Bases da Política Criminal, Lei de Acesso ao Direito e à Justiça e Lei dos Julgados de Paz.

A realização deste conjunto de trabalhos aliada à experiência anterior da equipa de investigação na elaboração de projectos de investigação socio-jurídicos, com especial enfoque em Luanda, permitiu a solidificação do conhecimento sobre o sistema jurídico e judicial angolano, dando origem a uma proposta integrada apta à construção das bases de um novo sistema judicial¹. Neste relatório apresentam-se os resultados da análise e da reflexão realizadas tendo em vista a preparação do anteprojecto da Lei de Acesso ao Direito e à Justiça.

Adoptando uma acepção universalista e ampla de acesso ao direito e à justiça, enquanto ferramenta de transformação social², procurámos estabelecer os apoios para uma reflexão contextualizada dos bloqueios e dos constrangimentos actuais no acesso ao direito e à justiça e lançar as bases

¹ Reportamo-nos ao projecto de investigação “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”, que decorreu entre 2007 e 2009 e foi co-coordenado pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, publicado em 3 volumes, dirigidos por Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Serra Van Dúnm.

² Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez Editora.

para uma discussão de um novo modelo plural, polifórmico e multidireccionado, que rompa com a visão tradicional do acesso ao direito como mero acesso aos tribunais judiciais no âmbito de um processo concreto.

Assim, após uma breve referência à metodologia seguida para a elaboração do presente relatório e respectiva proposta de Anteprojecto de lei, dedicamos o primeiro ponto deste relatório a uma análise breve das várias dimensões que compõem o acesso ao direito e à justiça, percorrendo os diversos momentos chave em que é necessário intervir para que aquele “direito aos direitos” seja considerado na sua plenitude. Nesse ponto, analisamos, ainda que de forma sintética, as principais preocupações a que as políticas públicas de justiça têm procurado responder, demonstrando o actual ponto de viragem em que as políticas de acesso ao direito e à justiça se encontram.

Num segundo ponto, partindo da experiência de diversos países, procuraremos pôr em evidência as principais similitudes e diferenças dos vários modelos de acesso ao direito e à justiça adoptados, focando-nos, particularmente, na constitucionalização do acesso ao direito e à justiça, na centralidade do reconhecimento do pluralismo jurídico e, mais especificamente no que respeita ao acesso aos tribunais, nos sistemas de *judicial care*, de defensoria pública e de advocacia voluntária.

Para discutirmos um novo modelo de acesso ao direito e à justiça em Angola, tornou-se, naturalmente, imperioso descrever e analisar criticamente o actual modelo em vigor. É o que fazemos no terceiro ponto deste relatório.

O quarto e quinto pontos são dedicados, respectivamente, ao debate em torno de um novo modelo de acesso ao direito e à justiça em Angola e às principais linhas orientadoras que uma reforma nesta área deve seguir e pelas quais a proposta de anteprojecto de lei do acesso ao direito e à justiça que apresentamos se orientou.

O programa de trabalho de investigação para a elaboração do presente relatório e da respectiva proposta de anteprojecto de lei decorreu entre Julho de 2011 e Maio de 2012, período em que se procedeu à recolha, sistematização e análise de dados que permitissem retratar alguns aspectos

essenciais do sistema de justiça e, em especial, do actual sistema de assistência judiciária.

À semelhança do trabalho desenvolvido nos restantes projectos acima referidos, a recolha dos dados que serviram de base às análises que apresentamos neste relatório foi feita com recurso a métodos quantitativos e qualitativos. No presente trabalho, apesar do curto período de tempo disponível, deu-se especial relevância aos dados qualitativos, dada a escassez de indicadores estatísticos disponíveis e das dificuldades de cruzamento das várias fontes. A análise documental foi particularmente importante na fase inicial do trabalho para o enquadramento jurídico-constitucional das várias vertentes da matéria em análise. Realizámos várias entrevistas semi-estruturadas e painéis de discussão com actores judiciais e da sociedade civil directamente envolvidos na aplicação do direito e na divulgação e informação jurídica aos cidadãos ou no processo de reforma em curso. Estas duas metodologias foram especialmente importantes para o nosso trabalho.

Durante a realização do trabalho de campo, necessário à elaboração do presente relatório e da proposta que aquele sustenta, pudemos contar com a colaboração prestimosa de várias pessoas, quer no fornecimento de dados, quer aceitando partilhar connosco as suas experiências e opiniões sobre vários aspectos do acesso ao direito e à justiça. Este trabalho não seria possível sem a sua colaboração.

Um primeiro agradecimento é especialmente devido a Sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça Dr.^a Guilhermina Prata, a quem muito agradecemos pela confiança depositada no Observatório da Justiça de Angola e no Observatório Permanente da Justiça Portuguesa para a execução deste projecto.

Um segundo agradecimento é dirigido a todos os senhores Magistrados Judiciais e do Ministério Público, advogados e representantes de organizações da sociedade civil que connosco colaboraram participando activamente nos painéis e nas entrevistas que promovemos. A dedicação que revelaram e o alto sentido de responsabilidade que sempre assumiram no debate realizado em

torno destas matérias demonstram a sua vontade em ser parte na construção de um novo sistema judicial.

Como já referimos anteriormente, este relatório é parte de um conjunto de trabalhos preparados ao abrigo do Protocolo celebrado entre a FDUAN e o Ministério da Justiça. Algumas das entrevistas e painéis de discussão realizados versaram sobre todos os temas que integraram aquele conjunto de trabalhos, embora trazendo para este trabalho apenas os contributos que à temática em análise dizem respeito, pelo que reafirmamos aqui os nossos agradecimentos às pessoas que se disponibilizaram para essa discussão mais ampla.

Assim, agradecemos aos Ex.mos Senhores Presidente do Tribunal Constitucional, Dr. Rui Ferreira; Presidente do Tribunal Supremo, Dr. Cristiano A. André; e Bastonário da Ordem dos Advogados, Dr. Manuel Vicente Inglês Pinto toda a disponibilidade e riqueza da reflexão que nos proporcionaram.

Igual agradecimento é devido aos senhores magistrados, advogados e membros de organizações não governamentais que participaram nos painéis de discussão³, Senhores Magistrados Judiciais Dr. Adão Chiova, Dr. Francisco Bernardo, Dr. Félix Sebastião, Dr. Leonardo Chitungo e Dr. Ngyalu Afonso; aos Senhores Magistrados do Ministério Público Dr. António Binza, Dr. António Neto, Dr. Bundo Vita, Dr. Celestino Paulo Benguela, Dr. Gabriel Cristódio, Dr. Justo Bartolomeu, Dra. Margarida Gonçalves, Dra. Selma Cunha e Dra. Vladimira Frederico; aos Senhores Advogados Dr. António Joaquim, Dr. Arão Mbula Tembo, Dr. Hermenegildo Cachimbombo, Dra. Ludmila Sousa, Dr. Mário Alberto Muaxingue, Dra. Marylene de Freitas, Dra. Pulquéria Van-Dúnem e Dr. Samuel João e aos Senhores membros de associações Alberto Sivi (SOS Habitat), André Augusto (SOS Habitat), António Ventura (AJPD), Belarmino Jelembi (ADRA), Domingas Damião (OMA), Domingos Major (ADRA), Gaspar Sampaio (LADS), Júlio Cordeiro (Mosaiko) e Solange Machado (OMA).

³ Foram realizados quatro painéis de discussão (um com Magistrados Judiciais, um com Magistrados do Ministério Público, um com Advogados e um com membros de organizações da sociedade civil), tendo ocupado cada um deles, um dia de trabalho.

A proposta do Anteprojecto da Lei do Acesso ao Direito e à Justiça beneficiou da prestimosa reflexão e opinião crítica de personalidades que participaram num painel de discussão de análise da versão preliminar, que contribuiu para o aperfeiçoamento da proposta que se apresenta. Agradecemos, assim, de forma muito especial ao Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados, Dr. Manuel Inglês Pinto; às Senhoras Procuradoras Dra. Margarida Gonçalves e Dra. Vladimira Frederico; ao Senhor Procurador Dr. Gabriel Cristódio; à Dra. Alda Cardoso do Gabinete de Resolução Alternativa de Resolução de Litígios do Ministério da Justiça; à Dra. Domingas Damião, da OMA; à Dra. Yollanda dos Santos, do MAPESS; ao Dr. Júlio Cordeiro, da MOSAIKO; e ao Dr. Domingos Major, da ADRA.

Pela disponibilidade manifestada em ceder as instalações do INEJ para o efeito, agradecemos ao seu Director, Dr. Norberto Capeça.

Agradecemos, também, à Dra. Hélia Pimentel, Coordenadora Administrativa e Financeira do OJA e à Alice Furtado, responsável pelo secretariado, todo o apoio prestado na realização do trabalho de campo.

Para a concretização das fases de investigação, de produção do relatório e de elaboração da anteproposta de lei, o estudo que aqui se apresenta contou com a colaboração, em momentos distintos, de vários colaboradores do OJA e de investigadores do OPJ, cujo contributo se agradece: Artur Manjata, Miguel Aguiar Cardoso, Carla Soares, Catarina Trincão, Fátima de Sousa e Tiago Ribeiro.

Pelo especial envolvimento neste projecto, quer na recolha de dados, quer na produção do relatório e da anteproposta de lei, destacamos o trabalho desenvolvido pelos nossos colegas do OJA e do OPJ, João André Pedro, Marina Henriques, Marjorie Marona e Paula Fernando. A todos eles o nosso reconhecido agradecimento.

Os Coordenadores

Raul Araújo

Conceição Gomes

I. O QUE É E PARA QUE SERVE O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA?

O acesso ao direito e à justiça tem vindo a ser acolhido pelos diversos instrumentos de direito internacional como um verdadeiro direito fundamental, necessário à concretização dos demais direitos consagrados internacionalmente e nas constituições de cada país. O acesso é visto com um direito charneira⁴, um requisito crucial para a efectividade dos restantes direitos⁵ e, por conseguinte, um indicador da democratização dos tribunais, do Estado e da sociedade⁶.

Logo em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adoptada pela Organização das Nações Unidas, acolhe o direito de todas as pessoas a “recurso efectivo para as jurisdições nacionais competente contra actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”⁷, bem como o direito a um processo justo e equitativo⁸.

Na mesma linha, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁹, aprovado em 16 de Dezembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas¹⁰, vincula os Estados parte a “a) garantir que todas as pessoas cujos

⁴ Santos, Boaventura de Sousa (1986), “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21, 11-37.

⁵ Sobre a indivisibilidade dos direitos, cf. George Katrougalos e Gijsbert Vonk (2010), “Indivisibility of rights: the case of the right to social security”.

⁶ Pedroso, João; Dias, João Paulo; Trincão, Catarina (2003), *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – Observatório Permanente da Justiça

⁷ Cfr. artigo 8.º.

⁸ Nos termos do artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”.

⁹ O Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos é um dos três instrumentos internacionais que, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

¹⁰ O PIDCP, no entanto, apenas entrou em vigor em 23 de Março de 1976, após ter sido ratificado por 35 Estados.

direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso de a violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais; b) garantir que a competente autoridade judiciária, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdicional; c) garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado”¹¹. O PIDCP estatui, ainda, o direito a um processo equitativo, julgado publicamente perante um tribunal competente, independente e imparcial, bem como regras mínimas de salvaguardar das garantias em processo penal¹².

¹¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 3, do PIDCP.

¹² Cfr. artigo 14.º do PIDCP. É a seguinte a redacção deste normativo: “1. Todos são iguais perante os tribunais de justiça. Todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas, quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de carácter civil. As audições à porta fechada podem ser determinadas durante a totalidade ou uma parte do processo, seja no interesse dos bons costumes, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, seja quando o interesse da vida privada das partes em causa o exija, seja ainda na medida em que o tribunal o considerar absolutamente necessário, quando, por motivo das circunstâncias particulares do caso, a publicidade prejudicasse os interesses da justiça; todavia qualquer sentença pronunciada em matéria penal ou civil será publicada, salvo se o interesse de menores exigir que se proceda de outra forma ou se o processo respeita a diferendos matrimoniais ou à tutela de crianças. 2. Qualquer pessoa acusada de infracção penal é de direito presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida. 3. Qualquer pessoa acusada de uma infracção penal terá direito, em plena igualdade, pelo menos às seguintes garantias: a) A ser prontamente informada, numa língua que ela compreenda, de modo detalhado, acerca da natureza e dos motivos da acusação apresentada contra ela; b) A dispor do tempo e das facilidades necessárias para a preparação da defesa e a comunicar com um advogado da sua escolha; c) A ser julgada sem demora excessiva; d) A estar presente no processo e a defender-se a si própria ou a ter a assistência de um defensor da sua escolha; se não tiver defensor, a ser informada do seu direito de ter um e, sempre que o interesse da justiça o exigir, a ser-lhe atribuído um defensor oficioso, a título gratuito no caso de não ter meios para o remunerar; e) A interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e a obter a comparência e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições das testemunhas de acusação; f) A fazer-se assistir gratuitamente de um intérprete, se não compreender ou não falar a língua utilizada no tribunal; g) A não ser forçada a testemunhar contra si própria ou a confessar-se culpada. 4. No processo aplicável às pessoas jovens a lei penal terá em conta a sua idade e o interesse que apresenta a sua reabilitação. 5. Qualquer pessoa declarada culpada de crime terá o direito de fazer examinar por uma jurisdição superior a declaração de culpabilidade e a sentença em conformidade com a lei. 6. Quando uma condenação penal definitiva é ulteriormente anulada

Em 28 de Junho de 1981, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, reunida em Nairobi, aprovou a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, também conhecida como Carta de Banjul, que entrou em 1986. Também aqui, no seu artigo 7.^o, referente à administração da justiça, consagra-se o direito de acesso à justiça, bem como direitos e garantias fundamentais no âmbito do processo penal¹³.

Não obstante a aceitação pacífica na generalidade dos instrumentos normativos internacionais e nacionais, a discussão em torno do acesso ao direito e à justiça tem sofrido do aparente paradoxo que assola a reflexão sobre o papel dos tribunais nas sociedades contemporâneas: reconhecimento teórico de centralidade, mas sem igual efectivação prática. É na concretização prática do acesso ao direito e à justiça, enquanto direito instrumental essencial para a realização e cumprimento efectivo dos restantes direitos, que se encontra, tradicionalmente, a medida da importância do papel dos tribunais em determinada sociedade e, conseqüentemente, o nível de democratização do próprio Estado. No entanto, se, por um lado, um pouco por todo o mundo, os tribunais têm vindo a adquirir especial relevo social, por outro assistimos à manutenção de uma exclusão significativa de um conjunto alargado, quer de litígios, quer de cidadãos, do sistema de justiça. Esta aparente contradição – maior visibilidade e protagonismo do poder judicial / carácter limitado do acesso

ou quando é concedido o indulto, porque um facto novo ou recentemente revelado prova concludentemente que se produziu um erro judiciário, a pessoa que cumpriu uma pena em virtude dessa condenação será indemnizada, em conformidade com a lei, a menos que se prove que a não revelação em tempo útil do facto desconhecido lhe é imputável no todo ou em parte. 7. Ninguém pode ser julgado ou punido novamente por motivo de uma infracção da qual já foi absolvido ou pela qual já foi condenado por sentença definitiva, em conformidade com a lei e o processo penal de cada país.

¹³ Nos termos do artigo 7.^o da Carta de Banjul: “1.Toda pessoa tem o direito a que sua causa seja apreciada. Esse direito compreende: a) o direito de recorrer aos tribunais nacionais competentes contra qualquer acto que viole os direitos fundamentais que lhe são reconhecidos e garantidos pelas convenções, leis, regulamentos e costumes em vigor; b) o direito de presunção de inocência até que a sua culpabilidade seja reconhecida por um tribunal competente; c) o direito de defesa, incluindo o de ser assistido por um defensor de sua livre escolha; d) o direito de ser julgado em um prazo razoável por um tribunal imparcial. 2.Ninguém pode ser condenado por uma acção ou omissão que não constituía, no momento em que foi cometida, uma infracção legalmente punível. Nenhuma pena pode ser prescrita se não estiver prevista no momento em que a infracção foi cometida. A pena é pessoal e pode atingir apenas o delinquente”.

ao direito e à justiça – impõe a colocação da questão fundamental: o que é e para que serve o acesso ao direito e à justiça?¹⁴.

Como temos vindo a referir, o que importa reter é que o acesso ao direito e à justiça é consensualmente considerado pelos instrumentos internacionais como elemento fundamental das sociedades contemporâneas, definido pelo PNUD como a capacidade das pessoas procurarem e obterem soluções, através do recurso a instâncias formais e informais de justiça, em conformidade com as normas de direitos humanos.

O direito de acesso ao direito e à justiça tem sido, assim, entendido como um direito instrumental, através do qual se realizam os restantes direitos. As expressões *acesso ao direito e à justiça* não são expressões redundantes, abarcando dimensões distintas de um mesmo problema. Como refere

¹⁴ Neste trabalho, atenta a sua natureza, não se pretende fazer uma reflexão exaustiva sobre o conceito de acesso ao direito e à justiça, que tem servido de mote à extensa e problemática discussão científica, da qual um trabalho desta natureza não pode ter a pretensão de abarcar na sua totalidade. A investigação sociojurídica tem estudado esta problemática nas suas múltiplas vertentes, quer analisando as diferentes variáveis que podem influenciar o acesso ao direito e à justiça tendencialmente mais universalizante ou mais limitado, quer pondo a descoberto as principais barreiras, económicas, sociais e culturais, à procura dos tribunais. Neste trabalho, pretende-se, apenas, dar conta das linhas essenciais de reflexão, que servirão de sustentação à análise sistemática que se realizará nos pontos subsequentes. Para um estudo mais aprofundado sobre estas matérias, veja-se, entre outros, Cappelletti, M.; Bryant Garth (1978), “Access to justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report”, in M. Cappelletti; Bryant Garth (orgs), *Access to justice*. Italy: Sijthoff and Noordhoff; Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1988), *O acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris; Alegre, Carlos (1989), *Acesso ao Direito e aos Tribunais*. Coimbra: Livraria Almedina; Pedroso, João; Dias, João Paulo; Trincão, Catarina (2003), *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – Observatório Permanente da Justiça; Moorhead, Richard; Pleasence, Pascoe (2003), *After Universalism: Re-engineering Access to Justice*. Oxford: Blackwell Publishing; Comaille, Jacques (2009), “Sociologie politique de l'accès au droit et à la justice”. Intervenção no Colóquio Internacional “O acesso ao direito e à justiça da família em transformação”. Coimbra, 27 de Novembro; Lauris, Élda (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; Duarte, Madalena (2011), *Movimentos na Justiça – O Direito e o Movimento Ambientalista em Portugal*. Coimbra: Almedina; Lauris, Élda; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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.

Boaventura de Sousa Santos¹⁵, os factos sociais susceptíveis de configurarem um problema jurídico são múltiplos e diversificados. A conversão de um determinado facto ilícito, que gere um dano, em verdadeiro litígio depende de múltiplos e variadíssimos factores. A expressão acesso ao direito e à justiça, em toda a amplitude da sua acepção, pretende responder a cada uma dessas dimensões e influenciar cada um daqueles factores que permitem que, por um lado, o facto violador de uma norma e que gerou um dano seja convertido num litígio e, por outro, que a esse litígio seja dada uma solução justa, eficiente e eficaz¹⁶.

Assim, desde logo, para que aquele facto ilícito causador de um dano se converta num verdadeiro litígio é necessário que o lesado por tal facto tenha consciência da violação do seu direito e da produção de um dano na sua esfera jurídica. A esta vertente estão associadas as políticas no âmbito da informação e divulgação jurídica que, além de permitirem a consciencialização dos cidadãos quanto aos seus direitos, cumprem ainda uma função preventiva da litigiosidade. A dinamização e a difusão da informação jurídica procura dar instrumentos bastantes aos cidadãos para, por si mesmos, perante uma relação social potencialmente violadora dos seus direitos, a configurarem como tal.

Por outro lado, o lesado terá que representar o dano que lhe foi causado como susceptível de reparação e terá que saber como, quando e perante quem reclamar tal reparação. Para responder a esta exigência, além da informação e

¹⁵ Vide, a título de exemplo, Santos, Boaventura de Sousa (1987) “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21, 11-37; Santos, Boaventura de Sousa et al. (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O caso português*. Porto: Afrontamento; Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez Editora.

¹⁶ Acompanhamos aqui a análise feita por Lauris, Élide; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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. Esta análise é realizada tendo por base a reflexão de Boaventura de Sousa Santos, a propósito da pirâmide dos litígios e sua resolução (Santos, Boaventura de Sousa et al. (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O caso português*. Porto: Afrontamento).

divulgação jurídica, insere-se no conceito de acesso ao direito e à justiça a vertente de consulta ou aconselhamento jurídico. Pretende-se que, com o auxílio de um técnico profissionalmente qualificado, o lesado possa fazer uma avaliação da forma como o dano que lhe foi produzido pode ser ressarcido. É neste momento que aquele facto se converte em procura sociojurídica ou em procura judicial, dependendo da instância escolhida para a resolução daquele litígio.

Convertendo-se aquele litígio em verdadeira procura judicial, isto é, considerando-se que a instância mais adequada para a responder ao caso concreto é um tribunal judicial, então o acesso ao direito e à justiça terá que garantir que o lesado consiga expor, perante um tribunal, o seu caso, de forma credível e inteligível. É nesta vertente que surge a dimensão de patrocínio judiciário, conferindo aos seus beneficiários a possibilidade de, livres de quaisquer constrangimentos económicos ou sociais, se fazerem representar em tribunal por um profissional qualificado apto à defesa dos seus interesses.

Por último, o acesso ao direito e aos tribunais garante, ainda, que àquele facto concreto que deu origem a uma procura judicial seja dada uma solução justa, eficiente e eficaz. Nesta vertente, é usual socorreremo-nos da expressão direito a processo equitativo.

Estas várias dimensões do acesso ao direito e à justiça (informação e divulgação jurídica; consulta e aconselhamento jurídico; patrocínio judiciário e direito a um processo equitativo) desvelam já os objectivos principais da sua consagração nas principais Cartas internacionais e nacionais : por um lado, que o sistema jurídico e judiciário seja acessível a todos os cidadãos, independentemente da sua classe social, sexo, etnia, raça, religião ou orientação sexual; e, por outro, permitir atingir resultados individual e socialmente justos¹⁷.

A exposição anterior deixa já transparecer três aspectos essenciais do debate em torno do acesso ao direito e à justiça: (1) a multiplicidade de bloqueios de

¹⁷ Cfr. Cappelletti, M.; Bryant Garth (1978), "Access to justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report", in M. Cappelletti; Bryant Garth (orgs), Access to justice. Italy: Sijthoff and Noordhoff.

diferente natureza à concretização universalizante do acesso ao direito e à justiça; (2) a necessidade de compreensão do sistema de justiça como um sistema global e integrado de diferentes instâncias de resolução de litígios, que não se circunscreve aos tribunais judiciais; (3) o impacto que reformas sectoriais da política pública de justiça têm forçosamente na vertente do acesso.

Estes três aspectos têm vindo a ser considerados, em diversos países, no desenvolvimento das políticas públicas dirigidas à promoção do acesso ao direito e à justiça. Na sistematização de Cappelletti¹⁸, podemos identificar três vagas: (1) a primeira, de cariz assistencialista e como medida de combate à pobreza, dirigiu-se à defesa e promoção de mecanismos de apoio judiciário a cidadãos carenciados; (2) a segunda, com a consciência da necessidade de exercício colectivo de determinados direitos, orientou-se para o encorajamento da defesa dos interesses colectivos e difusos em tribunal; (3) e, por último, promovendo o desenvolvimento de um conceito amplo de justiça, em que os tribunais são apenas uma parte de um sistema integrado de meios de resolução de litígios¹⁹.

Mas, os muitos estudos sobre esta temática mostram que, independentemente do país, embora com especificidades e intensidades diversas, as diferentes vagas de reformas da política pública de justiça orientadas para o aprofundamento do acesso ao direito e à justiça não colmataram todos os bloqueios que pretendiam eliminar. O objectivo último das reformas é sempre o de dotar o acesso ao direito e à justiça de carácter universal, consagrado na generalidade das constituições de cariz democrático, mas o seu alcance na prática tem sofrido limitações várias. As respostas orientadas à resolução de determinadas barreiras ao acesso deram origem a um acréscimo de consciência da existência de outras limitações, não identificáveis numa

¹⁸ Cfr. Cappelletti, M.; Bryant Garth (1978), "Access to justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report", in M. Cappelletti; Bryant Garth (orgs), Access to justice. Italy: Sijthoff and Noordhoff.

¹⁹ Para uma visão sistematizada das ondas de acesso à justiça concebidas por Cappelletti e Garth, veja-se, ainda, Lauris, Élica (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.

perspectiva mais redutora deste direito, cuja análise requer um olhar mais amplo sobre as políticas públicas do direito e da justiça. Desde logo, porque a promoção do acesso ao direito e à justiça depende muito de outras reformas mais amplas da justiça, de cariz processual, organizativo e institucional. Mas, as políticas nesta matéria inserem-se no quadro de um visão ainda mais ampla sobre o papel do Estado, do direito e da justiça nas sociedades contemporâneas.

Como refere Boaventura de Sousa Santos²⁰, as reformas da justiça na actualidade podem dividir-se em dois campos de luta: por um lado, um campo hegemónico que reclama uma justiça eficiente, previsível e célere, que confira estabilidade e segurança jurídica aos negócios e às transacções comerciais; por outro, um campo contra-hegemónico que exige do direito e dos tribunais a assunção de um papel de transformação social. Na tensão entre estes dois pólos opostos, as reformas da justiça têm oscilado entre um pendor mais democrático – promovendo a igualdade no acesso ao direito enquanto ferramenta para resposta à necessidade dos cidadãos – e um pendor mais tecnocrático – que privilegia a optimização de recursos e coloca a tónica na eficiência e eficácia do sistema judicial, podendo redundar numa progressiva selectividade da prestação serviços públicos de justiça²¹. Com a crise do Estado Providência, ganharam terreno as políticas de contracção do Estado, racionalização de meios e de forte desinvestimento público, colocando em causa aquele objectivo universalizante do acesso ao direito e à justiça²².

Por outro lado, a globalização, a desregulação da economia e a complexificação das relações sociais tornou o sistema de resolução de litígios

²⁰ Santos, Boaventura de Sousa (2007), Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez Editora.

²¹ Cfr. Comaille, Jacques (2009), “Sociologie politique de l'accès au droit et à la justice”. Intervenção no Colóquio Internacional “O acesso ao direito e à justiça da família em transformação”. Coimbra, 27 de Novembro.

²² Sobre a retracção do objectivo universalizante do acesso ao direito e à justiça, veja-se Moorhead, Richard; Pleasence, Pascoe (2003), After Universalism: Re-engineering Access to Justice. Oxford: Blackwell Publishing.

mais complexo e fragmentado, multiplicando-se as fontes do direito e a forma de resolução dos diferentes litígios²³.

Neste contexto, a promoção do acesso ao direito e à justiça virou-se para a procura de respostas polifórmicas, que combinam a utilização de estruturas comunitárias e de estruturas institucionais e a co-responsabilização de diferentes instituições e sectores do Estado e da comunidade. Estas soluções são especialmente exigentes em sociedades de pluralismo jurídico de alta intensidade – como Angola – em que um número muito significativo da procura potencial dos tribunais é satisfeito por outras instâncias de resolução de litígios, potenciando o aproveitamento das sinergias de diferentes instâncias com conhecimento e experiência na divulgação, informação e aconselhamento jurídico e na resolução de litígios²⁴.

Como veremos nos pontos subsequentes do presente relatório, uma política orientada apenas para a garantia do acesso aos tribunais aos cidadãos mais carenciados, através de um serviço de assistência judiciária, independentemente do modelo a adoptar, não garante de forma adequada todas as dimensões a que o acesso ao direito e à justiça pretende responder. Uma visão redutora do acesso ao direito e à justiça como uma mera garantia de acesso aos tribunais e remoção das barreiras económicas para o seu alcance perpetua a exclusão, não só de um conjunto alargado de cidadãos e organizações lesadas à efectivação dos seus direitos, como também de uma panóplia considerável de litígios do sistema judicial. O desafio é, assim,

²³ Na área da economia este fenómeno é especialmente visível, com a introdução de uma litigação negociada, ao abrigo usualmente de cláusulas de arbitragem, em que as normas e regras são emanadas pelos usos e costumes do comércio internacional.

²⁴ Cfr. Santos Boaventura de Sousa (2012). “Direito e Justiça num país libertado há pouco do colonialismo e ainda há menos da guerra civil, em transição democrática., em desenvolvimento, rico em petróleo (por alguns anos) e diamantes, pobre para a grande maioria dos cidadãos, cultural, étnica e regionalmente muito diverso”. In Santos, Boaventura de Sousa, Van Dúnen, José Octávio (orgs.) Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. I. Coimbra: Almedina, e Relatório da Proposta de Anteprojecto de Lei dos Julgados de Paz apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola, em parceria com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

constituir uma política pública de acesso ao direito e à justiça, que permita, em simultâneo, contribuir para o fortalecimento do Estado de direito democrático e que afirme um sistema de justiça capaz de efectivamente ampliar a cidadania.

II. COMO SE GARANTE O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: UM PERCURSO POR DIVERSAS EXPERIÊNCIAS

Vimos no ponto anterior o carácter redutor de uma aceção do acesso ao direito e à justiça na vertente exclusiva de acesso aos tribunais, reclamando uma resposta exigente e polifórmica do Estado, que convoque as estruturas institucionais e comunitárias na construção de um sistema de acesso plural, mobilizando não só os tribunais, as profissões jurídicas, o apoio judiciário, 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.

No entanto, a resposta pública, em muitos Estados, ainda é frequentemente direccionada à vertente do acesso aos tribunais e da criação de um sistema de assistência judiciária. Neste ponto, lançamos um olhar sobre as experiências do Brasil, do Botswana, da Colômbia, de Moçambique, da Namíbia, de Portugal, da República da África do Sul, de São-Tomé e Príncipe, de Timor-Leste e do Uganda, procurando realçar as principais linhas de discussão que subjazem aos vários sistemas.

A CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

O acolhimento constitucional do acesso ao direito e à justiça é a primeira característica constante da generalidade das constituições dos países democráticos, na esteira, aliás, no que vimos quanto aos instrumentos normativos internacionais²⁵. No entanto, se, por um lado, algumas constituições dão um enfoque mais premente ao direito de acesso aos tribunais por parte de cidadãos mais carenciados, outras consagram expressamente o direito à informação e à protecção jurídica.

A título meramente exemplificativo, a Constituição de Moçambique, embora com contornos diversos, consagra expressamente o direito de acesso aos tribunais, sobrelevando-o relativamente às demais componentes do acesso ao

²⁵ Vide ponto 1.

direito e à justiça²⁶. Na mesma linha, a Constituição da África do Sul garante a todos a verem um litígio resolvido perante um tribunal independente²⁷. De forma menos lacónica, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra, no seu artigo 5º, XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Também a Constituição de São Tomé e Príncipe de 2003, no seu artigo 20.º, estabelece que “todo o cidadão tem o direito de recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. A Constituição da República do Uganda apresenta uma particularidade: a par do direito a um processo equitativo²⁸, consagra o dever do Estado promover a divulgação do conteúdo da Constituição e dos direitos e deveres aí consagrados²⁹. A versão de 1976 da Constituição da República Portuguesa estabelecia, no seu artigo 20.º, n.º 1, que “a todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. Com a primeira revisão constitucional, de 1982, a Constituição portuguesa passou a consagrar expressamente o direito universal à informação e à protecção jurídica.

MONISMO LEGAL VS PLURALISMO JURÍDICO

Nos diferentes sistemas analisados é possível identificar várias possibilidades de combinação, neste campo, da relação estrutural entre o Estado e a

²⁶ Nos termos do artigo 62.º da Constituição de Moçambique: “1. O Estado garante o acesso dos cidadãos aos tribunais e garante aos arguidos o direito de defesa e o direito à assistência jurídica e patrocínio judiciário. 2. O arguido tem o direito de escolher livremente o seu defensor para o assistir em todos os actos do processo, devendo ao arguido que por razões económicas não possa constituir advogado ser assegurada à adequada assistência jurídica e patrocínio judicial.

²⁷ Cfr. artigo 34.º: “Access to courts- Everyone has the right to have any dispute that can be resolved by the application of law decided in a fair public hearing before a court or, where appropriate, another independent and impartial tribunal or forum”.

²⁸ Cfr. artigo 42.º: “Any person appearing before any administrative official or body has a right to be treated justly and fairly and shall have a right to apply to a court of law in respect of any administrative decision taken against him or her”.

²⁹ Cfr. artigo 4.º: “The State shall promote public awareness of this Constitution by- (a) translating it into Ugandan languages and disseminating it as widely as possible; and (b) providing for the teaching of the Constitution in all educational institutions and armed forces training institutions and regularly transmitting and publishing programmes through the media generally”.

sociedade, que permitem a construção de modelos diferenciados de acesso, mais ou menos inclusivos.

O modelo de forte monismo legal, caracterizado pela repressão dos sistemas de justiça não-estatais por parte do Estado, que torna ilegal a possibilidade de outras instâncias se envolverem na resolução de conflitos, convive, hoje, com modelos em que o Estado reconhece e, por vezes, até encoraja a actuação dos sistemas de justiça não-estatais. Um tal reconhecimento pode ser tácito ou expresso e a promoção e apoio aos sistemas não-estatais de resolução de conflitos pode ser formal ou informal, variando, ainda, em intensidade. Essas estratégias estatais podem ser combinadas, também, de diversas formas: o Estado não reconhece formalmente, mas apoia informalmente; ou o Estado reconhece formalmente, mas não promove, etc. O Estado pode, ainda, ter políticas distintas em função da natureza e do perfil dos actores que procura reconhecer ou hostilizar e invisibilizar.

O Estado pode, ainda, reconhecer a legitimidade de sistemas de justiça não-estatais, mas dotá-los de jurisdição exclusiva sobre uma determinada área, que pode ser geográfica ou referir-se a membros de um determinado grupo étnico ou, ainda, a um determinado tipo de conflito. Ou, ao contrário, pode reconhecer a existência de outras fontes de direito e outras autoridades, mas não lhes atribui o estatuto de campo social semi-autónomo, procurando definir uma série de regras para integrar essas outras instâncias e direitos sob a alçada do sistema estadual.

Por exemplo, o Botswana tem um sistema legal dual, coexistindo o direito costumeiro, que não seja incompatível com lei escrita ou contrário aos princípios da moralidade, da humanidade e do direito natural, e o direito adoptado pelo poder legislativo e pelo poder judicial. Neste país, o direito costumeiro³⁰ é aplicado pelos tribunais tradicionais³¹ (*customary courts*), que

³⁰ Além do direito costumeiro, os tribunais tradicionais podem aplicar lei escrita, desde que expressamente autorizados para o efeito (c. artigo 15.º e 16.º do *Customary Courts' Act*).

³¹ Regulado pelo *Customary Courts' Act*, aprovado pelo Proc. 19, 1961, e alterado pelos seguintes diplomas: HMC Order 1, 1963, L.N. 84, 1966, Act 57, 1968, Act 6, 1972, S.I. 71,

são constituídos segundo o direito costumeiro, após reconhecimento ministerial, que, por proposta de um chefe tribal, define os limites de jurisdição e território de cada tribunal³². Também na Constituição em vigor na República da África do Sul é reconhecido o estatuto e o papel da autoridade tradicional, exercidos de acordo com o direito costumeiro, devendo os tribunais fazer uso do direito costumeiro, nos casos em que este for aplicável, desde que não violem a Constituição ou a legislação ordinária.

O reconhecimento e a consagração legal de tribunais comunitários estão ainda presentes, por exemplo, em Moçambique e no Uganda. Neste último caso, aqueles vêm sendo implementados em regiões onde a justiça formal não está presente para conhecer de delitos de pequena gravidade (de foro cível e criminal). Na Namíbia, estes tribunais circunscrevem a sua jurisdição à área territorial de cada “comunidade tradicional”. Características comuns a estes sistemas são o incentivo a formas de composição e conciliação das partes, a simplificação dos procedimentos, o carácter voluntário do seu acesso e a integração no sistema de justiça formal, através do sistema de recursos.

A América Latina é, também, muito rica e variada em experiência das justiças comunitárias e ou de instâncias mais informais de promoção do acesso e de resolução de litígios, incluindo a sua previsão constitucional. Por exemplo, a Constituição da Colômbia prevê que "as autoridades dos povos indígenas podem exercer funções jurisdicionais dentro do seu âmbito territorial, e em conformidade com as suas próprias normas e procedimentos, sempre que não sejam contrários à Constituição e às leis da República. A lei estabelecerá as formas de coordenação desta jurisdição especial com o sistema jurídico nacional". Assim, a lei incorpora os juízes de paz e a jurisdição das comunidades indígenas na estrutura geral da Administração da Justiça, como parte da organização judiciária.

1975, Act 2, 1977, S.I. 12, 1977, Act 25, 1986, Act 13, 1997, Act 1, 2002, Act 7, 2005, Act 1, 2006.

³² Cf. artigo 7.º do *Customary Courts' Act*.

O Brasil constitui um exemplo de incentivo e incremento de experiências de proximidade e de melhoria da prestação de serviços jurídicos, sobretudo dirigidas a populações de baixos recursos económicos, surgindo por iniciativa do próprio Estado, fruto da pressão social. Neste âmbito, destaca-se a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que remontam ao início da década de 80 do século passado. Em 1995, surge a regulamentação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito estadual. Na esfera cível, os Juizados têm competência não exclusiva para a resolução de causas de menor complexidade e de valor até 40 salários mínimos (por exemplo, direito do consumidor, cobranças, conflitos de vizinhança, acidentes de trânsito, despejo para uso próprio, etc.) e para a execução das suas próprias decisões e de títulos executivos extrajudiciais³³. Na esfera criminal a sua competência compreende as infracções penais de menor potencial ofensivo (contravenções e crimes com moldura penal abstracta máxima até um ano de prisão).

Em 2001, a Lei 10.259, de 12 de Julho, regulamentou a implementação dos Juizados cíveis e criminais na esfera federal da justiça estatal. Os Juizados Especiais federais têm competência para as causas até 60 salários mínimos, permitindo ainda que pessoas colectivas de direito público (fundações, autarquias, empresas públicas federais) figurem no pólo passivo da acção. No âmbito criminal, o máximo da moldura penal abstracta dos crimes em que o Juizado tem competência para julgamento vai até 2 anos de prisão.

A criação, no Brasil, de um micro sistema judicial destinado à conciliação, ao julgamento e à execução de causas cíveis de menor complexidade e de infracções penais de menor potencial ofensivo assumiu diferentes motivações: (a) de um ponto de vista da desburocratização dos serviços públicos, o melhoramento da prestação de serviço da justiça; (b) de um ponto de vista da universalização e melhoria do acesso à justiça, a aproximação da justiça com a comunidade e a sua conversão em instrumento de paz social, local privilegiado

³³ Os Juizados não têm competência para questões relativas ao direito da família, laboral, sucessões, direitos das crianças e adolescentes, falências, de pessoas colectivas de direito público e privado, além de causas que sejam de interesse público ou tenham o Estado como autor ou réu.

para a solução dos conflitos sociais, judiciais ou não. A criação dos Juizados serviu igualmente como instrumento de gestão da crise da justiça. Face à verificação de um aumento exponencial da procura judicial, e dada a impossibilidade de ampliação das estruturas judiciais, os Juizados oferecem uma proposta de solução mais rápida e económica para os conflitos.

Outros exemplos de diversificação de resposta jurídica no Brasil encontram-se no programa Casas de Justiça e Cidadania, que consiste numa rede integrada de serviços ao cidadão, onde são oferecidos assistência jurídica gratuita, informações processuais, audiências de conciliação pré-processual, emissão de documentos e acções de reinserção social de presos³⁴, ou no programa *Justiça Aqui* – novo centro de atendimento do Judiciário Brasileiro nas comunidades do Complexo do Alemão (SP) e da Penha (RJ)³⁵.

OS DIFERENTES SISTEMAS DE ACESSO AOS TRIBUNAIS: O JUDICIAL CARE SYSTEM, A DEFENSORIA PÚBLICA E A ADVOCACIA VOLUNTÁRIA

Como referimos, a primeira preocupação dos vários Estados democráticos nas políticas de promoção do acesso ao direito e à justiça, essencialmente com o surgimento do Estado Providência, foi a de garantir uma assistência judiciária gratuita aos cidadãos sem capacidade económica. Como refere Daniel Cogoy³⁶, os primeiros modelos de assistência judiciária gratuita nos vários países não foram uniformes, ora se falando “em gratuidade de justiça, cabendo ao Estado custear o processo aos que comprovarem insuficiência de

³⁴ Actualmente, o programa está presente em 15 estados brasileiros (Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe). O objectivo do programa é promover o princípio constitucional da cidadania e disseminar práticas voltadas à protecção de direitos fundamentais e acesso à cultura e à justiça.

³⁵ Estes centros de atendimento prestam os seguintes serviços: emissão de certidão de nascimento, título de eleitor e resolução de outras pendências da justiça eleitoral; realização de cursos gratuitos; recepção de denúncias sobre violação de direitos de crianças e adolescentes; atendimento para crianças e adolescentes em situação de risco; encaminhamento de casos para a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar; resolução de conflitos através de mediação e conciliação; orientações sobre direitos laborais e o funcionamento da justiça do trabalho.

³⁶ Cfr. Cogoy, Daniel (2012). “Assistência jurídica e judiciária no Brasil – legitimação, eficácia e desafios do modelo brasileiro”, in Boletim RIPAJ, Brasília: Defensoria Pública-Geral da União.

recursos; ora em realização de convênios junto a advogados, para que estes, mediante remuneração, prestem assistência aos necessitados; por fim, alguns países optaram por criar instituições estatais cuja finalidade é a de garantir acesso aos economicamente hipossuficientes, denominadas, na América Latina, de Defensorias Públicas”.

Podemos agrupar em três os diferentes sistemas de acesso aos tribunais: (1) o *judicial care system*, em que patrocínio jurídico e judiciário é assegurado por advogados, sem vínculo profissional ao Estado, mas remunerados por este; (2) a defensoria pública, caracterizado pela institucionalização de um corpo profissional com um vínculo ao Estado; e (3) a advocacia voluntária, instituída com base no voluntariado e gratuidade na prestação de serviços jurídicos.

No primeiro caso, a prestação de serviços jurídicos e o patrocínio judiciário é assumido por advogados, que, mantendo o seu estatuto de profissionais liberais, são remunerados pelo Estado. Neste modelo insere-se, por exemplo, o sistema do Botswana, no qual a assistência judiciária a pessoas economicamente carenciadas é assegurada por advogados, sendo os seus honorários pagos pelo Estado. Os cidadãos que pretendam beneficiar de tal apoio deverão apresentar na secretaria do tribunal em que pretendam litigar pedido para tal efeito, acompanhado da documentação necessária a aferir, por um lado, da validade da sua pretensão e, por outro, da veracidade da situação de necessidade económica. É, ainda, assegurado o patrocínio obrigatório nos processos criminais, perante o Tribunal Superior, que possam implicar a aplicação de pena de morte. Nestes casos, a nomeação de advogado é automática, podendo o arguido constituir mandatário.

Tanto no Supremo Tribunal como no Tribunal Superior, o pedido de dispensa de pagamento de custas é apresentado ao secretário judicial (*registrar*), e nos tribunais de jurisdição comum ao funcionário judicial (*court clerk*) que decide sobre a validade de tal pretensão e remete para um advogado, a fim de avaliar da viabilidade do pedido. Aceitando o processo, o advogado não pode aceitar da parte qualquer pagamento, sendo que, caso a parte venha a ser

indemnizada no âmbito de tal processo, os honorários devidos ao advogado serão pagos do produto de tal indemnização³⁷.

Em Portugal, apesar da informação jurídica constituir obrigação directa do Estado, a protecção jurídica, que compreende a consulta jurídica e o patrocínio judiciário, é assegurada por advogados que voluntariamente se inscrevem no sistema de acesso ao direito e aos tribunais e que são remunerados pelo Estado pelos serviços prestados a cidadãos economicamente carenciados. O sistema de acesso aos tribunais constitui, assim, uma co-responsabilidade do Estado que, custeia os encargos com o processo e com o patrocínio judiciário e que avalia as condições de atribuição de tal benefício aos cidadãos, da Ordem dos Advogados, que gere o procedimento de nomeação do profissional forense e o sistema de registo dos actos praticados e os advogados inscritos no sistema de acesso ao direito.

A diferença fundamental entre os dois sistemas descritos prende-se com a intervenção dos diversos actores institucionais na apreciação e gestão do sistema de acesso ao direito. Se, no primeiro caso, os tribunais assumem um papel fundamental, não só na avaliação das condições económicas para beneficiar da concessão de apoio judiciário, mas também na própria primeira avaliação sumária da validade da pretensão, no segundo caso, os tribunais estão completamente arredados da tramitação deste processo, competindo ao Estado a avaliação das condições económicas dos beneficiários e o financiamento do sistema de acesso, e aos advogados a avaliação da validade da pretensão.

O segundo modelo – o da defensoria pública – tem especial implementação em países como o Brasil e, mais recentemente, em Timor-Leste. No Brasil, a Defensoria Pública posiciona-se como co-responsável na intermediação do Estado e de grupos desfavorecidos ou excluídos socialmente. Incumbe-lhe não apenas a defesa, em todos os graus, dos cidadãos economicamente carenciados, mas também a sua orientação jurídica. Ultrapassa, pois, o serviço

³⁷ Cf. artigos 30.º do *Appeal Courts' Rules*, 46.º do *Rules of the High Court* e order V do *Rules of Magistrates' Courts*.

meramente defensivo e actua, não só perante os tribunais, mas muito além deles, através da construção de uma verdadeira cidadania popular.

A Constituição brasileira conferiu ao defensor especiais prerrogativas e exigências, nomeadamente a da inamovibilidade e da interdição ao exercício da advocacia fora das atribuições da instituição. O ingresso na carreira de defensor público ocorre mediante concurso público de provas e títulos, após contarem com no mínimo dois anos de prática forense, não necessitando de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A Defensoria Pública não integra formalmente o executivo - embora dele dependa financeiramente - e possui autonomia funcional e administrativa. Recentemente, em 2009, a Defensoria Pública viu as suas funções institucionais ampliadas, determinando-se a sua actuação descentralizada e prioritária nas regiões com maiores índices de exclusão social e densidade populacional, enfatizando-se a sua acção em políticas de prevenção e resolução alternativa de conflitos. A lei veio ainda permitir modernizar e democratizar a gestão da defensoria pública, introduzindo mecanismos de participação e controlo social.

Em Timor-Leste, a Defensoria Pública foi instituída em 2008³⁸, a quem compete patrocinar e defender em acção judicial os seus assistidos, nos termos previstos na lei, bem como assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa; promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; exercer, com prioridade absoluta, a defesa dos direitos da mulher, da criança, do idoso, da pessoa portadora de deficiência física ou mental e dos reclusos; actuar junto dos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar o exercício dos direitos e garantias dos reclusos e detidos; actuar junto dos órgãos de administração judiciária, em todo o país; defender e patrocinar os direitos e interesses dos cidadãos; informar a população sobre os seus direitos e prestar consulta jurídica relacionada com os assuntos da sua competência.

Exemplo de uma maior articulação entre a estrutura estatal de prestação de serviços jurídicos e judiciários a cidadãos economicamente carenciados e a

³⁸ Pelo Decreto-Lei n.º 38, de 17 de Outubro de 2008.

Ordem dos Advogados é o modelo adoptado em Moçambique. Em 1994, foi criado o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), que visa garantir o acesso à justiça pelos cidadãos economicamente desfavorecidos e que tem como atribuições coordenar o exercício do patrocínio judiciário e de assistência jurídica pelos seus membros, coordenar o serviço cívico a realizar pelos advogados estagiários e participar no estudo e divulgação das leis³⁹. O IPAJ integra técnicos superiores em assistência jurídica (licenciados em direito que tenham sido aprovados em concursos realizados pelo IPAJ) e técnicos de assistência jurídica, habilitados com cursos de formação reconhecidos pelo Ministério da Justiça⁴⁰.

Com a revisão dos Estatutos da Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), em 2009, a intervenção do IPAJ na regência do estágio de advogados aprofunda-se, dispensando-se do estágio os licenciados em direito que prestem assistência jurídica pelo período de 16 meses no IPAJ, uma vez que o patrocínio jurídico e judiciário é uma actividade cometida àquelas duas instituições (IPAJ e OAM). Findo o período de 16 meses, os estagiários que tiverem prestado assistência jurídica no IPAJ recebem uma declaração para inscrição no exame nacional de acesso à OAM.

Paralelamente, a qualquer um dos dois modelos acima descritos, surgem, ainda, algumas iniciativas de advocacia *pro bono*. A advocacia *pro bono* emerge, como medida nascida no seio das próprias profissões jurídicas ou num grupo delas, para fazer face aos limitados recursos disponibilizados pelos Estados maioritariamente na prestação de assistência judiciária em processos civis⁴¹.

³⁹ Cfr. “O patrocínio e a assistência jurídica e judiciária aos cidadãos economicamente carenciados – a experiência de Moçambique” (2012), in Boletim RIPAJ, Brasília: Defensoria Pública-Geral da União.

⁴⁰ Seguimos aqui, de perto, “O patrocínio e a assistência jurídica e judiciária aos cidadãos economicamente carenciados – a experiência de Moçambique” (2012), in Boletim RIPAJ, Brasília: Defensoria Pública-Geral da União.

⁴¹ Veja-se, a este propósito, United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. ONU: Nova Iorque.

No Brasil, existe um programa de cadastro de advogados interessados em prestar assistência jurídica gratuita, tanto a reclusos que não têm condições de pagar um advogado, quanto aos seus familiares. A importância da Advocacia Voluntária centra-se, sobretudo, na agilização dos processos na Justiça. Além da assistência, são feitas visitas, a fim de serem coligidas informações *in loco*. Os dados recolhidos são, posteriormente, anexados aos processos dos reclusos na Comarca, de modo a actualizar e acompanhar a execução da pena. Agiliza-se, assim, o andamento dos pedidos encaminhados pelo Núcleo aos magistrados, dando maior celeridade ao trâmite processual.

Por outro lado, algumas das Faculdades de Direito no Brasil, mantêm um Núcleo de Assistência Judiciária, onde os estudantes actuam sob a supervisão de um grupo de professores da instituição de ensino (e também advogados) em processos judiciais. Os núcleos possuem os seus próprios estatutos, mas, de um modo geral, promovem acções que envolvem orientação jurídica e patrocínio de acções judiciais. Em geral, qualquer membro da comunidade pode procurar o Núcleo para ser atendido. Os núcleos costumam funcionar nas instalações das próprias faculdades.

Acresce a actuação dos advogados populares, que organizados em rede e vinculados essencialmente aos movimentos sociais, fornecem apoio a causas políticas judicializadas, mas também mantêm projectos de formação, educação popular e comunicação. Como refere Boaventura de Sousa Santos, “os advogados populares destacam-se, não só pela sua actuação, como também pelos valores e princípios que invocam, particularmente o compromisso com uma relação horizontal, não hierárquica, com os assistidos, a valorização do intercâmbio de saberes e o objectivo de orientar aqueles que representam no sentido de emancipação e não de dependência e subalternização”⁴².

A crescente consciencialização da importância deste direito fundamental como instrumento central do aprofundamento do Estado de direito democrático, já acima referida no ponto 1, e a procura crescente de assistência judiciária levou

⁴² Cfr. Santos, Boaventura de Sousa (2007). Para uma revolução democrática da Justiça. São Paulo: Cortez.

à necessidade de alargar o número de beneficiários e o tipo de serviços prestados. Este novo contexto veio obrigou à complexificação dos próprios sistema de acesso ao direito e à justiça, combinando-se várias características dos modelos acima expostos e caminhando para a aposta em parcerias. Vimos já as diferentes componentes do sistema no Brasil. Outro exemplo é o da África do Sul, onde, em 1969, foi criada a Comissão de Assistência Judiciária (*Legal Aid Board*), que actualmente incorpora um número diversificado de serviços jurídicos, como clínicas legais juntamente com universidade, aconselhamento por paralegais ou os Centros de Justiça (*Justice Centres*), que funcionam como balcões únicos para a prestação de serviços jurídicos. Estes centros são constituídos por um director executivo, um conjunto de recém-licenciados em direito ou estudantes de direito, paralegais, um investigador e pessoal administrativo de apoio⁴³.

O debate em torno dos modelos, iniciativas e programas de acesso à justiça e ao direito em África, América Latina, com destaque para as inovações institucionais brasileiras, e Portugal, aponta, assim, para alguns desafios às políticas públicas nesta matéria: (1) a ampliação da presença física dos tribunais e demais instituições estatais que prestam serviços jurisdicionais; (2) a desburocratização dos tribunais e informalização de seus procedimentos; (3) a incorporação, pelos tribunais, de mecanismos restaurativos de resolução de conflitos; (4) o reconhecimento, consolidação, articulação e expansão das iniciativas da comunidade; (5) o fomento à troca de experiências e à divulgação das boas práticas entre os tribunais e entre os tribunais e as instâncias comunitárias de resolução de conflitos; (6) a sustentabilidade dos programas e o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e de avaliação adequados; (7) a instalação de um serviço público e gratuito de assistência jurídica e judicial.

⁴³ Veja-se, a este propósito, United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. ONU: Nova Iorque.

III. O ESTADO ACTUAL DO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM ANGOLA

A definição das políticas e medidas de incremento do acesso ao direito e à justiça demandam, antes de mais, que se conheça o trajecto percorrido pelos litígios, primeiro porque nem todo o conflito social se converte em procura jurídica, e, menos ainda, em procura judicial; segundo, porque a transformação do conflito social em litígio judicial é apenas uma entre tantas outras alternativas. Como já tivemos oportunidade de referir no relatório da proposta de Anteprojecto de Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum⁴⁴, dos dados estatísticos disponíveis⁴⁵, é possível destacar cinco notas essenciais: (a) os tribunais são instituições socialmente distantes, havendo uma forte selectividade dos processos entrados, o que indicia uma procura suprimida significativa; (b) o recurso aos tribunais judiciais é fortemente determinado pelo poder coercitivo do Estado; (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 fortes assimetrias regionais existentes em Angola.

Tomando em consideração os dados da população projectada, do Instituto Nacional de Estatística, para os anos de 2005 a 2008, e o número de total de

⁴⁴ Para um maior desenvolvimento desta matéria, ver relatório da proposta de Anteprojecto de Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum.

⁴⁵ Para a realização do presente trabalho, dada a exiguidade de tempo para a sua conclusão, não nos foi possível recolher, directamente junto dos tribunais, os dados estatísticos sobre o movimento processual. Assim, embora admitindo a possibilidade de algum desvio entre os dados inscritos e os dados reais, solicitámos ao Ministério da Justiça informação sobre o número de processos entrados entre 2005 e 2010, por ano, tribunal e tipo de acção. Solicitámos, ainda, tais dados estatísticos à Procuradoria-Geral da República, relativamente aos dados estatísticos processuais do Ministério Público. Não podemos deixar de salientar que, uma breve análise geral, nos leva a questionar a fiabilidade destes dados, sobretudo nos anos mais distantes. Esta constatação resulta, desde logo, das notas existentes nos vários documentos que nos serviram de base, que, por um lado, indicam que muitos dados aguardam confirmação do respectivo tribunal e, por outro, que determinados tribunais não enviam dados. Acresce, ainda, que percebemos que em algumas situações, não obstante não existir qualquer nota nesse sentido, os valores a zero não significam que não tenha havido entradas de novos processos, mas apenas que tais dados não foram enviados. Não obstante, os dados existentes permitem-nos realizar um retrato aproximado do movimento processual em Angola.

processos entrados nos tribunais provinciais e nos tribunais municipais em Angola, verificámos que, entre 2005 e 2008, não só nunca se alcança sequer 2 processos por mil habitantes, como se verifica, inclusive, uma diminuição, ainda que ligeira, do número de processos por mil habitantes entre 2005 e 2008, fruto essencialmente do aumento populacional.

A diminuta representatividade dos litígios judicializados, associada à sua alta selectividade, demonstra, não só a dificuldade de acesso aos tribunais, mas que o bloqueio se situa a montante do próprio sistema judicial. Como já referimos, Angola apresenta uma especial distribuição do trabalho jurídico por diferentes entidades, estatais e comunitárias, assumindo a própria comunidade um papel fundamental na resolução de certos litígios. Não obstante, não raras as vezes, a utilização de formas extrajudiciais de resolução de litígios, sem enquadramento, podem redundar em denegação de justiça. Atente-se no caso da justiça laboral, em que o recurso a instâncias não judiciais traduz-se, frequentemente, na preclusão de direitos por parte dos trabalhadores que, entretanto, deixaram correr o prazo prescricional para virem reclamar os seus créditos junto dos tribunais judiciais⁴⁶.

A Constituição da República de Angola, no seu artigo 29.º, assegura o acesso ao direito e à justiça como direito fundamental dos cidadãos, estabelecendo que “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos” (n.º 1) e que “todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio

⁴⁶ A justiça laboral é, aliás, um campo privilegiado para a análise e reflexão sobre as consequências da adopção de medidas tendentes a um maior acesso desarticuladas. Efectivamente, nesta jurisdição, criaram-se um conjunto de medidas (a criação da fase conciliatória a decorrer perante o Ministério Público; a atribuição ao Ministério Público de competências de representação dos trabalhadores em alguns casos; a dispensa de constituição de advogado; e isenção de custas aos trabalhadores) que, devido à sua desarticulação com o sistema e à falta de preparação para o seu funcionamento, deram origem a efeitos perversos, limitadores do próprio acesso por parte dos trabalhadores. Sobre esta matéria, veja-se Fernando, Paula; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl; 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.

judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade” (n.º 2).

Consagrou-se, assim, constitucionalmente, a garantia de acesso ao direito e à justiça numa acepção ampla, prevendo-se, não só o direito ao acesso aos tribunais por parte de cidadãos economicamente desfavorecidos, mas também o direito à informação e ao aconselhamento jurídico.

Contudo, apesar desta ampla consagração, o actual modelo oficial de assistência judiciária, instituído pelo Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro, cuida, apenas, do direito de acesso aos tribunais por cidadãos economicamente carenciados, destinando-se a “providenciar para que a Justiça não seja denegada a ninguém por insuficiência de meios económicos”⁴⁷. A assistência judiciária consiste num sistema de partilha de competências entre o Estado, a Ordem dos Advogados e o juiz titular da causa⁴⁸. Assim, cabe ao Estado garantir a remuneração aos profissionais forenses que intervierem no sistema de assistência judiciária⁴⁹. A concessão da assistência judiciária compete ao juiz titular da causa⁵⁰ e à Ordem dos Advogados cabe a nomeação do patrono⁵¹. A assistência judiciária compreende, ainda, a dispensa, total ou parcial, ou o deferimento de preparos e do pagamento de custas, bem como o pagamento de honorários a advogado⁵².

O Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro, estabelece, ainda, regras próprias que, em articulação com o disposto no Código de Processo Penal,

⁴⁷ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro.

⁴⁸ Este sistema de competências partilhadas é assumido pelo próprio diploma que institui a assistência judiciária ao, no seu artigo 2.º, afirmar ser “responsabilidade conjunta do Estado, das instituições representativas da profissão forense, através de dispositivos de interajuda e de cooperação.

⁴⁹ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro.

⁵⁰ O pedido de concessão de assistência judiciária constitui um incidente do próprio processo (cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro).

⁵¹ Cfr. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro.

⁵² Cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro.

regulam a nomeação de defensor a arguido em processo penal, prevendo-se, por um lado, a possibilidade de organização de escalas de presenças de advogados e advogados estagiários para assegurar a nomeação de defensor em diligências urgentes e, por outro, a possibilidade de a autoridade judiciária nomear defensor segundo o seu critério na falta de indicação do mesmo pela Ordem dos Advogados⁵³.

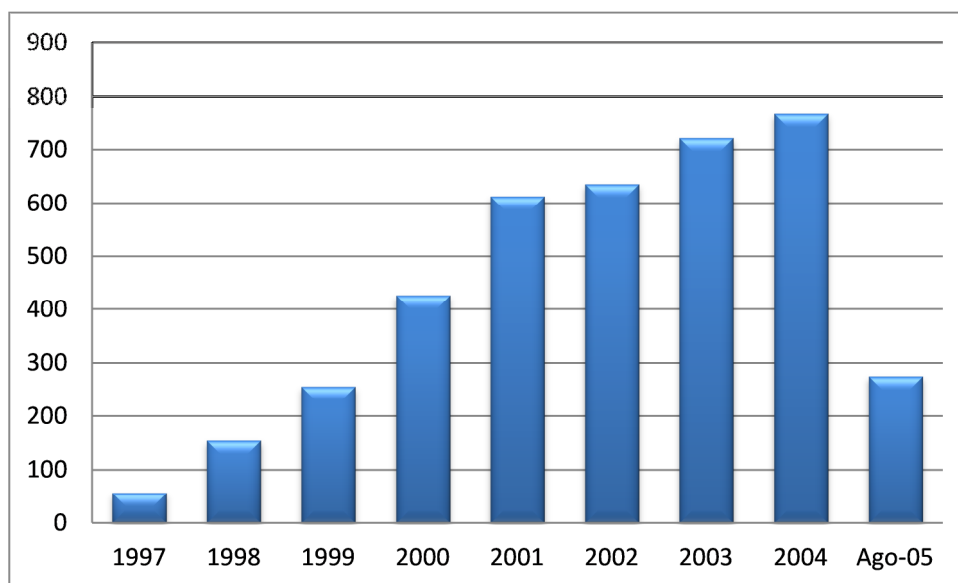
Apesar de a lei já avançar num modelo de algumas garantias de acesso efectivo, a verdade é que a prática é muito diferenciada. Conforme resulta de estudos anteriores⁵⁴, a actual situação em Angola, no que respeita ao acesso aos tribunais judiciais, dinamizada pela Ordem dos Advogados, é extremamente deficitária, ocorrendo num contexto de fortes bloqueios.

Não nos foi possível obter, com suficiente grau de segurança e com expressão geográfica relevante, dados sobre os pedidos de assistência judiciária. Não obstante, em 2005, o Centro de Informação da Ordem dos Advogados de Angola publicitou o número de pedidos de assistência judiciária feitos à Ordem dos Advogados entre 1997 e Agosto de 2005, que, face à densidade demográfica de Angola e às estimativas da população carenciada, se revelou significativamente reduzido (Gráfico 1).

⁵³ Cfr. artigos 31.º a 33.º do Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro.

⁵⁴ Cf. Lauris, Élida *et al.* (2011), “O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro”. 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 (no prelo).

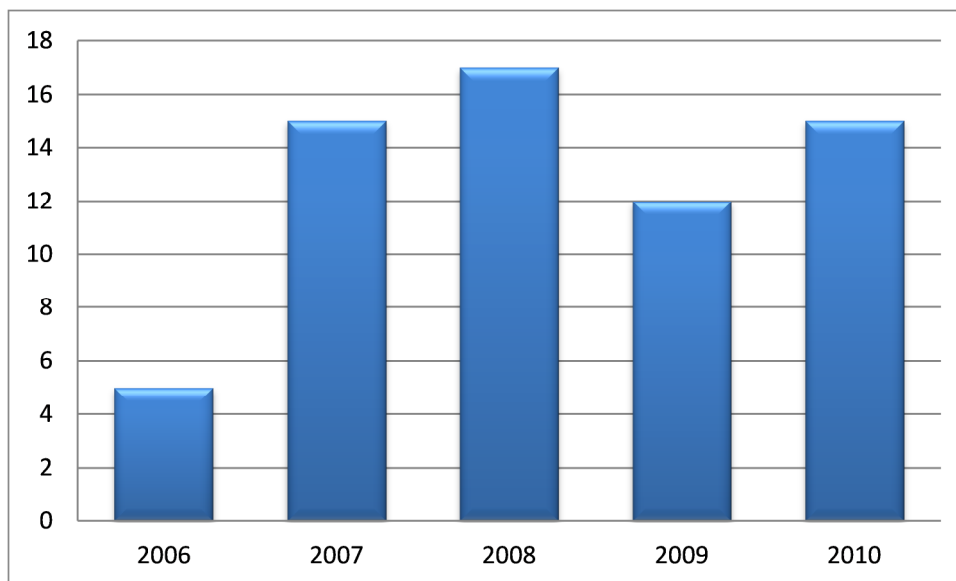
Gráfico 1. Pedidos de Assistência Judiciária feitos à Ordem dos Advogados (1997-Agosto de 2005)



Fonte: Centro de Informação da O.A.A

A exiguidade do número de pedidos de assistência judiciária é visível em províncias como a de Benguela, que corresponde à terceira província com um maior volume de litigação, com 7,85% do total de processos entrados em 2010 nos tribunais provinciais em Angola (Gráfico 2).

Gráfico 2. Pedidos de Assistência Judiciária feitos à Delegação Provincial de Benguela da Ordem dos Advogados (2006-2010)

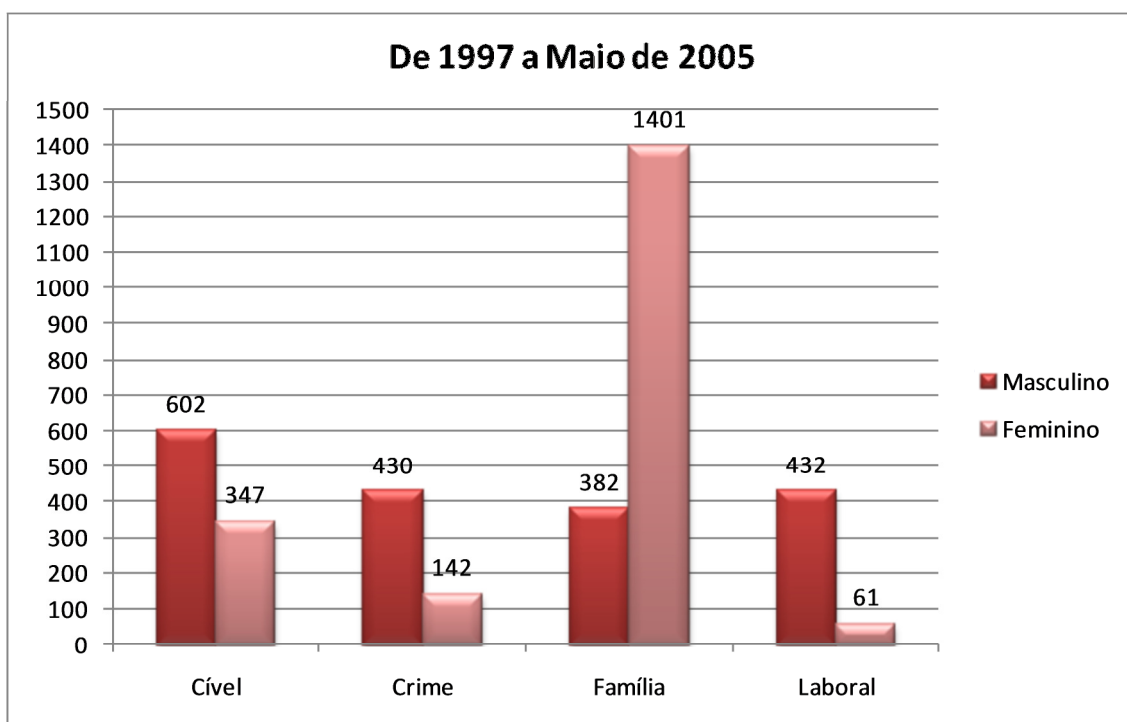


Fonte: Delegação Provincial de Benguela da O.A.A

Em 2010, apenas no Tribunal Provincial de Benguela, deram entrada 3040 processos. Dos dados que nos foram fornecidos pela delegação provincial de Benguela da Ordem dos Advogados, registaram-se apenas 15 pedidos de assistência judiciária, o que representa cerca de 0,4% do total de processos entrados naquele tribunal provincial.

Por outro lado, o recurso à assistência judiciária é altamente selectivo, no que diz respeito ao tipo de conflito em questão, centrando-se, essencialmente, na área de família, representando 46,95% do total de solicitações feitas entre 1997 e 2005, o que explica a significativa feminilização nos pedidos de assistência na área de família (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Pedidos de Assistência Judiciária, feitos à Ordem dos Advogados, por área do direito e sexo (1997-2005)



Fonte: Centro de Informação da O.A.A

Esta mesma realidade é percebida nos dados recolhidos juntos da Delegação Provincial de Benguela da Ordem dos Advogados (Quadro 1).

Quadro 1. Pedidos de Assistência Judiciária feitos à Delegação Provincial de Benguela da Ordem dos Advogados, por área do direito (2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
Laboral	2	1	7	2	6
Crime	1	3	3	1	0
Cível	1	4	4	4	4
Família	1	7	3	5	5
Total	5	15	17	12	15

Fonte: Delegação Provincial de Benguela da O.A.A

Os problemas actualmente enfrentados pela assistência judiciária foram enfaticamente denunciados pelos próprios operadores judiciários ouvidos no

âmbito deste projecto de investigação, considerando-o um modelo ultrapassado e a carecer de alternativas. Assinala-se, antes de mais, o problema da escassez de advogados.

Há que reconhecer que temos um problema com a escassez de advogados, há províncias em que num universo de 600 processos só 6 tiveram advogados. Portanto, o patrocínio judiciário, para além de não estar a funcionar, prejudica a classe dos advogados. (Ent. P27 ADV)

A assistência judiciária funciona muito mal. Os advogados que há... são uns miúdos acabados de licenciar. Depois, as instituições onde eles trabalham não os deixam faltar para fazer a defesa. Há poucos advogados em tempo integral. Neste momento, estamos a receber milhares de pedidos de assistência judiciária para o reconhecimento da união de facto, que é exigida pela Segurança Social, para ter direito ao subsídio de morte. O pedido da assistência judiciária é feito ao presidente, junta-se o comprovativo de pobreza e depois o juiz presidente manda para a ordem. O defensor público estaria a tempo inteiro no tribunal. E em termos de orçamento, também é preciso ver que o Estado falha. Depois não pagam. (Ent. P3 J)

Luanda terá já atingido 1000 advogados, mas há províncias que não têm ainda advogados. Mas há províncias, como Uíge, onde não há sequer um advogado. Como profissional liberal não está obrigado a ir aqui ou acolá. (Ent. P5 J)

Apesar de assistirmos, nos últimos anos, a um crescimento acentuado do número de advogados inscritos, a verdade é que a sua concentração em Luanda mantém-se (Quadro 2).

Quadro 2. Número de advogados inscritos na Ordem dos Advogados (Julho de 2009 e Maio de -2012)

	Jul-09	Mai-12
Bengo	0	2
Benguela	11	19
Bié	0	0
Cabinda	7	14
Quando Cubango	0	0
Cunene	1	1
Huambo	9	16
Huíla	9	10
Kuanza Norte	0	0
Kuanza Sul	2	3
Luanda	531	746
Lunda Norte	1	1
Lunda Sul	0	0
Malanje	1	3
Moxico	0	0
Namibe	2	5
Uíge	0	0
Zaire	0	0
Total	574	820

Fonte: O.A.A

Em primeiro lugar, verificamos que o aumento significativo, entre 2009 e 2012, do número de advogados inscritos se deveu ao aumento exponencial do número de advogados em Luanda. Em segundo lugar, mantém-se a existência de um conjunto alargado de províncias sem qualquer advogado (Quando Cubango, Kuanza Norte, Lunda Sul, Moxico, Uíge e Zaire) e de um número alargado de províncias com apenas um ou dois advogados (Bengo, Cunene e Lunda Norte).

A inexistência de advogados nas províncias agrava, desde logo, o custo económico do acesso aos tribunais por parte das populações. Efectivamente, mesmo nas situações em que o cidadão pudesse pagar a prestação de um serviço por parte do advogado, não poderá, no entanto, arcar com a despesa da sua deslocação de Luanda à Província.

A ausência ou o reduzido número de advogados em algumas províncias tem efeitos especialmente dramáticos ao nível da protecção dos direitos, liberdades e garantias de réus em processo crime, que, face à impossibilidade de verem a sua defesa assegurada por um advogado, são, com alguma frequência, defendidos por funcionários judiciais, sem preparação técnica adequada para o efeito⁵⁵.

Além da escassez de advogados, essencialmente fora de Luanda, que redundam na impossibilidade de uma prestação de assistência judiciária adequada, a preocupação com a garantia de remuneração aos profissionais forenses que intervêm no sistema de assistência judiciária foi amplamente mencionada pelos entrevistados, tendo mesmo denunciado inúmeros casos de incumprimento do pagamento de honorários por parte do Estado.

O regime financeiro para a assistência judiciária foi, através do Decreto Executivo Conjunto n.º 46/97, integrado no Cofre Geral de Justiça, ficando, assim, fixados os honorários devidos aos advogados e advogados Estagiários que prestem serviços profissionais no quadro da assistência judiciária e que constam de uma tabela de honorários e despesas publicada no Diário da República da 1ª Série n.º 51 de 07 de Novembro de 1997. Segundo o Instrutivo de honorários relativos à assistência judiciária, de 24 de Junho de 2002, para efeitos de cobrança dos referidos honorários os advogados e advogados estagiários devem preencher um modelo de factura, que deve conter, entre outras, a descrição do trabalho prestado, a especificação das despesas realizadas e o seu valor e o valor dos honorários, nos termos tabelados. As facturas são apresentadas para cobrança no final do processo na Secretaria do Conselho Provincial competente da Ordem dos Advogados de Angola, que carimba e as devolve ao advogado ou advogado Estagiário para apresentação ao Cofre Geral de Justiça.

⁵⁵ Sobre esta matéria, veja-se, com mais detalhe, Lauris, Élida; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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

Sendo o acesso à justiça um direito constitucional, o Estado deve criar as condições para o cidadão ver o seu caso defendido. A Ordem tem que ter um orçamento para apoiar as deslocações dos advogados e a sua estadia onde ele estiver. Já que vai fazer um caso de borla, deve ter condições para se deslocar. (Ent. P4 J)

A experiência que temos agora... é que temos honorários por pagar há anos. É que não há nenhum advogado em província nenhuma que diga que está a ser pago. Esta situação faz com que se desaconselhe. Entre dois serviços: um pago e um não pago, prefiro o pago. Se houver alguma garantia que haja pagamento, há um incentivo. (Ent. P21 ADV)

A experiência que temos agora – e que não é uma boa experiência – é que na Lunda Norte temos honorários para pagar desde 2006! Nunca recebemos! O movimento processual é tão grande que não se consegue pagar a ninguém. Os meus colegas estão mal, mas não temos como sobreviver. Se fixarem algum valor, uma garantia, parece-me que isso vai atrair boa parte dos advogados, mas o advogado que se preza não vai fazer isso. Para haver advogados há que lhes dar o que é compatível com o trabalho que tem. E nem todos os advogados têm possibilidade de se impor no mercado nacional – esta possibilidade de serem advogados do Estado seria para isso. (Ent. P54)

Por outro lado, alguns entrevistados referiram que um dos bloqueios do actual funcionamento do sistema de assistência judiciária é a falta de vocação da Ordem dos Advogados para gerir um sistema desta natureza.

O patrocínio entrou na Ordem por inércia dos tribunais, porque tinha de se dar dinâmica, a Ordem não está vocacionada para o patrocínio – há uma confusão com isto. Há um problema muito sério. Dada a inércia dos tribunais entenderam que a Ordem estava vocacionada porque a Ordem tem o controlo da tutela dos advogados, mas o que constatamos na prática é que o contrário: o juiz, seja cível, família, ou o procurador, pode indicar um advogado da lista de advogados. A Ordem não está vocacionada para o patrocínio judiciário (Ent. P24 ADV)

A consciência da ineficácia do actual sistema de assistência judiciária motivou a apresentação ao Ministério da Justiça, por parte da Ordem dos Advogados, de uma proposta de alteração do modelo, que se passaria a basear num Centro de Assistência Judiciária, de âmbito nacional, que passaria a assegurar os serviços de informação e de protecção jurídica, nas modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário. Nesta proposta, o Centro de Assistência Judiciária, que se constituiria em pessoa colectiva, dotada de personalidade

jurídica e de autonomia administrativa, funcionaria sob a tutela da Ordem dos Advogados, de quem dependeria do ponto de vista funcional, pela designação dos advogados e estagiários para a prestação de patrocínio oficioso. Esta proposta não teve, no entanto, acolhimento legal.

Para além da escassez de advogados, do incumprimento no pagamento de honorários, outros problemas como a falta de independência dos advogados e a sua fraca sensibilização para a defesa dos direitos humanos preocupam os entrevistados que participaram nas discussões em torno da reforma do acesso ao direito e à justiça.

Nós temos constatado que os tribunais estão distanciados da salvaguarda dos direitos humanos. Acompanhamos situações de pessoas que vêem 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. (Ent. P31A)

O problema é o vínculo político dos advogados. Quando há conflito de interesses eles recuam e não defendem os interesses do seu constituinte. 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. P32A)

Estes mesmos bloqueios foram evidenciados de forma particularmente expressiva no estudo “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”, que decorreu entre 2007 e 2009⁵⁶. Aí identificaram-se, não só obstáculos de natureza económica ao acesso aos tribunais⁵⁷, como se denunciou a incapacidade dos serviços que prestam apoio judiciário em

⁵⁶ O referido estudo encontra-se actualmente publicado em três volumes: Santos, Boaventura de Sousa (2012). Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume I, Almedina: Coimbra; Gomes, Conceição; Araújo, Raul (2012). A Luta Pela Relevância Social e Política: Os tribunais Judiciais em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume II, Almedina: Coimbra; e Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (2012). O Direito Por Fora do Direito: As Instâncias Extra-Judiciais de Resolução de Conflitos em Luanda - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume III. Almedina: Coimbra.

⁵⁷ Segundo alguns entrevistados no referido projecto, o custo à hora de um advogado ronda os 200 USD.

responderem de forma capaz à procura que lhes é dirigida. Nesse âmbito, chamou-se a atenção para o facto de, em regra, a assistência judiciária ser prestada por advogado estagiário⁵⁸ face, não só à escassez de advogados, mas também às condições de remuneração dos serviços prestados⁵⁹; a dificuldade em se assegurarem escalas de presença de advogados para garantir a assistência jurídica às diligências urgentes; a desarticulação entre a Ordem dos Advogados e os tribunais nos processos de nomeação de patrono⁶⁰; a inexistência de controlo da qualidade e eficiência do patrocínio

⁵⁸ Segundo Lauris, Élida et al, “esta actividade raramente é acompanhada pelos patronos, comprometendo (...) a qualidade do serviço jurídico prestado”. Lauris, Élida; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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.

⁵⁹ Como refere Lauris, Élida et al. “a deficiente qualidade dos serviços prestados está patente no comunicado n.º 2/2009, do Conselho Provincial de Luanda, que a seguir se transcreve: “O Conselho Provincial de Luanda... após ter tomado conhecimento do tratamento e acompanhamento menos recomendável e digno que tem sido prestado pelos advogados estagiários e não só, aos requerentes da assistência judiciária, o que tem dado azo a várias reclamações, deliberou comunicar o seguinte: 1) A assistência judiciária constitui uma responsabilidade conjunta do Estado e da Ordem dos Advogados de Angola, sendo, assim, uma das atribuições da Ordem; 2) Nos termos da al. b) do artigo 63.º do Estatuto da Ordem, aos advogados impende o dever de colaborar na prossecução das atribuições da Ordem dos Advogados. Assim, o Conselho Provincial insta todos os advogados estagiários e não só, a pautarem sua conduta, perante os pedidos de assistência judiciária que lhes forem encaminhados, em estrita observância aos princípios da ética e do humanismo, dando um tratamento digno e responsável aos requerentes de assistência judiciária. Por fim, o Conselho Provincial reserva-se no direito de tomar medidas disciplinares que se venham a mostrar adequadas para a correcção da situação, incluindo, a possibilidade de condicionar à inscrição definitiva aos advogados estagiários que adoptem condutas contrárias à que se contém na presente deliberação”. Lauris, Élida; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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.

⁶⁰ “O processo de nomeação de patrono feito pela Ordem, com base no pedido do possível beneficiário com a comprovação da insuficiência económica, é efectuado sem interlocução com o tribunal. Desse modo, a decisão final sobre o pedido de assistência, que cabe o juiz, que pode contradizer a decisão de nomeação da Ordem, com sérias consequências relativamente às expectativas de direito, à segurança jurídica e igualdade entre os cidadãos” (Lauris, Élida; Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (2012) *O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro*. 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.).

prestado; a concentração geográfica dos tribunais judiciais; e a fraca articulação entre o sistema formal e informal de resolução de conflitos com impacto negativo na mobilização dos direitos.

IV. UM OLHAR PARA O FUTURO

Apresenta-se, neste ponto, a discussão com diversos actores judiciais e da sociedade civil organizada realizada através de entrevistas e painéis, com o objectivo de preparar a proposta de reforma do acesso ao direito e à justiça. A discussão foi orientada para a análise da realidade sociojurídica de Angola e, a partir dela, para a reflexão sobre uma proposta de reforma que melhor sirva os cidadãos e a sociedade angolana. Partindo das opiniões e das experiências vivenciadas pelos operadores judiciários e representantes da sociedade civil ouvidos no âmbito deste projecto, enquanto argumentos de autoridade descritiva sobre o acesso ao direito e à justiça, analisam-se neste ponto as suas opiniões, contrapondo alguns consensos e dissensos relativamente aos pontos em discussão.

Conforme mencionado na nota metodológica, a entrevista e os painéis, enquanto métodos de pesquisa qualitativo, foram instrumentos privilegiados de recolha de informação. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, por permitirem alguma flexibilidade na condução da entrevista e na exploração dos temas por parte do entrevistado. Os painéis de discussão foram utilizados, sobretudo, para recolher um conjunto de opiniões, de interações e de práticas sociais associadas ao acesso ao direito e à justiça em Angola, em ambiente de confrontação e de discussão das problemáticas em análise, de acordo com as motivações, estratégias, expectativas e experiências dos actores envolvidos⁶¹.

A reflexão aqui apresentada orienta-se por um princípio fundamental segundo o qual as transformações em curso na sociedade angolana exigem uma reforma urgente do acesso ao direito e à justiça de modo a tornar o sistema mais próximo dos cidadãos, mais transparente, mais célere e com mais capacidade de responder às necessidades decorrentes do desenvolvimento socioeconómico do país e político, e estrutura-se de acordo com uma lógica discursiva organizada em dois vectores principais.

⁶¹ Apresentam-se, neste ponto, alguns excertos das transcrições das entrevistas e dos painéis de discussão, recorrendo a um sistema de anonimização identificando os actores judiciais e comunitários com um código atribuído aleatoriamente, seguida da identificação abreviada da profissão jurídica a que pertencem (“J”, “MP” e “ADV”) e, no caso das ONG, da codificação “A”.

Em primeiro lugar, a existência ou não de um corpo próprio de defensores que assegurariam a defesa pública com carácter de exclusividade. Como veremos, é quase consensual que a defesa oficiosa deva ser assegurada por um corpo próprio de defensores. Neste caso, era, então, fundamental analisar e debater se esse corpo de profissionais deveria ser tutelado pela Ordem dos Advogados ou pelo Estado através de um Instituto Nacional de Acesso ao Direito. Esta questão tem subjacentes dois modelos de apoio judiciário em confronto. No primeiro, estabelecer-se-ia um corpo de advogados com dedicação exclusiva à defesa pública, pagos pela Ordem dos Advogados, mediante transferência do Ministério da Justiça. Neste caso, a Ordem dos Advogados assumiria as funções, não só de certificação dos profissionais habilitados ao exercício da defesa pública, mas ainda a organização e gestão do apoio judiciário, não só ao nível da nomeação do defensor e do seu controlo disciplinar, mas também ao nível financeiro de atribuição de honorários. No segundo modelo, a organização e gestão do apoio judiciário, ao nível da nomeação de defensor e de atribuição de honorários, ficaria a cargo de um Instituto Nacional de Acesso ao Direito, tutelado directamente pelo Ministério da Justiça, que comportaria, no seu seio, um corpo de profissionais com dedicação exclusiva à defesa pública.

Em segundo lugar, afirmando-se a centralidade dos tribunais judiciais como importantíssimo recurso da política pública de justiça e instrumento crucial da construção do Estado de direito democrático, a presença dos modelos de justiça informal, longe de representar um modelo concorrencial e de exclusão mútua face à justiça formal, deve ser encarada como via de promoção do acesso, invocando a necessidade de construção de uma política de coordenação e articulação entre as diferentes instituições com papel significativo na resolução de conflitos, promoção e mobilização de direitos⁶². Assim, considerou-se também fundamental a reflexão em torno da possibilidade de integração de diferentes associações que já desenvolvem trabalho no âmbito da informação e consulta jurídica, para que pudessem, num quadro normativo orientado, exercer um papel relevante na promoção do acesso ao direito e à justiça.

62 Santos, Boaventura de Sousa. 2007. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez Editora.

O MODELO DA DEFESA PÚBLICA

A Constituição prevê, numa norma aberta, mecanismos de defesa pública garantidos aos cidadãos sem recursos financeiros⁶³, permitindo, assim, ao legislador ordinário margem relativamente ampla de conformação daquele imperativo constitucional.

No debate sobre o modelo de defesa pública a adoptar, colocámos em discussão e em confronto os diversos modelos de acesso ao direito e à justiça acima referidos. Os participantes nas discussões manifestaram, por um lado, uma concordância assinalável com a criação da defesa pública em Angola, com contornos semelhantes aos assumidos no Brasil, onde foi criada uma carreira de defensor público, no qual o ingresso se concretiza mediante concurso público de provas e títulos, estando tratada, constitucionalmente, no mesmo plano de importância que a Magistratura e o Ministério Público e, por outro, salientando o exemplo de Moçambique. Pela via da defensoria pública, o Brasil concretizou a previsão constitucional ao direito de acesso dos cidadãos com recursos insuficientes à justiça e a uma ordem jurídica justa, à segurança dos direitos e à efectividade das decisões judiciais.

Eu penso que a figura do Brasil se aproxima mais do que funcionaria bem aqui do que o modelo de Moçambique. (Ent. P27 ADV)

O mais viável é a defensoria pública. Porque os advogados são livres de aceitarem ou não os processos. Porque os advogados não aceitam se não receberem nada de jeito ou então deixam o processo na gaveta. (Ent. P23 ADV)

O acesso ao direito e à justiça e a questão da defesa pública só funciona se as instâncias forem remuneradas. (Ent. P8 MP)

⁶³ Nos termos do artigo 196.º, n.º 1, da Constituição da República de Angola, “o Estado assegura, às pessoas com insuficiência de meios financeiros, mecanismos de defesa pública com vista à assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso, a todos os níveis”. Contudo, no artigo 195º com a epígrafe “Acesso ao Direito e à Justiça” confere à Ordem dos Advogados um papel relevante nesta matéria.

A propósito da experiência do Brasil, deve ainda mencionar-se a discussão em torno da possibilidade de no futuro se avançar para a institucionalização de um sistema de justiça itinerante, de modo a promover o acesso e a qualidade da justiça. Para além dos juízes itinerantes, a participação futura dos defensores públicos neste tipo de justiça que privilegia a aproximação às comunidades, beneficiou de um franco acolhimento por parte dos actores judiciais, que reconhecem a distância física e social em face da justiça e do direito a que estão votados uma grande franja dos cidadãos angolanos.

A justiça itinerante foi discutida a partir de experiências de tribunais estaduais brasileiros que encontravam dificuldades em estender, na prática, a sua jurisdição a toda a extensão de seu território, tendo as experiências pioneiras ocorrido em tribunais situados em estados, como o Amazonas e o Amapá, com a utilização de barcos para atender as populações à margem dos rios. Actualmente, a ideia de ampliar a acção jurisdicional itinerante assenta, sobretudo, nos objectivos de garantia do acesso à justiça, de mais eficiência e aproximação do judiciário à comunidade e tem como princípios norteadores: atingir os sectores mais pobres da sociedade (ex.: periferias das grandes cidades); a gratuidade dos serviços; a desburocratização no atendimento a populações de vilas e distritos distantes das sedes do tribunal. Apesar de o ponto de partida da discussão ter sido uma experiência estrangeira, muito conhecida e consolidada, também se revelaram algumas experiências em Angola de justiça itinerante, mostrando a preocupação dos agentes judiciais e dos governos provinciais em contornar obstáculos em promover o acesso à justiça.

A proposta de aproximação dos tribunais às comunidades é de grande relevância social, seja a justiça itinerante ou outra. Eu penso que essa pode ser uma das estratégias correctas para mudar o nosso paradigma de justiça. Hoje, já temos algumas experiências, mas são esporádicas (Ent. P21 A)

Eu concordo totalmente com a possibilidade da justiça itinerante, seria uma excelente forma de promover a aproximação dos advogados e defensores públicos a comunidades mais isoladas, sobretudo em províncias que dispõem de um número muito reduzido de advogados. (Ent. P47)

Nos tribunais podem ser colocados juizes de direito com competência territorial em toda a província que se desloquem a vários municípios. Hoje, quando se consegue o apoio orçamental provincial é o que já acontece, isto é, nos casos em que o governador dá o apoio. Mas, precisamos desse apoio. E há casos em que se conseguiu. Em que há empenho de todos e o tribunal, com o juiz, o MP e os funcionários, vai fazer julgamento aos municípios. O problema é quando esse apoio não existe. Como o juiz de direito tem competência para julgar qualquer processo, pede-se o apoio para a deslocação do juiz para ir julgar a outro município. (Ent. P3 J)

Importa acentuar, quanto a esta matéria, a consciência dos operadores judiciários de que a distância social e geográfica entre a população em geral e o actual sistema de acesso ao direito e à justiça é imensa e que urge reduzi-la.

Para além da restrição ao direito de acesso à justiça oficial decorrente da falta de recursos económicos dos cidadãos para suportarem os custos, quer com advogados, quer com as taxas de justiça e as deslocações ao tribunal, a falta de conhecimento sobre os seus direitos e sobre o funcionamento das instâncias judiciais é também um dos principais obstáculos ao acesso à justiça. Equacionam-se, pois, os benefícios que poderão decorrer do papel da defesa pública na informação e consulta jurídica a prestar aos cidadãos.

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. (Ent. 31 A)

À semelhança do que foi amplamente discutido acerca da criação dos Julgados de Paz em Angola⁶⁴, a articulação com a sociedade civil organizada parece reunir potencialidades várias que, não só não devem ser ignoradas, como devem mesmo ser dinamizadas, nomeadamente com o reconhecimento oficial de experiências que poderão ser enriquecedoras para o modelo a implementar.

⁶⁴ Cfr. Relatório da Proposta de Anteprojecto de Lei dos Julgados de Paz (2012), apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola, em parceria com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Nós agora estamos a ver a tal questão de assistência jurídica, ou seja, não fazer esse tipo de advocacia social, que não é o advogado a fazer, somos nós enquanto associação a levantar questões nessa vertente, estamos a garantir também as populações a terem um advogado. Também a questão da assistência jurídica garantir um advogado não significa imediatamente avançar processos para o tribunal. Por exemplo nós tivemos um advogado durante alguns meses, cujo trabalho foi obter toda a informação de todas as comunidades com quem estamos a trabalhar e que estão com problemas de habitação. O primeiro passo foi negocial, vamos chamar de processo administrativo. Então o advogado teve encontro com o Governador, teve um encontro com o Juiz, teve um encontro com o administrador para tentar que as coisas aconteçam por essa via negocial, obviamente caso avançassem [com as demolições], nós avançaríamos também judicialmente. Isso foi importante porque conseguimos com este tipo de encontros com advogado obter um compromisso por parte do Governo. (Ent. P31 A)

Apesar da opinião maioritária quanto à criação da defesa pública, algumas posições de resistência foram manifestadas, alertando, designadamente, para a possibilidade de falta de independência nos casos em que o defensor público, no âmbito de actuação num caso concreto, tiver que conflitar com o Estado, neste caso, a sua entidade empregadora.

Eu tenho receio que se perca a independência porque se fica numa situação um tanto desconfortável de falta de independência, sobretudo, quando se tiver que conflitar com o Estado. Simpatizo mais com a outra opção, mas seria necessário dotar a OA dos meios necessários. O que seria preciso era dotar a Ordem de meios para que ela pudesse materializar estas atribuições que lhe fossem atribuídas.. (Ent. P20 ADV)

O mais conveniente para Angola era o Governo canalizar verba suficiente para a OA de forma a que esta pudesse pagar aos advogados oficiosos que nomeia. Não é preciso criar novas instituições. A OA já existe e deve ser aproveitada. Uma nova instituição que viesse tratar dos assuntos do acesso iria ter pouca força. O importante era reconhecer legitimidade à OA e dotá-la de recursos, atribuindo-lhe verba para que pudesse pagar bem aos advogados oficiosos e estes se sentissem motivados. (Ent. P32 A)

A nível de estrutura, não sendo uma profissão liberal, será que não existirão problemas de falta de independência? (Ent.64 P)

Para um entrevistado, esta situação pode ser ultrapassada pela previsão de condições de independência do defensor público iguais à dos magistrados judiciais.

Eu diria que para ultrapassar esse tipo de problemas, o estatuto do defensor público deveria prever condições de independência semelhantes às dos magistrados. (Ent. 61 P)

Alguns entrevistados evidenciaram, ainda, os eventuais efeitos perversos decorrentes da possibilidade de "acomodação" à estabilidade profissional por parte dos prestadores do serviço, que poderá redundar na falta de compromisso e de dedicação com o exercício da função de defensor público.

Considero que tendo as pessoas um salário certo vão acomodar-se e fazer aquilo que lhes apetece. Não se lhes coloca a questão da sua sobrevivência. (Ent. P22 ADV)

Um problema que podemos ter é que os advogados não se esforcem porque sabem que ganham o mesmo salário no final do mês, quer ganhem as causas, quer não as ganhem. Por isso, não seria muito bom criar um instituto onde os advogados estivessem inscritos e ganhassem um salário fixo. Os advogados têm que competir, tem que continuar a ser uma profissão liberal. (Ent. P36 A)

Para alguns, essa possibilidade poderia ser mitigada através da criação de um salário composto por uma parte fixa e uma parte variável, em função da produtividade e do sucesso na resolução dos litígios.

o dinamismo pouco importará porque têm o salário garantido. Até poderíamos colocar aqui uma variante: um salário fixo e um incremento em função dos resultados atingidos, para não se criarem funcionários, cujo desempenho fica aquém daquilo que está perspectivado em termos do que foi a vontade do legislador. Tem que se recrutar pessoas exclusivamente para essa actividade, mas não se pode criar um corpo de burocratas que recebem um salário independentemente da qualidade do trabalho que realizam e do empenho. Portanto, talvez se possa equacionar a possibilidade de uma remuneração mista. A remuneração fixa para dar garantia de estabilidade e segurança financeira e uma variante consoante o volume de processos, embora eu desconfie da qualidade dos processos que são submetidos a quotas. (Ent. 64 P)

Para outros operadores, esta é uma questão transversal ao exercício de muitas outras funções públicas que deve ser solucionada pela acção dos órgãos fiscalizadores e disciplinares.

A eventual acomodação à profissão está salvaguardada, na medida em que há um órgão de controlo e disciplina. Se se verificar comodismo, pode ser afastado da profissão. (Ent. 64 P)

O PERFIL E O ESTATUTO DO DEFENSOR PÚBLICO

Face à posição maioritária dos agentes em torno da criação de um modelo de defesa pública, enquanto órgão tutelado pelo Ministério da Justiça, discutiu-se o perfil e o estatuto profissional do defensor público, indo a maioria das opiniões no sentido dos defensores serem licenciados em direito, a desempenhar funções de defesa pública em regime de exclusividade, a quem o Estado paga uma remuneração mensal.

Esta é uma matéria que tem vindo a ser discutida entre nós. Eu penso que a defensoria pública seria o modelo a implementar. Mas, coloca-se a questão de definir o perfil dos defensores. Se for advogado, tem que passar pela Ordem. E tem que ser defensor público em exclusividade para não criar concorrência desleal. (Ent. P27 ADV)

Devia funcionar como funcionaram os colectivos de advogados, que estavam ligados ao Ministério da Justiça do ponto de vista financeiro. Devia existir um salário fixo. São advogados só que recebem a partir do Estado. Seria uma carreira judicial. Isto devia funcionar como funcionavam os advogados populares, que estavam ligados ao Ministério da Justiça. Existia a lei da advocacia e o estatuto dos advogados. Para esta função tem que haver uma remuneração a partir do Estado, devem ter um salário fixo. Esses defensores não deverão estar apenas em Luanda. Talvez possam depender da OA, mas não do ponto de vista financeiro. (Ent. P19 MP)

Tem que se criar uma estrutura para garantir que há uma coordenação. (Ent. P25 ADV)

Uma das coisas a ser feita, independentemente da solução que se venha a escolher, é a questão dos honorários, porque a tabela em vigor está completamente ultrapassada. (Ent. P25 ADV)

Pese embora algumas opiniões divergentes quanto a alguns pontos, o modelo tendencialmente mais consensual entre os agentes ouvidos assenta num corpo de profissionais, constituído por advogados, em regime de dedicação exclusiva, integrados num Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça, tutelado pelo Ministério da Justiça.

Eu penso que o defensor público tem que ser um licenciado em direito, inscrito na Ordem dos Advogados de Angola, para fazer foro e submetido aos Estatutos da Ordem dos Advogados de Angola. (Ent. P38 A)

Por uma questão de autoridade, deve ser o Estado a assegurar a defensoria pública. Os advogados que aceitarem têm que ser responsabilizados. Se houver um Conselho Disciplinar, por exemplo, o Estado tem mais poder. Eu não consigo ver mão dura da OA sobre os advogados. (Ent. P19 MP)

O que é preciso ver é a questão das incompatibilidades dos advogados. Temos conhecimento de situações em que os advogados têm outros trabalhos, nomeadamente para o Estado. E nestas situações eles podem sentir-se condicionados. Há casos em que eles próprios pedem para ser afastados. Mas, isto tem que ser visto. Também não sabemos como é que as coisas funcionam actualmente. Não sabemos quanto e como é que os advogados oficiosas ganham. Mas, eu penso que eles consideram que a defesa oficiosa é uma perda de tempo porque não ganham nada com isso. Os advogados oficiosos deviam passar a ganhar bem, para se sentirem motivados. E tinha que ser o Estado a dotar a OA de meios. (Ent. P32 A)

Segundo alguns entrevistados, esta solução permitiria conjugar duas vantagens fundamentais: (1) a dedicação exclusiva à defesa pública, o que afastaria a tendencial preterição dos processos de assistência judiciária em função de outros; (2) incentivar a deslocalização de profissionais qualificados para outras províncias em que as regras de mercado não tornam apetecível a instalação de um escritório de advocacia.

Para nós, após muita reflexão, esta função tem que ser exercida a tempo integral, porque ser advogado liberal, no sentido estrito, e também defensor público cria problemas muito complicados, desde logo, no estabelecimento de prioridades nos processos que estão a tratar. A experiência que nós temos do advogado que presta assistência judiciária é que, tendencialmente, confere prioridade aos processos que não são de assistência judiciária. (...) Por outro lado, o facto do cidadão licenciado

que se inscreveu na OAA como advogado não exercer advocacia a tempo integral e não estar em províncias em que não há advogados diz-nos que não há segurança financeira. Eu não posso fazer um investimento num escritório a instalar no Cuando Cubango porque poucos serão os cidadãos dessa província com condições de pagar os honorários de um advogado. Portanto, se houver um investimento público e o Estado cumprir o seu dever de garantir o acesso ao direito e à justiça, há um salário, instalações e meios de trabalho que garantem às pessoas o exercício da sua profissão naqueles locais. (Ent. 64 P)

A criação da Defesa Pública deve, assim, segundo os entrevistados, assegurar uma distribuição adequada dos defensores pelo território angolano, contribuindo para a superação do problema da escassez de advogados nalgumas províncias.

Essa figura deve estar em todas as províncias do país. Os advogados são recrutados por concurso público e colocados em todas províncias, onde o Estado considerar necessário. A ser assim teremos a facilidade da população poder beneficiar deste serviço a que chamamos acesso à justiça. Mas, se não acautelarmos as condições para fixar os advogados nas províncias e estamos à espera de honorários a pagar por intermédio da Ordem, nunca mais. A verba para assistência judiciária está contemplada do Orçamento Geral do Estado, mas esse dinheiro nunca é dado. (Ent. P42)

Devia ver-se quantos defensores seriam precisos por cada província, em função do volume processual e o orçamento cabimentar aquele montante. Por processo não resulta. (ent. P22 ADV)

O PAPEL DA ORDEM DOS ADVOGADOS E AS QUESTÕES DISCIPLINARES

O papel da Ordem dos Advogados na certificação da qualidade de advogado ou de advogado estagiário para o exercício da defesa pública foi consensualmente destacado pelos vários agentes.

Por outro lado, a possibilidade de o Instituto de Acesso ao Direito prever a existência de juristas e estagiários com funções diversificadas relativamente aos advogados não foi contestada, evidenciando, contudo, a essencialidade de se clarificar, no âmbito desta reforma, os diferentes papéis. Considerou-se, ainda, que os estagiários da Advocacia a exercerem funções no Instituto de Acesso ao Direito devem continuar a ser acompanhados pelos patronos.

No caso dos estagiários, tem de haver uma carta para o patrono a dar conta do que aconteceu. Há advogados que têm escritório em casa e conheço o caso de uma estagiária que fazia o estágio depois das 8 horas da noite e aos sábados. Há muitos advogados que estão inscritos e o endereço é o da casa ou do serviço – os patronos responsabilizam-se por eles e nem os conhecem! (Ent. P20 ADV)

No que diz respeito às questões disciplinares, foi enfatizado, por um lado, a importância de se acautelar devidamente esta matéria na reforma em curso, por outro, a criação de um Conselho Disciplinar no âmbito do Instituto de Acesso ao Direito, no qual teria assento um representante da Ordem dos Advogados, reuniu a concordância da maioria dos participantes nos painéis de discussão e entrevistados.

É muito importante controlar o trabalho das pessoas através de inspecções. Porque as pessoas têm o valor que vão receber como garantido, até porque se tratam de cidadãos sem recursos. Se a pessoa tiver poucos conhecimentos, é relativamente fácil convencê-la que perdeu a acção não por culpa dos advogados. Porque, apesar de as pessoas não receberem um salário mensal, recebem honorários, sabem que aquilo ali está garantido e que as pessoas que recorrem aquele serviço são desprotegidas, têm dificuldade em distinguir se aquilo é um direito se é um favor que se lhes está a fazer. É preciso fiscalizar, para não acontecer o que aconteceu com o projecto das esquadras (20 ADV).

Seria necessário dotar a Ordem de meios, capacitá-la, para que efectivamente pudesse materializar as atribuições que lhe fossem conferidas – e acredito que não seja muito difícil. Mesmo, neste caso, é muito importante haver um organismo de controlo dos advogados, inspecções, ir acompanhando, para se saber o que as pessoas andam a fazer. (Ent. P20 ADV)

O defensor tem que ser advogado e tem que estar sujeito a dois regimes disciplinares. E depois, para além de tudo isso, tem que haver fiscalização e aqui a Ordem tem que ter um papel. (Ent. P25 ADV)

V. PARA UMA PROPOSTA DE ANTEPROJECTO DE LEI DO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: PRINCIPAIS LINHAS ORIENTADORAS

O conjunto dos trabalhos realizados pela equipa de investigação permitiu concluir que o acesso ao direito e à justiça se encontra fortemente comprimido, revelando-se, por um lado, na exígua representatividade dos litígios judicializados e na sua alta selectividade e, por outro, na ineficiência do actual modelo de assistência judiciária.

Para a transformação da procura potencial dos tribunais judiciais em procura suprimida, isto é, em processos que nunca lá chegam, em muito contribui a inadequada política actual de promoção do acesso ao direito e à justiça que, por um lado, se centra exclusivamente na redutora ideia de acesso ao patrocínio judiciário no âmbito de um caso concreto e, por outro, mostra que, mesmo nesta perspectiva restrita, são inúmeros os obstáculos que as populações enfrentam para lhe aceder. Como acima evidenciámos, há uma forte consciência dos operadores judiciários de que a distância social e geográfica entre a população em geral e o actual sistema de acesso ao direito e à justiça é imensa e que urge reduzi-la.

O modelo de acesso ao direito e aos tribunais, que permita que o “direito aos direitos” ganhe efectiva concretização e que constitua um verdadeiro motor da transformação social, deverá responder a desafios vários e obedecer a princípios fundamentais na sua constituição, implementação, execução e avaliação. Neste ponto, procuraremos dar conta das opções fundamentais na concepção do modelo de acesso ao direito e à justiça, que estão no lastro da proposta de Anteprojecto que apresentamos.

ACOLHIMENTO DO CONCEITO DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM SENTIDO AMPLO

Como já referimos, o acesso ao direito e à justiça não pode ser compreendido como um mero direito de acesso aos tribunais judiciais no âmbito de um processo concreto. A montante do sistema judicial, há uma panóplia de situações que reclamam intervenção para que a garantia constitucional seja efectivamente assegurada.

Assim, defendemos que a política pública a desenvolver incorpore uma noção ampla de acesso ao direito e à justiça, devendo prever-se a regulamentação de todas as suas dimensões, com igual dignidade à conferida para o patrocínio judiciário. O sistema de acesso ao direito e à justiça deverá, deste modo, prever, não só o patrocínio judiciário, como também o direito à informação e à divulgação jurídica, o direito ao aconselhamento e à consulta jurídica, o direito a se fazer acompanhar por advogado ou pessoa credenciada junto de qualquer autoridade, a defesa pública em processo penal e a possibilidade de isenção de pagamento de encargos, taxas e custas.

O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: UM COMPROMISSO E UMA RESPONSABILIDADE PARTILHADA

Um modelo de acesso ao direito e à justiça que compreenda todas aquelas dimensões acima identificadas reclama uma resposta exigente e polifórmica do Estado e da sociedade. As respostas institucionais clássicas, como a prevista para o actual sistema de assistência judiciária, não é compatível com a complexidade das relações sociais, esbarrando, ainda, na matriz da regulação da profissão liberal de advogado.

Para responder adequadamente a todos os objectivos que o acesso ao direito e à justiça pretende alcançar é necessário convocar as estruturas institucionais, do Estado e da comunidade, na construção de um sistema de acesso plural, mobilizando, não só os tribunais, as profissões jurídicas, as escolas de direito, mas também as organizações comunitárias que, no desenvolvimento da sua acção, apostam na mobilização do direito e da justiça e na prestação de serviços jurídicos aos cidadãos.

Defendemos, assim, que o sistema de acesso ao direito e à justiça deve constituir um local de sistematização da acção concertada, em diversas linhas, dos diferentes actores institucionais e sociais nesta matéria, competindo-lhes um papel particularmente relevante em cada dimensão da política de acesso ao direito e à justiça.

A coordenação de todas estas acções constitui responsabilidade do Estado através do Instituto de Acesso ao Direito e à Justiça (INAD).

Nesse sentido, as vertentes de divulgação e informação jurídica deverão ser campo privilegiado de actuação concertada e articulada do Estado e da sociedade civil, aproveitando-se as sinergias já criadas de diversas organizações e associações na promoção e divulgação dos direitos junto das populações.

Do mesmo modo, a vertente da consulta jurídica, que deverá ser incentivada e difundida através da criação de gabinetes de consulta jurídica mais próximos das populações, poderá constituir uma ponte de articulação entre o Estado, a sociedade civil e as próprias faculdades de direito. A criação de gabinetes de consulta jurídica, que podem ser dinamizados por diferentes actores de várias instituições (organizações da sociedade civil, advogados, advogados estagiários e estudantes de faculdade de direito), constituirá, por um lado, uma mais-valia para a população que poderá dispor de um aconselhamento jurídico qualificado e, por outro, um potencial de criação de uma cultura jurídica própria, baseada na partilha de conhecimentos e de experiências entre diversos profissionais.

As diversas vertentes da protecção judiciária (o aconselhamento por advogado, o patrocínio judiciário e a defesa pública em processo penal), dado o seu carácter especializada, deverão ser asseguradas por advogado ou advogado estagiário, com respeito pelas regras processuais.

GARANTIA DE QUALIDADE DA PROTECÇÃO JUDICIÁRIA

Com a protecção judiciária nas suas várias dimensões pretende-se assegurar aos cidadãos uma defesa dos seus direitos e interesses com iguais níveis de qualidade à oferecida pelos serviços prestados por advogado em regime de profissão liberal. A garantia de qualidade é assegurada através de quatro etapas específicas: (a) na selecção dos agentes que asseguram a protecção judiciária; (b) na garantia de autonomia no exercício das suas funções; (c) na

adequada fiscalização deontológica da sua actuação; e (d) na formação prévia e contínua para o exercício das suas funções.

Estes quatro vectores devem encontrar soluções concretas no modelo de acesso ao direito e aos tribunais a criar. Assim, a protecção judiciária constitui competência do Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça (INAD), que incorpora um corpo de advogados e advogados estagiários (com respeito pelas regras processuais), devidamente habilitados pela Ordem dos Advogados para o exercício das funções no âmbito da protecção judiciária. À Ordem dos Advogados caberá, assim, a definição do estatuto de advogado e do advogado estagiário no exercício de funções no INAD. Por outro lado, o advogado e advogado estagiário em funções no INAD deverá exercê-las a tempo inteiro e em regime de dedicação exclusiva. Em casos específicos e atendendo à especial complexidade do caso, por forma a garantir-se um adequado nível de qualidade no patrocínio, o INAD poderá socorrer-se de agentes a tempo parcial.

A previsão de garantias de autonomia na sua actuação e de uma adequada fiscalização disciplinar são duas faces da mesma moeda, tendo como fim último assegurar uma protecção jurídica empenhada e de qualidade. Assim, por um lado, aos advogados e advogados estagiários em funções no INAD deverão ser asseguradas, na lei e na prática, as garantias necessárias para que exerçam as suas funções livres de quaisquer pressões ou constrangimentos. Por outro, deverá prever-se a sua sujeição a um Conselho Disciplinar próprio, no qual tem assento um representante da Ordem dos Advogados.

Por último, dada a especificidade das funções a exercer no seio do INAD, além da formação veiculada pela Ordem dos Advogados necessárias à conferência do estatuto profissional de advogado, o início de funções no INAD deverá ser precedida de formação orientada e específica.

PROXIMIDADE TERRITORIAL, SOCIAL E CULTURAL

Um dos vectores essenciais para a construção de um sistema de acesso ao direito e à justiça abrangente, plural e efectivo é a proximidade aos seus

potenciais beneficiários. Esta proximidade não se reconduz a uma mera proximidade territorial, antes convocando também uma necessária proximidade social e cultural.

Para alcançar esse objectivo é, assim, necessário que a política pública preveja a disseminação de estruturas próprias pelo território nacional e envolva as várias instituições e organizações com trabalho relevante nesta matéria. Assim, por um lado, propõe-se a criação de delegações do INAD em todas as províncias, bem como a instalação de serviços em todas as comarcas, assegurando uma adequada representação territorial.

Por outro, propõe-se, como acima já se deixou explícito, que o desenvolvimento de algumas das vertentes da missão do INAD se concretize através de parcerias entre o INAD e outras organizações do Estado ou da comunidade, nomeadamente através da organização de campanhas de informação e divulgação jurídicas ou na prestação de serviços de consulta jurídica, tendo em particular atenção os contextos de maior risco, desprotecção e vulnerabilidade social. Procuram-se, assim, soluções que articulem os esforços de universalização do acesso ao direito e à justiça com a racionalização de meios e com a procura de celeridade e proximidade, isto é, com a tentativa de aproximar os tempos, os ritmos e as culturas da justiça aos tempos, aos ritmos e às culturas sociais.