

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Acesso ao Direito e aos Tribunais

Bruna Patrícia Ramos Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Professor Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Dr. Renato Gonçalves, Subdiretor-geral da Política de Justiça,
DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

Setembro, 2015

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Acesso ao Direito e aos Tribunais

Bruna Patrícia Ramos Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Professor Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Dr. Renato Gonçalves, Subdiretor-geral da Política de Justiça,
DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

Setembro, 2015

AGRADECIMENTOS

Aos Professores João Salis Gomes e Juan Mozzicafreddo, pelo interesse demonstrado pelo tema e pelo precioso apoio que deram à realização deste trabalho de projeto.

Ao Dr. Renato Gonçalves, coorientador deste trabalho de projeto e subdiretor da Direção-Geral da Política de Justiça, pela sua disponibilidade e pelo seu inestimável apoio.

Aos colegas da DGPIJ, em especial à Marta Carvalho, pela sua disponibilidade para debater ideias e trocar opiniões.

Aos meus colegas de mestrado, em especial aos que foram também colegas de CEAGP, pela sua simpatia e camaradagem.

Aos meus pais e família, pelo seu apoio.

Ao Pedro, por tudo.

RESUMO

No presente trabalho de projeto, analisa-se a evolução do Estado e da administração pública por forma a compreender em que medida os mecanismos de acesso ao direito existentes em Portugal, enquanto elementos de um sistema, podem ser melhorados e otimizados, de molde a servir mais adequadamente os cidadãos economicamente mais desfavorecidos.

Assim, começamos por explanar o enquadramento concetual e histórico que permitiu alcançar-se o atual *statu quo* sobre o conceito de Estado e de administração pública.

Destacamos que o conceito de Estado não teve sempre o mesmo significado. Variou consoante o tempo e a sociedade em que cada pensador viveu (cfr. Capítulo I).

A administração pública tem evoluído substancialmente, registando-se que a cadeia de poder, que antes radicava numa símplice estrutura hierárquica, passou a assentar numa aliança entre a administração pública e as forças vivas da sociedade, para que seja prestado um cada vez melhor serviço aos cidadãos (cfr. Capítulo I).

Notamos que a realização de estudos de avaliação de impacto normativo é uma necessidade sentida desde há longo tempo na generalidade das sociedades ocidentais. Portugal tem vindo a encarar a realização destes estudos como tarefa prioritária, especialmente na área da justiça (cfr. Capítulo II).

Seguidamente, apresentamos o caso de estudo sobre a avaliação sucessiva do acesso ao direito, elaborado no âmbito da Direção-Geral da Política de Justiça, no qual a autora participou, cujas metodologia, conclusões e propostas procuramos sumariar (cfr. Capítulo III). O atual sistema, servindo o seu propósito, pode ser melhorado, propondo-se alterações de índole normativa, administrativa e institucional.

Palavras-chave: Administração Pública, avaliação de impacto normativo, acesso ao Direito, estudo de caso.

ABSTRACT

In the present work, we analyze the evolution of the State and public administration in order to understand to what extent the mechanisms of access to existing law in Portugal, as part of a system, can be improved and optimized in order to more adequately serve the economically most disadvantaged citizens.

So, we start explaining the conceptual and historical framework that allowed achieving the current *status quo* on the concepts of State and public administration.

We point out that the concept of State did not have always the same meaning. It varied depending on the time and the society in which each thinker lived (cfr. Chapter I).

The public administration has evolved substantially, noting that the power, that before was in a hierarchical and simple structure, and came to be based on an alliance between the Government and the private sector, to provide a better and better service to citizens (cfr. Chapter I).

We note that the studies of regulatory impact assessment are a necessity felt for a long time in most Western societies. Portugal has come to face the realization of these studies as a priority task, especially in the area of Justice (cfr. Chapter II).

Then, we present the case study on the *ex post* assessment of access to justice, prepared under the direction of Justice policy, in which the author participated, whose methodology, conclusions and proposals we seek to summarize (cfr. Chapter III). The current system, serving its purpose, can be improved by changes in regulatory, administrative and institutional nature.

Key-Words: Public Administration, impact assessment, legal aid, case study.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	3
1.1. Estado	3
1.1.1. a origem e a evolução de um conceito.....	3
1.1.2. As funções do Estado – resenha histórica e enquadramento teórico	4
1.2. Administração Pública	10
1.2.1. Principais modelos organizacionais	11
1.2.2. Modelo Clássico	11
1.2.3. New Public Management	12
1.2.4. New Public Service	14
1.2.5. New Public Governance	16
1.3. Evolução das reformas administrativas	17
1.3.1. Evolução das Reformas em Portugal.....	18
1.3.2. Reforma Administrativa do “Estado Novo” (1933-1974).....	18
1.3.3. Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985).....	19
1.3.4. Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa de 1985: um caminho dos 80 aos nossos dias.....	20
1.3.5. A modernização da gestão na Administração Pública.....	22
1.4. A Administração Pública e o Regime de Acesso ao Direito	24
CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO	26
2.1. Estudos de impacto normativo – Um instrumento para melhorar a qualidade da legislação	26
2.1.1. A avaliação de impacto normativo em Portugal.....	26
2.1.2. A avaliação de impacto normativo – uma perspetiva europeia	28
2.1.3. Opções metodológicas aplicadas ao caso concreto	30
2.1.3.1. Análise custo – benefício.....	30
2.1.3.2. Análise custo – eficiência.....	31
2.1.3.3. Análise multicritérios	31
2.1.3.4. Análises complementares: análise de risco, análise de incerteza e o método <i>Standard Cost Model</i>	32

CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO DO REGIME DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS	33
3.1. Identificação do problema	33
3.2. Formulação de hipóteses	34
3.2.1. Hipótese 1 - Aumento do número de pedidos	34
3.2.2. Hipótese 2 - Aumento do número de requerentes que se enquadram nos limites da fórmula para aferir a insuficiência económica	34
3.2.3. Hipótese 3 - Atrasos na apreciação dos pedidos levaram a um aumento do número de deferimentos tácitos.....	34
3.2.4. Hipótese 4 – Subsiste ainda um preconceito no que concerne ao desempenho dos advogados nomeados pelo sistema de proteção jurídica	34
3.3. Constituição da equipa	35
3.4. Ferramentas utilizadas	35
3.4.1. Análise comparada de dados estatísticos.....	35
3.4.2. Estudos de caso	38
3.4.2.1. O modelo espanhol de acesso ao direito e aos tribunais.....	39
3.4.2.2. O modelo dos Países Baixos.....	45
3.4.2.3. A defensoria pública no Brasil	51
3.4.3. Entrevistas	53
3.4.3.1. Conselho Superior da Magistratura.....	53
3.4.3.2. Direção-Geral da Administração da Justiça	54
3.4.3.3. Instituto da Segurança Social, I.P.....	55
3.4.4. Entrevistas a advogados inscritos no sistema de acesso ao direito e aos tribunais.....	59
3.4.5. Focus Group	64
3.5. Opções de atuação pública	65
3.6. Conclusões do Estudo	67
3.7. Medidas a propor.....	68
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA.....	74
FONTES.....	77

INTRODUÇÃO

As funções do Estado, a par da Reforma da Administração Pública são temas que sempre estiveram presentes nos círculos de discussão da Ciência da Administração e o contexto socioeconómico em que vivemos dá ainda mais ênfase a esta temática.

Questões como: ‘Quais deverão ser as funções do Estado?’, ‘Que bens tem de aprovisionar?’, ‘De que forma deverá intervir no mercado?’, têm de ser discutidas pelos Estados antes de se pensar em reformas administrativas.

No entanto, a resposta a estas questões nunca reuniu consenso. À exceção dos “Bens coletivos puros” (Santos, 2010) que só podem ser fornecidos pelo Estado, todos os outros são mote de discórdia entre liberais e intervencionistas. As políticas sociais, a intervenção na economia ou a ingerência na vida social são advogadas por uns e atacadas por outros. Se, por um lado, a adoção destas políticas colmatam problemas inerentes à escassez de recursos e à boa convivência em sociedade, por outro, é certo que a sua implementação pode acarretar custos, por vezes de tal forma elevados, que estrangulem a economia ou se revelem mesmo inoportáveis para uma sociedade. A dualidade antinómica destas perspetivas é óbvia e os prós e contras de cada posição também.

As políticas públicas que têm sido adotadas pelo Estado para se garantir o direito de acesso ao direito e aos tribunais, tema central do presente trabalho, têm-se assumido como uma forma de intervenção do Estado, de cariz social, cuja finalidade é propiciar às pessoas de recursos económicos muito reduzidos ou inexistentes acesso a mecanismos que possibilitem a defesa dos seus direitos e interesses legítimos, quando estes sejam ameaçados ou tenham sido lesados por ação ou omissão de conduta de um terceiro, seja este o próprio Estado um particular. Assim, como facilmente se depreende, a temática do acesso ao direito e à justiça insere-se claramente na discussão mais geral de se saber quais deverão ser os limites da ação do Estado para garantir que os mais desfavorecidos gozam de acesso ao direito e aos tribunais, e bem assim que medidas podem ser adotadas para se otimizarem os recursos alocados à prossecução das políticas públicas que propiciam a concretização do referido direito constitucionalmente estabelecido.

Sucede que a resposta à questão central que nos ocupa não é imutável no tempo, variando consoante cada um dos momentos históricos vividos, pois têm sido distintas as preocupações da sociedade no que concerne a propiciar aos economicamente mais desfavorecidos acesso ao direito e à justiça, sendo também variáveis no tempo os recursos disponíveis para a satisfação dos interesses da coletividade, sendo crucial compreender-se de que forma o Estado e a administração pública se têm organizado, ao longo do tempo, para que se possa entender que opções motivaram a criação do atual sistema de acesso ao direito e aos tribunais, e numa perspetiva de futuro, que medidas podem ser adotadas para possibilitar aumentar-se a qualidade desta prestação social, otimizando a alocação dos recursos existentes às reais necessidades de quem mais carece de tal prestação.

Para tal, o presente trabalho pretende apresentar a origem e evolução do conceito de “Estado”, quer na sua perspetiva naturalista, quer na sua perspetiva contratual e das funções que lhe têm vindo a ser atribuídas, de molde a enquadrarmos o acesso ao direito e aos tribunais no cerne das prestações sociais existentes e das funções do Estado no momento atual de evolução da nossa sociedade.

Importa ainda destacar que tal evolução está relacionada com acontecimentos históricos. Apresentam-se assim os principais modelos organizacionais da administração pública, ressalvando-se que se trata de sistemas permeáveis entre si e que o desenvolvimento de um não anula obrigatoriamente o anterior. Relata-se a evolução das reformas administrativas em Portugal, na tentativa de estabelecer uma relação entre o momento histórico e a implementação de cada sistema administrativo e respetivas medidas, de molde a correlacionar a evolução da administração pública e do Estado com a própria evolução do sistema de acesso ao direito.

Na sequência das conclusões extraídas enunciam-se ainda diversas propostas que se julga conduzirem a uma real melhoria do sistema de acesso ao direito.

CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. ESTADO

1.1.1. A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DE UM CONCEITO

O conceito de Estado, utilizado para denominar uma sociedade política é utilizado pela primeira vez em 1513 por Maquiavel¹. No entanto, o Estado, no seu sentido mais lato, é uma realidade de sempre, antes mesmo de os indivíduos terem consciência dela ou teorizarem a respeito.

O que chamamos hoje Estado já foi denominado pelos gregos de *pólis* e pelos romanos de *civitas*. Por sua vez Kant, designa o Estado por *res publica* (coisa pública)². Hoje, numa linguagem informal é chamado de país (do latim *pagus* e do italiano *paese*, que significa ‘lugar geograficamente delimitado e habitado por uma comunidade’).

Bosanquet diz-nos que “onde quer que o Homem tenha vivido, existiu um Estado [...] mas é óbvio que a experiência de um Estado, neste sentido abrangente, não é uma verdadeira experiência política” (Bosanquet, 1899:3). O mesmo será dizer que o Estado constitui uma realidade inerente à condição humana (Santos, 2010:35), ou seja, o Homem não é um ser capaz de viver isolado, necessitará sempre de desenvolver relações com os seus semelhantes que com ele cooperem para garantir bens que não consegue aprovisionar por si, sejam eles a sua integridade física ou a defesa de um território.

Na base deste pensamento acerca da origem do Estado, está Aristóteles, que considera que o Homem é um animal político e o conceito de Estado nasce com ele, de tal modo que “a associação de muitos povos formam um estado completo, que vem, por assim dizer, bastar-se absolutamente a si mesmo, tendo por origem as necessidades da vida, e devendo a sua subsistência à satisfação destas. Assim, o Estado vem sempre da natureza e o homem é naturalmente sociável [...] não se podendo duvidar que está, naturalmente, acima da família e do indivíduo, porque necessariamente o todo é maior do que a parte e porque uma vez o conjunto destruído, não há partes. [Tal facto] prova claramente a necessidade

¹ Em 1513, Maquiavel refere-se ao conceito Estado pela primeira vez na sua obra *O Príncipe*. Nela, o conceito de razão de Estado parte do pressuposto político da impossibilidade de organização humana sem uma firme égide centralizadora. A palavra vem do latim *status*, que significa “estar firme”, sendo coerente com o anseio de Maquiavel de que a Itália da época, dividida em vários pequenos reinos e repúblicas, muitas vezes em guerra entre si, se unificasse sob um poder soberano e obtivesse estabilidade social e política. Deste modo, a necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, inclusive com o controle dos seus monopólios (defesa, impostos e leis), justificaria a suspensão dos interesses dos particulares em proveito dos interesses do Estado; cabendo ao governante zelar, acima de tudo, pela segurança e manutenção do próprio Estado. Esta teoria caracteriza-se também por ser desprovida de qualquer preceito ético, assumindo sempre que os meios justificam os fins.

² Para Kant o Estado é entendido como ‘coisa pública’ quando se refere ao interesse que todos têm em viver no estado jurídico. No entanto, também é designado por *potentia*, quando o mote é a relação com outros povos, ou por *gens*, pela sua hereditariedade.

de estado natural e a sua superioridade sobre o indivíduo pelo que a natureza arrasta todos os homens instintivamente à associação política” (Aristóteles, 335-323aC:10-11)³.

No entanto, esta teoria, defendida pelo pensamento aristotélico, não é um dogma para Thomas Hobbes, que defende que o Estado é de origem contratual, visto que alguns homens, apesar de mais fortes ou inteligentes que os demais, não o são de tal forma que desprezem o medo que sentem de que outro homem lhes possa fazer mal. Este sentimento de igualdade, de não reconhecimento de supremacia a um semelhante, enaltece a percepção de que cada um tem direito a tudo, gerando uma guerra constante de todos contra todos (*Bellum omnia omnes*). De igual modo, os homens têm o interesse de acabar com a guerra, formando sociedades e entrando num contrato social.⁴

Apesar de existirem correntes de pensamento muitas vezes antagônicas no que se refere à origem do conceito Estado e quanto à sua evolução até ao que hoje denominamos como tal, todas elas lhe atribuem funções. E são essas atribuições do Estado que o tornam mais ou menos interventivo na economia e até mesmo na vida social dos cidadãos que dele fazem parte integrante.

1.1.2. AS FUNÇÕES DO ESTADO – RESENHA HISTÓRICA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A definição das funções que um Estado deve desempenhar não é consensual, nem existe uma fórmula aplicável em todo o tempo ou em qualquer território que resulte positivamente. A história tem-nos demonstrado que a evolução das sociedades tem exigido variações nos modelos e correntes teóricas.

³ Aristóteles, 335 – 323 aC , *Política*, Livro I

⁴ Hobbes diz-nos que o Estado não é inerente ao Homem, sendo-lhe antes imposto por força de razão. Uma vez que “os homens estão constantemente envolvidos numa competição pela honra e pela dignidade [...] e é devido a isso que surgem entre os homens a inveja e o ódio, e finalmente a guerra [...] o homem só encontra felicidade na comparação com os outros homens, e só pode tirar prazer do que é eminente, [...] os homens são em grande número os que se julgam mais sábios, e mais capacitados que os outros para o exercício do poder público. E esses esforçam-se por empreender reformas e inovações, uns de uma maneira e outros doutra, acabando assim por levar o país à desordem e à guerra civil [...] alguns homens são capazes de apresentar aos outros o que é bom sob a aparência do mal, e o que é mau sob a aparência do bem; ou então aumentando ou diminuindo a importância visível do bem ou do mal, semeando o descontentamento entre os homens e perturbando ao seu bel-prazer a paz em que os outros vivem [...] o homem é tanto mais implicativo quanto mais satisfeito se sente, pois é neste caso que tende mais para exibir sua sabedoria e para controlar as ações dos que governam o Estado [...], o acordo vigente entre os homens surge apenas através de um pacto, isto é, artificialmente. Portanto não é de admirar que seja necessário algo mais, além de um pacto, para tornar constante e duradouro o seu acordo: ou seja, um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija as suas ações no sentido do bem comum.

A única maneira de instituir um tal poder comum [...] é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. [...] Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa chama-se Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã [...] ao qual devemos [...] as nossas paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e pela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.” (HOBBS, 1651:60-61)

Em alguns momentos o Estado teve um alargado número de funções, adquirindo um papel mais interventivo na sociedade e noutros perde a sua força assistindo-se a uma anulação das suas funções e até de si próprio⁵.

No Antigo Egipto (Séc. XXVII a XXII a.C.) predominava um Estado totalitário e controlador, possuidor de toda a terra egípcia e dos produtos pelo seu povo produzidos. Neste contexto a intervenção (leia-se funções) do Estado era de tal forma elevada que não existia espaço para a iniciativa privada.

Por sua vez, na Babilónia (Séc. XVIII a VI a.C.) o Estado intervinha apenas na criação de condições favoráveis ao funcionamento do mercado, regulando-o. Apesar de ser um Estado forte, acaba por conferir uma grande margem de liberdade aos cidadãos⁶, ao contrário do que ocorria no Antigo Egipto.

Nas sociedades Greco-Romanas, assiste-se a um Estado dominador, que controla e regula todas as atividades e até os pormenores mais constrangedores da vida quotidiana⁷. Nesta época, “o Estado era uma potência absoluta, e nenhum direito individual podia resistir-lhe. [Existia um] imenso interesse [em] ter direitos políticos, isto é, fazer parte do governo. Sendo tão onipotente, o soberano coletivo, o homem não podia ser coisa nenhuma senão como membro desse soberano. A sua segurança e dignidade dependiam disso; desejavam possuir direitos políticos, não para ter a verdadeira liberdade, mas para ter, pelo menos, o que a pudesse substituir” (Coulanges, 1888:529).

A tendência da supremacia do Estado só viria a inverter-se com a decadência do Império Romano, que vê o seu poder enfraquecer pelas invasões bárbaras, mas também pela total subordinação dos interesses dos indivíduos ao interesse público, que causou um desinteresse pelo trabalho, uma vez que não retiravam dele qualquer benefício pessoal (Rostovtseff, 1926). Neste contexto, os nobres começam a afastar-se das cidades, seguidos pelos camponeses e eis que surge uma nova organização socio política denominada de feudalismo. O poder era agora dos senhores feudais e o rei era apenas mais um entre pares⁸, não existindo uma coesão, mas apenas uma interdependência entre eles. O Estado estava apartado das suas funções mais elementares e a satisfação das necessidades básicas, como a defesa, é também ela assegurada pelos senhores feudais.

O declínio do feudalismo surge com o comércio com o Oriente que cria novas oportunidades de trabalho e atrai os camponeses para as cidades, que crescem com este êxodo. Por sua vez, os camponeses que permanecem nas terras têm agora em mãos um produto mais rentável, já que a necessidade de abastecer as cidades de produtos agrícolas veio promover a subida de preços dos bens alimentícios devido à sua escassez. Este fenómeno permitiu aos camponeses comprar as suas próprias terras aos

⁵ Feudalismo

⁶ Talvez pela ampla margem de liberdade dada ao povo babilónico este fosse tão avançado para a sua época, demonstrando grandes conhecimentos em arquitetura, agricultura, astronomia e direito. Hamurabi (1792 a 1750 a.C.),foi o primeiro rei conhecido a codificar leis, escrevendo-as em tábuas de barro cozido, sendo que o mais antigo e completo código de leis que a história regista foi de realização sua: “O Código de Hamurabi”, cujas leis, em resumo, seguem um mesmo princípio: Olho por Olho, Dente por Dente.

⁷ “Os homens eram, por assim dizer, máquinas das quais a lei regulava toda a atividade e dirigia todos os movimentos” (Marquês de Condorcet (1743-1794) *apud* SANTOS, 2010:42)

⁸ *Primus inter pares* (SCHUMPETER, 1918)

senhores feudais, o que veio diminuir a supremacia destes e deu início ao declínio do feudalismo. Nesta fase, o Rei sente necessidade de criar um exército seu, aprovisionando a defesa do Estado e interrompendo um ciclo. Por outro lado, o desenvolvimento da rota das especiarias levou à reorganização do Estado, pois tal investimento e respetivo risco não era viável à iniciativa privada. Neste contexto, o Estado renasce com o mercantilismo que defende que uma sociedade é tanto mais poderosa quanto mais moeda tiver. O princípio básico é exportar o máximo e importar o mínimo, pelo que o Estado devia criar mercados para fomentar as exportações, acumular moeda e regular as importações. Este intervencionismo do Estado é facilitador e não concorre com a iniciativa privada, pelo que estamos agora perante “a construção do Estado no sentido moderno que, a partir da comunidade política, cria a comunidade económica e, desse modo, lhe dá um significado acrescido” (Schmoller, *apud* Santos, 2010:44).

Esta Era intervencionista do Estado perduraria até à Revolução Industrial, quando se iniciam severas críticas à sua atuação por parte dos empresários que emergiam a par do desenvolvimento tecnológico e das novas formas de organização do trabalho. Sob o ponto de vista destes, o Estado não era agora um facilitador da atividade económica, mas constituía antes um entrave ao mercado livre. É então que o Estado se afasta da economia, reduzindo as suas funções à segurança, à defesa e à justiça. Neste contexto, surge uma nova corrente de pensamento, a Doutrina da Fisiocracia (ou ‘Governo da Natureza’), inspirada no heliocentrismo de Galileu que revolucionou o pensamento humano. sendo figura proeminente Vincent de Gournay⁹. Esta corrente defende que há uma ordem natural que governa as coisas, tal como há uma ordem natural que rege o sistema solar e o universo, essa mesma ordem rege a economia. Logo, o Estado não deve ter qualquer intervenção. No entanto, os fisiocratas acreditavam que o único fator produtivo era a terra. No seu entendimento o comércio e a indústria nada produziam. É precisamente esta característica da fisiocracia que vem a ser criticada pelo Liberalismo do Séc. XVIII, que apesar de defenderem igualmente a não intervenção do Estado, têm por base outra premissa. Para estes, o Homem é bom por natureza, a sociedade é que o corrompe. Assim, possui direitos fundamentais e inalienáveis que nenhum poder pode limitar – o papel fundamental do Estado vai ser defender a liberdade do Ser Humano. O Estado tem o monopólio da violência, pelo que é o único que pode e deve defender a liberdade de ação do seu povo. Thoreau (1849) refere que “o melhor governo é o que não governa”, porque quanto mais o que o governo fizer, quantas mais funções assumir, mais está a interferir na sociedade. Adam Smith introduz o conceito de ‘mão invisível’, o filósofo, fundador da Escola Clássica diz-nos que “o Estado não deve intervir para não perturbar o equilíbrio espontâneo da economia pois existe uma “mão invisível” que conduz automaticamente a esse equilíbrio” (*Apud* Santos, 2010:72).

Ainda que o liberalismo domine a esfera de atuação do Estado, a filosofia liberal começou a conduzir a situações sociais inaceitáveis com o florescer da revolução industrial. Enquanto a agricultura dispersa

⁹ Vincent de Gournay populariza a expressão: ‘Laissez Faire, laissez passer, le monde va de lui même’ (“deixai produzir, deixai circular, o mundo anda sozinho”).

a população a fábrica concentra-a. As redes de solidariedade dos meios rurais quebram-se e começam-se a verificar situações de carência e desemprego, mas o Estado não intervinha porque havia a ‘mão invisível’ que regulava a economia. Neste contexto começam a surgir as críticas ao ideal liberal apesar de ainda o não colocar em causa. Essas críticas surgem da Escola Materialista que defende que a estrutura da sociedade não resulta de uma ordem natural pois a sociedade sempre esteve estruturada em classes, desde a época medieval, no entanto essas classes não eram as mesmas de então, houve uma evolução, motivo pelo qual não pode existir uma ordem natural. Advogam ainda que o Estado só surgiu com a divisão de classes e com a divisão social do trabalho, nascendo para cumprir uma função: o interesse geral. Contudo, este interesse é limitado pelos interesses das várias classes e o Estado apenas defende os interesses da classe dominante¹⁰. Por seu turno, a Escola Alemã critica situações de miséria criadas pelo liberalismo na revolução industrial. Dominique Lacordaire afirma que “entre o forte e o fraco, é a liberdade que oprime e é a lei que emancipa” (45ª Conférence de Notre-Dame, 1852), isto é, a completa liberdade de ação leva a que os mais fortes dominem os mais fracos e só a intervenção do Estado pode impedir esta opressão. Esta corrente de pensamento defende que o Estado deve regular as relações entre os indivíduos pois “todos os caminhos da civilização estão erçados de um eterno obstáculo: o indivíduo, com a sua fraqueza e a sua maldade. Só há uma força para o transformar e para expandir no mundo a equidade, a ordem, a moral: é a força crescente das leis e do Estado.” (White, *apud* SANTOS, 2010:86).

Apesar de tudo a Escola Liberal continua a dominar a atuação dos Estados até à crise de 1929, que começa a delinear-se com o fim da Primeira Guerra Mundial. Enquanto alguns países europeus estavam economicamente debilitados, os Estados Unidos cresciam a cada ano devido à sua próspera balança comercial. A produção norte-americana manteve uma tendência crescente e o panorama geral era próspero: não existia desemprego, os produtos eram acessíveis, a produção agrícola elevada e a concessão de crédito, que incentivava o consumo, expressiva. Contudo, a Europa reestabeleceu-se, a sua necessidade de importar diminuiu e a indústria norte-americana não conseguia escoar os seus produtos, como tal, as consequências foram devastadoras. A diminuição do preço e a queda da produção desencadearam o aumento do desemprego e a paralisação do comércio. Dá-se então uma forte queda das ações da e a bolsa de valores sua quebra¹¹. Esta crise, com início nos Estados Unidos alastra-se a outros países e verifica-se uma tendência crescente das taxas de desemprego. A população, desempregada, está sem forma de fazer face às suas necessidades mais básicas, o seu poder de compra desaparece e os bens produzidos continuam a não se fazer escoar para os mercados – não há procura.

Este ciclo vicioso é um problema económico e converte-se num problema social. As evidências não deixam dúvidas, o mercado não foi suficiente para se regular a si mesmo.

¹⁰ Marx defende que “o Estado é um Comité que defende os interesses da burguesia”.

¹¹ Em 24 de outubro de 1929.

Ainda antes da quebra da bolsa norte-americana e das suas inevitáveis consequências, Keynes¹² já tinha previsto que a forte e acelerada produção, provocada pela revolução taylorista¹³ levaria a uma crise de superprodução e excedente de bens caso não fosse encontrada uma forma de promover o aumento da procura. A previsão de Keynes veio a confirmar-se, consolidando-se assim o seu ideal intervencionista.

O governo Inglês, não por defender qualquer teoria ou corrente de pensamento, senão por força de razão começa a dar apoio financeiro aos desempregados e às empresas em dificuldades, contudo, só 3 anos mais tarde, essas políticas económicas foram teorizadas e racionalizadas por Keynes¹⁴. O economista analisa o que leva uma pessoa a consumir e o que determina o volume de emprego, relaciona a procura com o volume de emprego e considera que a taxa de juros é também um fator determinante para o consumo. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da procura proporcional ao aumento da capacidade produtiva da economia, de forma a garantir o pleno emprego, mas sem excesso, pois isto provocaria um aumento da inflação (Keynes, 1936). Na base da teoria por si desenvolvida está a intervenção do Estado, Keynes defende que o Estado deve alargar as suas funções e optar por políticas intervencionistas. Nesta fase, começa a delinear-se o chamado Estado Providência (ou Welfare State), que pretende assegurar direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão.

Os preceitos preconizados ditam que todo o indivíduo tem o direito, desde o seu nascimento até à sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter o seu fornecimento garantido pelo Estado. Desse leque, são parte integrante: a educação, a assistência médica, o auxílio em caso de desemprego, a garantia de um rendimento mínimo, bem como recursos adicionais para a criação dos filhos, etc. Em suma, falamos de um Estado que garante condições de vida mínimas, serviços e protege contra riscos sociais. Briggs define Estado-providência como “um Estado onde o poder organizado é deliberadamente usado (através da atuação política e da administração) para modificar o funcionamento dos mercados em, pelo menos, três direções: i) garantir aos indivíduos e às famílias um rendimento mínimo que seja independente do valor mercantil da sua riqueza; (ii) reduzir a insegurança pessoal permitindo aos indivíduos e às famílias enfrentar certas contingências sociais (como, por exemplo, a doença, a velhice e o desemprego) que, de outro modo, originariam uma crise individual e familiar; (iii) assegurar a todos

¹² Jonh Keynes (1883 - 1946) foi um economista britânico que defendeu a intervenção do Estado na economia. A Teoria Geral de Keynes diz-nos que tal intervenção deve ocorrer através do uso de medidas fiscais e monetárias por parte do governo, por forma a anular os efeitos nefastos dos ciclos económicos.

¹³Taylor é considerado o "Pai da Administração Científica", teorizou sobre a utilização de métodos científicos na administração das empresas e os preceitos por si consagrados foram aplicados nas empresas fruto da Revolução Industrial. Os princípios fundamentais elencados por Taylor acerca da organização do trabalho são: 1- A pessoa certa, no posto de trabalho adequado, 2- Tempos de produção padronizados e estipulado pela gerência (princípio das linhas de montagem), 3- Salário de acordo com o que cada um produz (os primórdios dos prémios de produtividade), 4- Os interesses dos funcionários e da empresa devem estar alinhados (o início do planeamento em cascata), 5- Trabalho supervisionado para evitar diminuição na produtividade e atraso na linha de montagem, 6- Cada tarefa deve ser subdividida para que cada um execute uma função, ganhando velocidade e aumentando a produtividade (especialização). 7- Formação dos trabalhadores com vista ao aumento do seu rendimento, maximizando assim a produção, 8- Estudo de cada posto de trabalho para garantir uma produção maior de qualidade.

¹⁴ *Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda*, KEYNES, J. (1936)

os indivíduos, sem distinção de estatuto ou classe, a maior disponibilidade possível de serviços sociais” (*Apud* Pereirinha, 2008:6).

Bismark¹⁵ terá dado um dos maiores contributos a este modelo com os primórdios do que viria a ser a Segurança Social. O Chanceler fez aprovar três leis sociais: a primeira visava garantir um seguro de doença a trabalhadores com baixos salários, a segunda cria a obrigatoriedade de todos os trabalhadores terem um seguro de acidentes de trabalho custeado pela entidade patronal e a terceira cria o direito à pensão, na velhice e na invalidez¹⁶. Outro autor que deu um contributo importante ao Estado-providência foi Beveridge que vem acrescentar novas vertentes ao Estado-providência (1942¹⁷). Não há um corte com o modelo de Bismark, mas antes uma afirmação crescente da sua perspectiva. A lógica beveriana tem como lema “Libertar o Homem, do berço até ao túmulo” (*Apud* Pereirinha, 2008:15) e esta libertação não é apenas da miséria, mas da doença, da ignorância, da sordidez e da ociosidade.

Este modelo de Estado-Providência caracteriza-se por representar um grande peso económico devido aos recursos afetos à cobertura dos riscos sociais e ao esforço redistributivo.

Depois da 2.^a Guerra Mundial os programas Keynesianos são implementados em todo o mundo ocidental. Os 30 anos seguintes são de prosperidade generalizada, no entanto, esta teoria deixa de ser efetiva nos anos 70 com a crise do petróleo, o confronto entre os Árabes e a ameaça de corte de fornecimento de petróleo aos países que apoiavam Israel. Não existia qualquer aprovisionamento de petróleo por parte dos países, exceto os EUA (cerca de 95%) e o Canadá (cerca de 105%). Nesta época o preço do barril quadruplicou num trimestre. Em Portugal, a par de outros países, a inflação dispara para 30%, a produção económica desce para níveis impensáveis e o desemprego aumenta exponencialmente. A teoria intervencionista não consegue dar resposta a esta situação e colide com a realidade, tal como ocorreu com a teoria clássica em 1929.

Abrem-se portas para os pensamentos liberais, embora com novas roupagens, e eis que surgem diferentes correntes de pensamento, para quem o Estado continua a ser a fonte de todos os males. Destas teorias destacam-se a Escola Austríaca, que defende o chamado ‘Estado mínimo’. Nozick¹⁸ defende que as funções do Estado se deveriam “limitar às restritas funções de proteção contra a força, o roubo, a fraude, o não cumprimento de contratos, etc. e que qualquer Estado mais extensivo viola os direitos das pessoas” (*Apud* Santos, 200:96). E a Escola Monetarista, que advoga que o nível de atividade da economia depende da quantidade de moeda em circulação e não da procura. Daí que a estabilização da economia, através da política orçamental seja contraproducente. Assim, para além de aprovisionar a segurança, o Estado deve apenas emitir e controlar a quantidade de moeda em circulação.

¹⁵ Bismark, enquanto chanceler do império germânico, apresentou no Parlamento Nacional, em 17 de novembro de 1881 um conjunto de propostas de lei fundadoras das políticas sociais.

¹⁶ Na sequência destas três leis, de 1883, 1884 e 1889, respetivamente, é criado o Código de Segurança Nacional (1911) que vai consolidar estes direitos sociais)

¹⁷ Em 1942 Beveridge apresenta o relatório ‘Social Insurance and Allied Services’ no Parlamento inglês que pretende criar um conjunto de medidas que venham favorecer a reconstrução após o final da 2.^a Guerra Mundial.

¹⁸ Nozick defende o liberalismo radical, no qual é imprescindível uma posição neutra do Estado, face as escolhas voluntárias de adultos conscientes.

Em 2008 voltamos a ter uma crise financeira como resultado do mercado desregulado. A história já nos tinha mostrado isto no capitalismo liberal do séc. XIX – há ciclos em que a teoria defende abertamente a intervenção do Estado e outros em que se defende a liberdade de mercado. Deste modo, a realidade retirou sobrançeria tanto a clássicos quanto a Keynesianos.

Musgrave¹⁹ tentou a Síntese de Musgrave. Ele concluiu, pela evolução teórica, que não há nenhum sistema liberal ou Keynesiano puro, pois a prática mostra que o que existem são sistemas mistos. De acordo com o autor, a intervenção do Estado é uma questão teórica, mesmo antes de ser política, pelo que é necessário definir as funções do Estado numa plataforma em que ambas as correntes convergem.

Assim, a Síntese de Musgrave tem 3 funções: a Função de afetação, o Estado deve afetar recursos à produção de bens e serviços (concordância entre clássicos e Keynesianos). A Função de distribuição, o Estado deve promover a distribuição do rendimento e da riqueza (os clássicos discordam, mas os neoclássicos já o aceitam). E a Função de Estabilização, o Estado deve procurar estabilizar a economia (os neoclássicos também já aceitam esta função). No entanto, esta teoria é apenas aceite no abstrato pois no concreto a discórdia mantém-se. De tal modo que quanto à afetação de recursos à educação, por exemplo, os neoclássicos aceitam que o Estado aprovisione o ensino básico, quanto ao secundário a questão já não terá tais níveis de aceitação, no entanto consideram inaceitável que o Estado aprovisione o ensino superior uma vez que o mercado o pode fazer; já os Keynesianos concordam com o aprovisionamento total, sendo que o Estado pode intervir em qualquer um destes níveis e até adequar o aumento de propinas face à inflação. Existirão também divergências em relação à função de distribuição uma vez que os neoclássicos advogam que o imposto deve ser o mínimo possível (visto como um mal), o Keynesianismo, por seu lado, defende que o imposto dependerá sempre da conjuntura económica e da pretensão de aumentar ou baixar a procura efetiva. Quanto à função de estabilização, que incide sobre o nível de emprego, o nível de preços (inflação) e o desenvolvimento económico, os neoclássicos aceitam que se atue a estes níveis apenas em situações de crise (mal necessário), já os Keynesianos consideram-na uma função básica devendo estar sempre presente. A divergência está, por isso, na intensidade. (Santos, 2010:101-109) A Síntese de Musgrave não faz fusão entre as duas escolas, contudo evidencia pontos comuns.

Em suma, não se consegue retirar nenhuma conclusão histórica acerca das exatas funções que um Estado deve ter, dos bens que deve aprovisionar ou até onde deverá ir a sua intervenção, uma vez que temos assistido a correntes cíclicas que se reinventam, mas que assentam sempre numa das anteriores.

1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

¹⁹ Musgrave ocupou cargos no Federal Reserve (FED), no Banco Central dos Estados Unidos, e prestou consultoria económica em governos de diversos Estados em desenvolvimento.

1.2.1. PRINCIPAIS MODELOS ORGANIZACIONAIS²⁰

A par da evolução do conceito de Estado e suas funções adjacentes, também o conceito de administração Pública e os seus modelos organizacionais foram evoluindo até ao que conhecemos hoje. Apesar de podermos adivinhar que, num tempo muito remoto, já existiriam elementos de alguma organização administrativa nas construções das pirâmides do Egito ou da muralha da China, pela complexidade e grandeza desses empreendimentos, percebemos que a Administração se desenvolveu de forma muito lenta antes do Séc. XX e que duas instituições a marcaram para sempre: a Igreja Católica Romana e as Organizações Militares: a primeira era exemplo de organização formal eficiente, a segunda de hierarquia e de poder. Noções que ainda hoje influenciam as organizações modernas.

A Teoria Administrativa desponta para a conceção científica por questões circunstanciadas na pós-Revolução Industrial e face a uma Administração Pública ineficiente, com um elevado nível de corrupção e minada por uma lógica oportunista, cujos funcionários acediam aos cargos através de compra, herança ou favor político.

1.2.2. MODELO CLÁSSICO

O modelo clássico (também designado por alguns autores por modelo burocrático) vem propor uma mudança de paradigma. As instituições deveriam estar assentes numa racionalidade técnica, económica e legal, com um organograma bem definido, em que a autoridade decorria estrita e formalmente da posição hierárquica ocupada pelo funcionário e o recrutamento deveria assentar nas capacidades técnicas demonstradas. Este modelo, que vigorou até aos anos 60 considerava que o tipo de autoridade (burocrática, legal ou racional) era justificado pela técnica e pela justiça na lei. Via na racionalidade os meios mais eficientes para atingir objetivos e as atividades eram organizadas em rotinas e realizadas metodicamente, tornando-se previsíveis. As rotinas reduziam os erros e custos inerentes e a previsibilidade contribuía para uma maior eficiência organizacional. As organizações públicas eram instrumentos dos Governos para implementar políticas.

A Ciência da Administração, antes da 2ª Guerra Mundial foi parcamente desenvolvida na Europa, contudo destacam-se as teorias de Fayol (1841-1925) e Weber (1864-1920). O pensamento preconizado por Fayol caracterizava-se pelo ênfase na estrutura, sendo a sua abordagem feita de forma descendente, do topo (direção) para a base (executantes) e do todo (organização) para as suas partes (departamentos), sugerindo uma centralização de autoridade no topo da Organização. Dizia Fayol que ...” A exata avaliação das coisas, fruto do tato e da experiência, é uma das principais qualidades do Administrador” (Silva, 2011:18). Para Fayol o bom funcionamento do corpo social da empresa depende de regras, leis e princípios que devem estar na base da função administrativa, cujo papel não é intervir nos indivíduos, mas na organização. Por seu turno, o sociólogo alemão analisou e sintetizou as principais características

²⁰ A caracterização dos modelos organizacionais não pretende ser exaustiva, senão fazer referência aos principais autores de cada corrente teórica e contextualizar historicamente o seu aparecimento

deste modelo, motivo pelo qual ele lhe está indissociavelmente ligado. É contudo, só após a sua morte, e a publicação em 1922 do seu livro “Economia e Sociedade”, que as bases da burocracia foram definitivamente construídas. Para Weber a burocracia era condição necessária, ou um meio organizado para a racionalidade legal económica e técnica da civilização moderna (Rocha, 2009:19). Weber concebe as organizações burocráticas num modelo organizacional mecanicista marcado pela previsibilidade, racionalidade, controlo e impessoalidade. Em suma, via a Administração Pública como uma máquina.

Após a 2ª Guerra Mundial a Europa, inicialmente, utilizou as técnicas do “New Deal”²¹, desenvolvidas nos EUA. Como resposta à grande depressão, o Estado começou a intervir na economia, passando a ter a iniciativa na formulação de políticas. Surge o “welfare” social a par das crescentes funções do estado. O peso do Estado na economia aumentou, e com ele, o número de funcionários públicos e as despesas sociais associadas a esta nova conceção do Estado. Começa a ganhar terreno o mercado político, os burocratas pretendiam maximizar o seu prestígio, poder e rendimentos. A burocracia como organização, neste contexto, surgiu como maximizadora do orçamento. A administração medeia então a sociedade e o sistema político. O aumento excessivo do número de funcionários públicos e a crescente importância dos grupos de pressão, como o uso de políticas viradas para a captação de votos e a excessiva rigidez de procedimentos criaram um ambiente propício para o esgotamento do modelo burocrático (Rocha, 2009:22-34).

Deste modo, a organização da Administração Pública com base neste modelo, aliado à crescente intervenção do estado, esgotou-se pela incapacidade de responder às solicitações da sociedade e promover a inovação dos serviços, pela rigidez e complexidade a nível administrativo e processual, pela irresponsabilidade dos funcionários, pela existência de uma classe de dirigentes, ou melhor, burocratas, que prosseguem interesses pessoais de promoção do poder, afastando-se claramente do interesse público, colocando em causa a objetividade e imparcialidade do sistema e por originar *défices* extremamente elevados (Bravo, 2000:116).

1.2.3. NEW PUBLIC MANAGEMENT

Esta teoria de cariz neoliberal surge nos anos setenta, no contexto da crise petrolífera, em resposta à falência do “Estado de Welfare” inspirada na doutrina económica keynesiana, e vem propor a reforma

²¹ O ‘New Deal’ consistiu numa série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt. O objetivo deste acordo foi o de recuperar e reformar a economia norte-americana.

Consistia no investimento maciço em obras públicas (centrais hidroelétricas, barragens, pontes, hospitais, escolas, aeroportos etc.), que vieram a gerar milhões de novos empregos, na destruição dos stock’s de bens provenientes da agricultura como o algodão, o trigo ou o milho, a fim de controlar a queda dos seus preços, no controlo dos preços e da produção, para evitar a superprodução na agricultura e na indústria, na diminuição da jornada de trabalho, com o objetivo de criar novos postos de trabalho, no estabelecimento do salário mínimo, na criação do seguro-desemprego e do seguro-velhice (para os maiores de 65 anos), entre outros.

da administração pública visando o controlo da burocracia numa dupla vertente: pela redução do sector público e pelo reforço do poder político, representante democrático dos cidadãos.

Neste contexto, Giauque (2010) defende que quer o este reforço do poder político, quer o controlo e coordenação da máquina administrativa seriam mais facilmente concretizados através de uma menor descentralização, reduzindo o peso da máquina administrativa em termos orçamentais.

Esta necessidade de reduzir os défices públicos desencadeia, inicialmente nos países de expressão anglo-saxónica, liderados por Ronald Reagan e por Margaret Thatcher, movimentos neoliberais e neoconservadores que defendem a aplicação de métodos do sector privado na gestão do sector público.

De acordo com Hood (1991), o New Public Management vai além desta réplica metodológica, o autor considera que esta corrente está relacionada com quatro tendências administrativas²², sendo que, uma das quais consiste na privatização e na quase-privatização, e num afastamento das instituições governamentais, como um destaque na subsidiariedade na provisão de serviços.

Estes métodos, alternativos ao tradicional modelo clássico, têm como objetivo introduzir os conceitos de eficiência e de eficácia na aplicação de novas técnicas de gestão pública, bem como abrir a prestação de serviço público aos mecanismos de mercado e às empresas privadas de forma a reduzir custos e a modernizar e dinamizar as administrações públicas. Surge a designação new public management denominando um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes que visam a reforma da administração, daquele período, em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Carapeto, sintetizando os pressupostos deste novo modelo de gestão pública refere que “o new public management é a combinação dos mecanismos de mercado e de ideias e técnicas de gestão do sector privado, pelo que [...] se refere, quer à reforma institucional (através da introdução de mecanismos de mercado), quer à reforma administrativa (através do melhoramento da gestão, tendo como objetivos fundamentais a redução da despesa pública, o reforço da responsabilidade e a satisfação do consumidor)” (Carapeto et al, 2005:26). Assim, parte-se do pressuposto de que a gestão do sector privado é mais eficiente que a administração do sector público.

O aparecimento do modelo managerialista está associado à necessidade de travar o crescimento do sector administrativo, quer ao nível da despesa quer ao nível do número de funcionários. Há uma tendência de redução da atuação do Estado e o desenvolvimento das tecnologias de informação obriga a revolucionar os processos de funcionamento dos serviços públicos. Também o acentuar das relações

²² As 4 tendências administrativas de Hood (Hood, 1991:3):

- “(i) attempts to slow down or reverse government growth in terms of overt public spending and staffing (Dunsire and Hood 1989);
- (ii) the shift toward privatization and quasi-privatization and away from core government institutions, with renewed emphasis on 'subsidiarity' in service provision (cf. Hood and Schuppert 1988; Dunleavy 1989);
- (iii) the development of automation, particularly in information technology, in the production and distribution of public services;
- (iv) the development of a more international agenda, increasingly focused on general issues of public management, policy design, decision styles and inter-governmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public administration.”

intergovernamentais submete a administração a uma agenda internacional de compromissos do Estado em vez da velha tradição da administração pública nacional. Abre-se caminho à iniciativa privada e a mecanismos semelhantes aos de mercado. Criam-se unidades mais pequenas, simplificam-se processos e surgem incentivos à inovação. Enfim, apela-se à modernização administrativa e coloca-se o cidadão como cliente da administração. Os elementos chave da *new public management* são: (1) a gestão profissional atuante; (2) os padrões e as medidas de desempenho explícitos; (3) a maior ênfase nos controlos de resultados; (4) a tendência para a desagregação de unidades; (5) a tendência para uma maior competição; (6) a ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado; (7) uma maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos (Bilhim, 2000:46-47).

Enquanto modelo novo, com base em regras de gestão privada, para aplicar no sector público, como vimos nos pressupostos acima mencionados, funda-se num conjunto de práticas que podemos afirmar como tendo sido raramente testadas no modo de atuação e de intervenção dos Estados. Esta é a grande crítica feita ao *managerialismo*. Os sectores público e privado têm lógicas de funcionamento e objetivos muito diferentes. No sector público os mecanismos de mercado da lei da oferta e da procura raramente se aplicam, bem como, em condições normais, não existem organizações públicas em competição no mercado. A especificidade da atividade do Estado condiciona a aplicação de técnicas gestionárias habitualmente aplicáveis ao sector privado.

1.2.4. NEW PUBLIC SERVICE

Sucedem na prática, o excesso de controladores orçamentais e de *performance* não resultaram em melhorias nos serviços públicos prestados. Por outro lado, as privatizações não foram devidamente reguladas de forma a evitar a existência de monopólios pelo que não se traduziram em benefício para os cidadãos.

Assim, começaram a surgir vários autores a defenderem a descontinuidade do *New Public Management*²³. Entre eles, Denhardt e Denhardt (2003), que consideram que o Governo pertence aos cidadãos e por isso propõem o *New Public Service*. Denhardt e Denhardt descreveram este modelo como uma alternativa ao *New Public Management*. A sua perspetiva assenta em dois pilares distintos: promover a dignidade e o valor do serviço público, e a afirmação dos valores: democracia, cidadania e interesse público, como vetores orientadores da atuação da administração pública. A sua teoria consubstancia-se em sete princípios-chave:

1. Servir cidadãos, não consumidores: os servidores públicos não respondem meramente à procura dos consumidores, mas à construção de relações de confiança e à colaboração com cidadãos, encarando o serviço público como uma forma de cidadania;

²³ Entre os autores que contribuíram para o *New Public Service* destacam-se H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart e Robert B. Denhardt.

2. **Prosecução do interesse público:** os administradores públicos têm de contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada, de interesse público. No New Public Service, o servidor público é considerado um fator fundamental dentro de um sistema mais amplo de governança, que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições;
3. **Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo:** o interesse público é melhor servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos com contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu, pelo que o papel do administrador no New Public Service é ‘servir’ os cidadãos;
4. **Pensar estrategicamente, agir democraticamente:** as políticas e programas que atendem às necessidades públicas podem ser desenvolvidos de maneira mais efetiva e responsável mediante esforços coletivos e processos colaborativos. A participação dos cidadãos não se esgota na formulação de questões, ela é extensível à implementação das políticas;
5. **Accountability²⁴:** Do ponto de vista do Novo Serviço Público, a questão da accountability no serviço público é complexa, uma vez que envolve normas e responsabilidades decorrentes de uma teia complexa de controlos externos, padrões profissionais, preferências de cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. Em outras palavras, os administradores públicos são obrigados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes do nosso complexo sistema de governança.

²⁴ O termo “accountability” não tem tradução exata para Português, contudo pode referir-se à prestação de contas, ou seja, à obrigação de responder pelas ações e pelos resultados das ações. No seio da administração pública, “accountability” engloba diversas obrigações para os responsáveis pela gestão dos recursos financeiros públicos, nomeadamente, prestar contas aos contribuintes, informá-los de forma objetiva e transparente, do mérito da gestão de dinheiros, bens e outros valores públicos. “Accountability” abrange igualmente a assunção, pelos intervenientes da administração pública, das responsabilidades pelos resultados, positivos ou negativos, inerentes às responsabilidades que lhes tenham sido atribuídas. A responsabilização é essencial para garantir valores como a eficiência, a eficácia, a fiabilidade e a previsibilidade da administração pública (SIGMA, 1998).

Segundo Crowe (2011), accountability implica:

- **Transparência** – A informação relativa às decisões e ações que foram tomadas deve estar acessível publicamente, incluindo custos e benefícios, pois permite tornar o escrutínio público mais efetivo.
- **Responsabilização** – O órgão ou agente administrativo que criou ou tomou a decisão deve ser avaliado e julgado por outros, e pode sofrer consequências pelos resultados obtidos.
- **Inclusão** – Para permitir que as pessoas que usufruem dos serviços prestados pelo órgão ou agente administrativo possam envolver-se de forma construtiva nas tomadas de decisão por parte desse.
- **Ética** - Aqueles que têm poder, a qualquer nível da administração pública, devem usá-lo exclusivamente para os propósitos públicos que lhe foram atribuídos e não para obter benefícios pessoais ou para outros que possam advir do cargo que ocupa.
- **Interatividade** – O órgão ou agente administrativo deve estar atento aos efeitos das suas tomadas de decisão de modo a que possa mudar de direção quando evidências razoáveis lhe são apresentadas nesse sentido.
- **Robustez** – O órgão ou agente administrativo deve ter claramente definidos os objetivos que pretende alcançar e a sua organização está formada com esse intuito, e é capaz de justificar as suas decisões baseando-se em provas e tendo escutado as opiniões das partes interessadas e defender decisões potencialmente impopulares quando necessário.

6. Servir em vez de ‘dirigir’: Cada vez mais, os servidores públicos têm que usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os seus interesses;
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade: As organizações públicas serão bem-sucedidas a longo prazo, se agirem pautadas por processos de colaboração e liderança partilhada.

Este modelo sustenta que a existência de uma cidadania envolvida, interessada e esclarecida é um fator fundamental para a governança democrática. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, motivado por um desejo de servir os outros e de atingir objetivos públicos. (Denhardt, 2003:549-557).

A administração e os seus colaboradores devem assim colocar os cidadãos no centro das políticas públicas, quer esteja em causa a sua planificação e a apresentação de medidas aos decisores políticos, quer esteja em jogo a execução dessas mesmas políticas. Na medida em que os cidadãos passam a ser clientes e os dirigentes e colaboradores da administração não têm somente de se preocupar com a gestão do dinheiro como se fosse um bem próprio, mas dirigido ao bem comum, ou numa palavra, ao serviço da *polis*, esta forma organizativa da administração supera um dos grandes constrangimentos a que já nos referimos e que provocou o abandono do *new public management*, e que se prendia com uma evidente miscigenação entre uma ideia de sector público e sector privado, reduzido aquele a uma dimensão economicista meramente empresarial, sem atender ao facto de que há áreas de intervenção do Estado que, por natureza, não são suscetíveis de produzir riqueza, pelo menos, pecuniária, em termos diretos.

Se tomarmos como exemplo o caso da justiça, logo se vê que quando o Estado propicia mecanismos de acesso à justiça a pessoas com falta de capacidade económica para suportarem os custos com um processo, não pode esperar-se a obtenção de riqueza dessa atividade, ao menos, riqueza imediata. Não obstante, tal função do Estado é imprescindível, pois nela assenta a essência da própria democracia e da república enquanto forma organizativa da sociedade. Não significa isto também que os privados não possam, em conjugação com a administração pública e mediante um contrato claro entre aqueles e esta, prestar o serviço de apoio jurídico inerente ao funcionamento do sistema de acesso ao direito, garantindo-se que o serviço em questão é prestado com qualidade por privados que prestam idêntico serviço a todos quantos têm capacidade para suportar os custos de acesso à justiça àqueles que não dispõem de tal capacidade.

Demonstra-se assim a grande vantagem deste modelo, em que se aliam as vantagens de uma prestação privada ao controlo de um Estado vocacionado para servir com qualidade os cidadãos que funcionam como seus clientes.

1.2.5. NEW PUBLIC GOVERNANCE

Os desafios inerentes à Administração Pública do séc. XXI obrigam a Ciência da Administração a repensar a rigidez dos modelos até agora preconizados, fossem eles de matriz clássica ou managerial.

As expectativas dos cidadãos / clientes / utentes / administrados, em relação ao serviço público mudaram substancialmente, balizá-lo entre a eficácia e a eficiência mostra-se francamente redutor; os meios ao dispor de todos evoluíram e as redes são cada vez mais complexas, compostas por agentes internacionais, nacionais, regionais e locais, por grupos de pressão, políticos, empresas privadas e instituições sociais. É necessário gerir conflitos de interesses democraticamente, servir de mediador e evitar decisões unilaterais. No entanto, apesar desta sua nova dimensão, não pode deixar de considerar todas as outras, as que já havia adquirido até aqui, tais como a legalidade ou a legitimidade.

O novo paradigma, denominado de New Public Governance ou Governação Pública, oferece uma perspetiva ampla, que atende a todo o processo que está a montante e a jusante do objetivo estabelecido, dando ênfase sobretudo à forma como se alcançam os resultados, isto é, ao modo como as organizações se articulam ao procurar resolver os problemas, em benefício de toda a sociedade civil (Moreira & Alves, 2010:39).

Kooiman refere que "a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias" (Kooiman, 1993:6). Por outro lado, coloca-se em causa a capacidade do Estado em resolver os problemas de forma autónoma. É nesta medida que se pode aqui falar de um papel do estado menos central, sendo sobretudo mediador e integrador das diversas perspetivas, importa a participação política de todos, em detrimento dos critérios técnicos, na tomada das decisões. O gestor público deve ele próprio assumir um papel similar na gestão e resolução de conflitos, favorecendo a cooperação entre os diversos atores (Madureira, 2004:79).

A emergência deste paradigma leva-nos a falar não somente em "governança" mas também em "boa governança"²⁵ o que se traduz nas boas práticas de gestão pública, o que nos remete para conceitos como a accountability, participação cívica, transparência, ética e sustentabilidade (Bovaird e Löffler, 2003; cit. Moreira & Alves, 2010:40).

1.3. EVOLUÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

²⁵ A União Europeia decidiu promover o conceito de Good Governance a nível dos países da UE, visando a sua coesão e fortificação a nível interno e a sua imposição como líder a nível mundial.

O Livro Branco sobre a Governança Europeia é a prova destas ambições. O livro impõe a necessidade de uma maior interligação e participação dos diferentes atores na gestão dos seus interesses comuns. Segundo a UE, deve ser conduzida com base nos princípios que constituem a base da democracia e do estado de direito dos estados membros, sendo eles: a responsabilidade, a eficácia e eficiência, a igualdade e inclusão, o estado de direito, a transparência, a participação, a coerência e a subsidiariedade. Sem dúvida uma meta ambiciosa por parte da UE, pelo que terá que haver um esforço acrescido por parte de todos os Estados, para que tal estratégia consiga ser alcançada. A mudança de mentalidades e atitudes será quase imperativa para que a Good Governance faça parte da realidade da União Europeia.

Os modelos organizacionais apresentados no capítulo anterior não são estanques, a sua evolução não coincide cronologicamente em todos os países, nem foram implementados com a mesma intensidade ou tampouco tiveram as mesmas consequências. A diversidade cultural, os diferentes regimes políticos e peso da história²⁶ imprimem a cada país uma configuração única, legitimando as variações sobre os objetivos, estilos administrativos, funções e papel da administração pública em cada um deles.

No decorrer do presente capítulo vamos debruçar-nos sob o caso de Portugal, mantendo sempre presente que o país é permeável ao exterior e que não só o nosso quadro de referências determinou o sentido da evolução.

1.3.1. EVOLUÇÃO DAS REFORMAS EM PORTUGAL

Segundo Bilhim, as reformas da Administração Pública assumem-se como ferramentas ao serviço da resolução de problemas, em que o combate à corrupção, a redução do clientelismo, o atenuar de desigualdades, a diminuição dos impactos da revolução tecnológica, os aumentos de eficiência sistémica do sector público, a melhoria de imagem dos serviços prestados, os recursos qualificados, a meritocracia, o controlo de custos e a motivação de funcionários adquirem especial destaque (Bilhim, 2008).

A reforma administrativa apoia-se diretamente na Constituição da República Portuguesa (CRP), como é evidenciado nos artigos 266.º e 267.º. Os princípios enunciados nestes artigos da CRP, têm inspirado as medidas de modernização e reforma da Administração Pública no seguimento do que tem vindo a ser executado nos restantes países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Os princípios constitucionais referentes à reforma administrativa que visam a desburocratização são, em resumo: o princípio da desburocratização, o princípio da aproximação dos serviços às populações, o princípio da participação dos interessados, o princípio da descentralização e o princípio da desconcentração (Bilhim, 2008).

1.3.2. REFORMA ADMINISTRATIVA DO “ESTADO NOVO” (1933-1974)

Na vigência do Estado Novo foi elaborada a Constituição de 1933, que legitimou a instauração do regime e perdurou até à sua queda. Este Estado, caracterizado pela inexistência de uma autoridade democrática fazia depender de si uma Administração Pública ditatorial, legitimada pelo Código

²⁶ Path dependency (dependência de caminhos) conceito que pretende facilitar a compreensão de determinadas trajetórias políticas ou económicas num determinado país. Kato descreve path dependency como: “fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Nesse sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta”. Levi considera que “path dependency não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. Path dependency significa que um país, ao iniciar um caminho, tem os custos aumentados para revertê-lo. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial” (*Apud* Fernandes,2002:79)

Administrativo de 1936²⁷ que era também ela um sistema de cariz autoritário, onde prevaleciam as patologias da burocracia.

Esta administração, desvirtuada na sua essência, representava um poder público e a denominação de “serviço público” não caracterizava a sua atuação.

Neste contexto, durante a vigência de Salazar, importa referir a criação da Inspeção Geral de Finanças, a reorganização do Tribunal de Contas, a reforma ao nível dos recursos humanos no âmbito das remunerações, carreiras e estruturas e o Código Administrativo. No entanto, as reformas na administração abrandaram e é já na Primavera Marcelista²⁸ que se observa um ímpeto de mudança. Marcelo Caetano deixa antever esta mudança no seu discurso de tomada posse ao dizer que “O País habituou-se durante largo período a ser conduzido por um homem de génio; de hoje para diante tem de adaptar-se ao governo de homens como os outros.”. Tal afirmação, ao permitir uma dupla interpretação, acaba por não o comprometer na medida em que, se por um lado, o elogio ao seu antecessor agrada à fação ditatorial, por outro, a referência a um “governo de homens como os outros” transmite aos opositores do regime uma possibilidade de mudança de paradigma.

Nos anos seguintes, Caetano dá início a grandes obras públicas, procura uma aproximação à então Comunidade Económica Europeia (CEE) e introduz alterações em diversos sectores concretizadas pela melhoria da assistência social, a democratização do ensino²⁹, a eliminação de algumas restrições à atividade sindical, o abrandamento da vigilância dos serviços de censura, agora designados por Exame Prévio e a alteração das competências da polícia política, que deixou a denominação de Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) e passou a Direcção-Geral de Segurança (DGS).

As mudanças que se vislumbravam no discurso de tomada de posse ficaram muito aquém das expectativas dos opositores ao regime, mas foram muito além do que os apoiantes do regime salazarista podiam tolerar.

Neste contexto, Marcelo Caetano não reunia consensos e o seu intento de reforma moderada, ao não caber em nenhuma das ideologias, não foi bem-sucedido.

1.3.3. REVOLUÇÃO DE ABRIL DE 1974 E A REFORMA ADMINISTRATIVA (1974-1985)

O conceito de reforma administrativa em Portugal acentua-se com o retorno do regime democrático em Abril de 1974. As ações de reforma que antecederam esta época foram escassas e de natureza pouco

²⁷ A Lei n.º 1:940, de 3 de abril de 1936 e a Lei n.º 1:949, de 21 de dezembro de 1936 tratam-se das leis de bases em que o governo haveria de edificar o Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n. 27.424, de 31 de dezembro de 1936.

²⁸ O governo de Marcelo Caetano, entre 1968 e 1970, foi designado por Primavera Marcelista. Período no qual se procurou concretizar uma modernização económica e social, bem como uma maior liberdade política. Tais mudanças criaram a expectativa de que viesse a ocorrer uma reforma do regime em Portugal. No entanto esta não chegou a acontecer.

²⁹ Através da “Reforma Veiga Simão”. Veiga Simão era ministro da educação quando promoveu a reforma em todos os níveis de ensino com o objetivo de o democratizar. Segundo o impulsionador desta mudança “A reforma tem por fim servir o povo: saber ler, escrever e contar já não é quanto basta para os portugueses.”

fraturante. No entanto, nos finais dos anos setenta, após a queda do ‘Estado Novo’, a necessidade de desenvolvimento económico e a construção do Estado de Providência despertam a Administração dos anos de letargia em que se encontrava mergulhada. Este revela-se um processo lento, devido à instabilidade política que se vivia, mas também porque a Administração Pública é composta por pessoas e a mudança de mentalidades leva o seu tempo.

Nesta época, merece especial destaque a assunção de novas funções por parte do Estado, consubstanciando-se na criação de um sistema de saúde universal, do desenvolvimento do sistema educativo e do alargamento dos benefícios da Segurança Social. Não obstante, os procedimentos administrativos permaneceram inalterados. (Araújo, 2002). Registam-se, contudo, algumas medidas administrativas que importa referir, tais como a criação, em 1974, da Direção-Geral da Função Pública e da Direção-Geral da Organização Administrativa; em 1976, é criado o Departamento Central do Pessoal (uma das suas atribuições foi integrar os recursos humanos provenientes das ex-colónias); em 1977, através de uma reestruturação nasce o Instituto da Informática, que passou a exercer parte das competências e atribuições da agora extinta Direção-Geral da Organização Administrativa na área das tecnologias de informação; em 1978 é criada a Comissão de Racionalização de Efetivos da Administração Pública; em 1979 surge o Instituto Nacional de Administração (INA), as Comissões de Coordenação Regional e é promulgada a Lei das Finanças Locais; em 1980 é de registar o surgimento do Centro de Formação Administrativa Pública e o Centro de Formação Autárquica; e em 1983 é introduzido o Sistema de Avaliação de Funcionários (Rocha, 2009).

Em meados dos anos 80, com a adesão à Comunidade Económica Europeia, os governos voltam-se para a Administração Pública e veem na sua reforma uma prioridade, iniciando-se aqui o processo de “europeização” da Administração Pública em Portugal (Majone, 2001).

1.3.4. REVOLUÇÃO MANAGERIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA DE 1985: UM CAMINHO DOS ANOS 80 AOS NOSSOS DIAS

A mudança de paradigma da Administração Pública sofre uma alteração a partir de meados da década de oitenta e assiste-se a uma mudança na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de medidas que a consubstanciam. Para a introdução do modelo gestor na Administração Pública, denominado New Public Management, foram determinantes, o comprometimento político, a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e o papel desempenhado pelo Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).

Esta reforma assenta em três objetivos principais: melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos (Corte-Real, 1990). De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (1996), num primeiro momento, existe uma preocupação com a privatização e a desburocratização e, posteriormente, com a qualidade nos serviços públicos, onde se

podem identificar quatro características fundamentais da matriz gestonária: a orientação para os resultados e clientes, o esforço para mudar os valores e atitudes, a qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho, e a preocupação com o pragmatismo. Há uma preocupação em reduzir os custos, quer pela desburocratização quer pela redução da intervenção do Estado.

Entre 1996 e 1999, a reforma da Administração Pública passou a ter uma abordagem muito mais exigente assemelhando-se à política de Reinventing Government³⁰. Pelo que se tornou imprescindível uma maior qualidade de bens e serviços, um incremento de produtividade e funcionários públicos altamente qualificados e motivados. O recurso às novas tecnologias foi também encorajado, numa ótica de diminuir a burocracia e promover a simplificação das estruturas e procedimentos administrativos. De referir que em 1996 foi criado o Fórum Cidadãos/Administração e foi instituído, de forma obrigatória, o Livro de Reclamações³¹. Um ano mais tarde, surgem a IGAP (Inspeção-geral da Administração Pública), a regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente e a RIMA (Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa). A Loja do Cidadão e o IGDAP (Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública) foram constituídos em 1998.

O contexto socioeconómico e as pressões exercidas pelos eleitores obrigaram os Governos a implementar uma reforma na Administração Pública focada na eficiência e eficácia que teve início em 2002. Dos objetivos a atingir destacam: dotar de prestígio a Administração Pública; racionalizar e modernizar as estruturas; reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação responsável que distinga o mérito e a excelência. Neste contexto, foram implementadas algumas das reformas em Portugal, nos últimos anos. O SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública³², criado com a publicação da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, trata-se de um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização (do que é parte integrante o QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização, instrumento de gestão fundamental ao SIADAP 1) de dirigentes e outros trabalhadores relativamente ao cumprimento dos objetivos fixados, mediante a avaliação dos resultados. O PRACE (Programa de

³⁰ Este modelo que surge na sequência da queda de popularidade do New Public Management, no início dos anos 90, sendo o resultado da sua reelaboração. Serviu de base aos recém eleitos, Bill Clinton e Al Gore para a formulação de uma nova teoria de reforma do governo, tendo marcado a reforma do papel do Estado nos EUA e constituído o ponto de referência da administração Clinton.

O movimento de reinvenção pretendeu romper com o “ Estado Administrador” e a sua Administração de modelo clássico para dar lugar à administração empresarial (Carapeto & Fonseca, 2005). Afasta-se da New Public Management, na medida em que é contra a privatização dos serviços e funções do Estado, como motor da reforma. Defende uma Administração Pública culturalmente diferente, flexível, inovadora, resolutória de problemas e empreendedora.

³¹ A introdução do livro de reclamações como obrigatório para a administração pública resulta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de novembro.

³² Em 2007 com a publicação da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, foi revogada a Lei nº 10/2004, de 22 de Março, passando o SIADAP a integrar três componentes: SIADAP 1 – Avaliação de Serviços; SIADAP 2 – Avaliação dos Dirigentes; SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores.

Reestruturação da Administração Central do Estado) consistiu num instrumento de desenvolvimento económico, social e cultural. Procurava realizar diagnósticos e promover a reforma estrutural da Administração Pública, tendo por objetivo modernizar e racionalizar a administração central e contribuir para um ambiente favorável ao crescimento, facilitando a vida aos cidadãos e às empresas e melhorando, através de condições de trabalho e de valorização dos recursos humanos, a qualidade do serviço prestado.

O PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado) surge pela necessidade de substituir o antigo programa PRACE visto este último não ter alcançado os objetivos a que se tinha proposto, nomeadamente ao não conseguir aumentar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços prestados, bem como ao não conseguir reduzir o número de organismos públicos, que continuaram a proliferar (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011:15). Segundo o Relatório de execução do PREMAC (2011:3), pretendem-se alcançar três objetivos: racionalizar e reduzir as estruturas da Administração Central do Estado, com aumento da sua eficiência de atuação; promover uma melhor utilização dos recursos humanos do Estado e reduzir, em pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério bem como pelo menos 15% do número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio. A implementação deste plano aproxima-se mais dos objetivos propostos do que o anterior, sendo de referir uma redução de 40% nas estruturas e cargos de direção superior da Administração Central.

Os Sistemas de Qualidade na Administração Pública surgem da crescente exigência dos cidadãos e da sociedade por um serviço de qualidade e pela avançada era tecnológica em que vivemos. Os modelos mais usados na gestão de qualidade são as Normas ISO 9000 (International Organization for Standardization), o modelo EFQM (European Foundation for Quality Management) e o CAF (Common Assessment Framework). As Normas da família ISO 9000 foram criadas para ajudar as organizações na implementação e gestão de sistemas de qualidade eficazes. O EFQM é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1988, preconizando o conceito de parceria com o objetivo de promover a excelência sustentável nas organizações europeias. O CAF é um modelo europeu de avaliação da qualidade, com a particularidade de ser adaptado ao contexto do sector público podendo ser usado como ferramenta para autoavaliação organizacional.

1.3.5. A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se “a reforma da Administração corresponde ao que é determinado pelas reformas no Estado, a modernização prende-se à atualização de métodos, procedimentos, estatutos, que melhor ajustem a organização às necessidades da produção (Rodrigues, 2000:326)”. Segundo Mozzicafreddo e Gomes, “a modernização exige contributos, planeamento e sobretudo continuidade das fases de reforma implementadas (...) é um processo difícil, afetando a vários aspetos da sociedade, alongado no tempo e com exigências de continuidade”. Acresce que, “a reforma é um facto político que deve ser relacionado

com a necessidade, com a possibilidade e com a oportunidade da reforma, mesmo se alguns dos aspetos obtêm um menos grau de consenso”. (Mozzicafreddo e Gomes, 20011:2)

Em Portugal, os maiores desafios para atingir os padrões de competitividade, crescimento económico e qualidade de vida passaram a ser a simplificação administrativa e a administração eletrónica. Assim, procura-se cada vez mais aumentar a transparência e a confiança dos cidadãos na administração pública. Para o efeito foi criada em 2006 a AMA (Agência para a Modernização Administrativa, I.P.), que procura operacionalizar iniciativas de modernização e simplificação administrativa e envolver os diferentes intervenientes no processo.

São 6 os instrumentos utilizados na modernização da gestão na Administração Pública, a saber: 1. O Simplex é um programa que visa a simplificação dos procedimentos e práticas administrativas com o objetivo de reduzir a burocracia imposta aos cidadãos, melhorando a sua qualidade de vida e as condições de funcionamento das empresas. Os serviços on-line e os balcões criados, bem como o progresso alcançado nos serviços eletrónicos (em nº de serviços e funcionalidades) colocaram Portugal no lugar de topo entre 2009 e 2011 no e-Government Benchmarking, o que demonstra o enorme sucesso desta medida e a sua aceitação por parte dos cidadãos e empresas. Empresa na Hora, Segurança Social Direta, Casa Pronta, Registo Predial Online e Netemprego são alguns dos exemplos do Simplex; 2.O Simplex Autárquico surge em 2008 como meio de estender os princípios e esforços do programa Simplex às autarquias que voluntariamente se quiseram associar ao programa; 3.O Modelo de Prestação de Serviços Públicos, criado com o intuito de conseguir uma maior proximidade do cidadão e das empresas, quer através da Internet, por telefone, multicanal (presencial) disponibilizando balcões únicos. Como exemplo destaca-se a Loja do Cidadão, o Portal do Cidadão e o Portal da Empresa onde se concentram vários serviços, num único espaço, obtendo mais rapidez e conforto a quem se serve deles; 4. A Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública e o Cartão de Cidadão facilitaram os serviços integrados, proporcionando maior segurança nos serviços on-line ou telefónicos, utilizando o cartão de cidadão como meio de identificação e autenticação; 5. O SAMA (Sistema de Apoios à Modernização Administrativa) foi criado para tornar a Administração Pública mais eficaz e eficiente, através de operações estruturantes no âmbito do QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional), tendo em vista a racionalização e simplificação dos serviços, a redução dos custos públicos no seu relacionamento com os cidadãos e empresas e a administração em rede; 6. A rede TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) e a rede RCC (Rede Comum de Conhecimentos) que procuram facilitar a circulação de informação e a partilha de conhecimento.

As TIC têm sido utilizadas para simplificar os processos internos da Administração Pública; estabelecer relações entre os cidadãos, empresas e a administração (balcões únicos, acesso eletrónico); automatizar processos e aproveitar competências relevantes da sociedade. Por seu lado, a RCC, através da troca de experiências e partilha de sinergias entre os vários organismos da Administração Pública, vai permitir, entre outros, racionalizar e tornar mais eficiente a gestão de recursos e evitar a duplicação de esforços financeiros e humanos.

1.4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME DE ACESSO AO DIREITO

Traçado que está, em breves linhas, o panorama histórico que corporizou a evolução da administração pública em Portugal, importa perceber em que medida tal evolução teve consequências, de um lado, na configuração do sistema de acesso ao direito de que Portugal dispõe e, do outro, em que medida a evolução hodierna da administração pública justificaria uma alteração profunda desse modelo.

Na verdade, se atentarmos àquele que foi o percurso evolutivo da administração pública em Portugal (nem sempre alinhado temporalmente com a evolução continental da generalidade das administrações públicas, fruto dos circunstancialismos a que também já fizemos referência, de Portugal ter vivido um período de autoritarismo por cerca de cinquenta anos, iniciado no segundo quartel do século XX -, logo verificamos que se vem caminhando no sentido de se abandonar uma administração pública muito hierarquizada, burocrática e em que o Estado ocupava um papel de intervencionismo marcadamente mitigado no plano social, para um modelo de organização do Estado e da administração pública em que esta, através dos seus serviços e em constante colaboração com entidades do sector privado, se passou a preocupar, cada vez mais, com prestar aos cidadãos uma panóplia de serviços que visam a satisfação dos interesses destes.

Aliás, bem demonstrativo desta evolução foi, precisamente, o trilho já percorrido no que tange aos mecanismos de acesso ao direito, em que se partiu de uma perspetiva meramente assistencialista e caritativa, na qual para o Estado pouco importava que todos os cidadãos pobres tivessem forma de aceder efetivamente à Justiça e aos tribunais, tendo-se chegado a um modelo organizativo do sistema de acesso ao direito em que as pessoas e a qualidade do serviço que lhes é prestado assumem o lugar central do palco ocupado pelo direito fundamental de acesso ao direito e à Justiça.

No atual modelo, que muito bebeu dos ensinamentos do *new public management* e do *new public service*, com o comprometimento articulado entre administração pública e privados (no caso vertente, segurança social, justiça e advogados), se conseguiu recentrar o direito de acesso ao direito e aos tribunais naquilo que verdadeiramente releva: conferir aos cidadãos a hipótese de acederem a decisões justas que permitam também justas composições de litígios em que os mesmos se encontrem envolvidos, sem que para tal seja necessário que tais cidadãos disponham de meios económicos para o efeito.

O Estado, através da administração pública, vem desempenhando, neste sector, um papel de extrema relevância, ao cuidar de prestar aos cidadãos carenciados, não somente, a possibilidade de os mesmos disporem de profissionais com conhecimentos que lhes permitam fazer valer os seus direitos ou sindicar a pertinência das suas preocupações jurídicas, designadamente através da consulta jurídica, mas também tem tido por norte a necessidade de que tais profissionais sejam de qualidade e que não fiquem dependentes, em absoluto, do Estado, para que possam promover a defesa de todos quantos deles carecem sem que emerjam conflitos de interesses entre o beneficiário de qualquer medida de proteção jurídica e o respetivo patrono ou defensor que lhe haja sido nomeado.

Assim sendo, e bosquejando agora dar resposta à segunda linha de problematização suscitada neste ponto, pensamos que a atual evolução da administração pública, em que se estimula a qualidade do serviço público, gizado para servir o cidadão e não a institucionalização de respostas internas mais ou menos “consumidoras” de recursos ineficaz e ineficientemente aplicados, aponta no sentido de que se deve empreender todo o esforço para continuar a incrementar a colaboração entre privados e a própria administração, estando aqueles ao serviço desta, para que o serviço que venha a ser prestado possa ter a mesma qualidade que o serviço prestado em contexto de exercício da profissão liberal de advogado.

Neste quadro, afigura-se-nos completamente fora de perspectiva a possibilidade de ser criada uma carreira pública para promover a defesa pública e através de profissionais diferenciados daqueles que promovem as defesas da generalidade dos cidadãos, medida que, a ser tomada, iria, como julgamos ter demonstrado, completamente ao arrepio do que tem sido o devir da mais recente caminhada da administração pública pátria.

CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO

2.1. ESTUDOS DE IMPACTO NORMATIVO – UM INSTRUMENTO PARA MELHORAR A QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO

É objetivo último de um estudo de impacto normativo de natureza *ex-post* a verificação da boa aplicação da norma que se propõe analisar, bem como de eventuais insuficiências para responder à realidade, sempre mais rica do que a que avaliações *ex-ante* nos permitam antever.

Deste modo, podemos considerar que a avaliação de impacto normativo é um método que, quando adequadamente aplicado, permite quer ao decisor político, quer ao legislador produzir normas de maior qualidade, mais aptas a dar resposta à problemática que pretendem solucionar.

2.1.1. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO EM PORTUGAL

A avaliação de impacto normativo tem origem na necessidade de tornar o quadro normativo menos “confuso e prolixo” e de facilitar a “apreensão dos comandos jurídicos”³³. No entanto, entre a perceção desta necessidade que se impunha e a sistematização de procedimentos foi percorrido um longo caminho que seguidamente se sintetiza.

Em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 245/84, de 19 de julho é criado na dependência do Ministério da Justiça o Gabinete de Apoio Técnico-legislativo, um “primeiro passo” para o aperfeiçoamento da produção legislativa. De entre as suas atribuições e competências destacam-se a “elaboração de estudos gerais de política legislativa e do correspondente enquadramento administrativo” e a “recolha e tratamento de informações sobre aplicações das leis e outros instrumentos normativos”.

Volvidos cerca de dois anos da criação do referido Gabinete, o Decreto-Lei n.º 371/86, de 5 de novembro determina a sua integração na Presidência do Conselho de Ministros (PCM) por se considerar que a preparação legislativa deve obedecer a “critérios, tanto quanto possível, uniformes”, pelo que tais preocupações devem ser transversais e centralizadas.

Em 1987, pelo Decreto-Lei n.º 73/87, de 13 de fevereiro é dada uma nova denominação ao Gabinete de Apoio Técnico-Legislativo e são alargadas as suas atribuições e competências. O agora Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo (CETAL), integrado na PCM e na dependência direta do Primeiro-Ministro, vai dedicar-se também aos aspetos que atentem ao processo de decisão.

A Deliberação do Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, de 8 de fevereiro é o primeiro documento oficial que sistematiza regras de legística formal, sublinha a necessidade de proceder ao “reforço dos mecanismos de análise prévia dos respetivos projetos” e determina a que deve responder um “estudo

³³ Decreto-Lei 245/84, de 19 de julho, que cria o Gabinete de Apoio Técnico-Legislativo

tendente à elaboração de projeto de ato normativo”. Ainda sem uma sistematização de procedimentos no que respeita à metodologia do estudo de avaliação de impacto normativo, surgem pela primeira vez termos como “análise prévia” da necessidade, oportunidade, exequibilidade e mérito.

Em 1992, o Decreto-Lei 286/92, de 26 de dezembro, com o fito de racionalizar recursos e promover a coordenação das atividades desenvolvidas pela Auditoria Jurídica da PCM e o CETAL, é criado o Centro Jurídico (CEJUR) que vai concentrar as competências e atribuições daqueles, entretanto extintos. O centro jurídico dispõe, para prosseguir a suas atribuições, de um diretor e quadro de pessoal com a dotação máxima de 12 consultores³⁴.

O Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de maio, na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) confere ao CEJUR novas competências e atribuições, nomeadamente no que se refere à gestão do DIGESTO e a administração da PCMLEX. Por outro lado a nova lei orgânica do CEJUR faz uma atualização terminológica e conceptual no que respeita à avaliação de impacto normativo que pode ser “preventiva” ou “sucessiva”. O quadro de pessoal mantém-se com uma dotação máxima de 12 consultores³⁵, no entanto é alargado o número de cargos de chefia, contando o CEJUR com um diretor, um diretor-adjunto e dois chefes de equipa multidisciplinares³⁶.

Em 2012, o Decreto-Lei n.º 2/2012, de 16 de janeiro, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), aprova a lei orgânica do CEJUR, onde são retiradas as competências de gestão do DIGESTO e administração da PCMLEX, passando estas novamente a ser da competência da Secretaria-Geral da PCM. A par desta alteração, são suprimidos três cargos de chefia, o que determina o fim da estrutura matricial. Deste modo, CEJUR é agora composto pelo seu diretor e pelo mapa de consultores.

No que respeita ao Ministério da Justiça, só no ano 2000 é retomada a atribuição que cessou em 1986 com a transferência do Gabinete de Apoio Técnico-legislativo para a PCM, pelo *supra* referido Decreto-Lei n.º 371/86, de 5 de novembro. O Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, que aprova a lei orgânica do Ministério da Justiça, cria o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, dotando “o ministério de condições para se assumir como o centro responsável pela conceção e condução da política de justiça” através do “desenvolvimento de instrumentos que reforçam a capacidade de planeamento no conjunto do sistema de justiça, aperfeiçoando não só os projetos de preparação, acompanhamento e avaliação de políticas legislativas mas também assegurando o enquadramento social e económico da política de justiça”. O Decreto-Lei n.º 89/2001, de 23 de março, que aprova a lei orgânica do GPLP determina que

³⁴ Portaria n.º 75/93, de 20 de janeiro

³⁵ Portaria n.º 828/2007, de 1 de agosto

³⁶ Portaria n.º 662-B/2007, de 31 de maio

cabe a este gabinete o “desenvolvimento do papel do Ministério da Justiça no processo legislativo, garantindo que as alterações ao ordenamento jurídico se efetuem de forma suficientemente estudada, tanto do ponto de vista estritamente jurídico como sociológico e estatístico”. Assim, de entre as suas atribuições, destacam-se o “estudo das consequências da eventual entrada em vigor [de diplomas legislativos] na ordem jurídica e no plano social”, a “elaboração de estudos gerais de política legislativa e do correspondente enquadramento”, o “desenvolvimento de modelos de análise e planificação que permitam antecipar e acompanhar o impacte das alterações sociais e normativas na caracterização, localização e atividade dos órgãos, serviços e institutos da área da justiça, bem como no plano social e económico”. Para concretizar tais atribuições, o GPLP contava com um quadro de consultores, à semelhança do que ocorre no CEJUR.

Em 2006, no âmbito do programa PRACE, o Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro cria a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), que sucede ao GPLP e ao Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação (GRIEC). No que respeita às atribuições atinentes à avaliação de impacto, não existem alterações significativas, apenas a terminologia, à semelhança do que ocorreu à época com a lei orgânica do CEJUR, é atualizada, passando a constar termos como “avaliação legislativa prévia” e “sucessiva”.

O Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho vem introduzir alterações à orgânica da DGPJ, na medida em que esta integra o Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios, no entanto, no que respeita à avaliação de impacto normativo, não se assinala qualquer alteração.

É no âmbito de tais atribuições que é desenvolvido o estudo de avaliação de impacto normativo do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais, mote para o presente trabalho de projeto, cujas conclusões se desenvolvem no terceiro capítulo.

2.1.2. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO – UMA PERSPETIVA EUROPEIA

A avaliação de impacto normativo não é uma preocupação exclusivamente nacional.

Com efeito, desde há muito que ao nível das instituições europeias tem havido um conjunto de iniciativas tendentes a promover a avaliação de impacto normativo, quer nos refiramos a avaliação *ex ante*, quer a avaliação *ex post*³⁷.

³⁷Exemplo disso mesmo é a Diretiva 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2002, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores, que dispõe, no n.º2 do seu artigo 20.º que “O mais tardar em 9 de Abril de 2006, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre os problemas dos consumidores e dos prestadores na compra e venda de serviços financeiros, bem como, se necessário, propostas de alteração e/ou de uma maior harmonização das disposições sobre a informação e o direito de rescisão constantes da legislação comunitária aplicável aos serviços financeiros e/ou aos serviços referidos no artigo 3.º.”

Basta acompanhar-se o processo legislativo europeu para se constatar que a apresentação de uma nova iniciativa legislativa europeia é precedida de um estudo de impacto dos efeitos que a adoção da medida que se pretende regular com tal iniciativa acarretaria.

Acresce, por seu lado, que também são plúrimos os exemplos de normas europeias incluídas nos diversos instrumentos de regulamentação europeia atualmente em vigor que impõem a sua avaliação num determinado período de tempo, cometendo à Comissão Europeia, enquanto guardiã dos Tratados, o dever de avaliar os resultados alcançados com certa regulamentação, o que se traduz, por via de regra, na necessidade de a Comissão Europeia elaborar um relatório que descreva o grau de aplicação e de cumprimento de certo ato normativo europeu.

Este exercício, como está bem de ver, traduz-se num ato de avaliação sucessiva do impacto normativo de um dado regime, pelo que é evidente a preocupação das instituições europeias em, não só, procurar estimar com carácter prévio o impacto das medidas que entendem dever ser tomadas para que o aprofundamento da União Europeia e do mercado interno seja cada vez mais efetivo, como, também, é notória a consciência de que tal exercício não é o bastante para se avaliar todo o resultado de uma dada iniciativa, sendo crucial, após um tempo de vigência que há-de ser necessária e compreensivelmente alargado (em regra de três a cinco anos), proceder-se a avaliação, em concreto, dos efeitos produzidos por um dado regime, pois só assim será possível, não só, perceber quais foram os reais efeitos da adoção de dada política pública adotada ao nível europeu, como também, sempre que se justifique, introduzir-lhe os ajustamentos que se revelarem necessários fruto desse processo avaliativo.

Segundo Radaelli³⁸, a avaliação de impacto normativo é um instrumento ao serviço dos Estados que permite encontrar um equilíbrio entre custos e benefícios de uma determinada norma. Por outro lado, o autor defende que com tal avaliação fica garantida a participação dos vários agentes, resultando na democratização do processo legislativo. De tal forma que os atores têm oportunidade para afetar a decisão regulatória, na medida em que são chamados a debater o tema, o que vai, consequentemente, legitimar as decisões políticas (2007:4-6).

No entanto, a consciência da necessidade de se promoverem processos avaliativos dos normativos europeus não foi sempre uma constante, havendo um caminho assinalável já percorrido entre o momento em que, de forma muito casuísta e experimentalista, foram dados os primeiros passos pelas instituições da então Comunidade Económica Europeia no sentido de se procurar estimar o eventual impacto da

³⁸ De acordo com a perspetiva do autor, as etapas para a elaboração de um estudo de impacto normativo passam pela (i) definição do que se pretende analisar, (ii) identificação das fragilidades da norma, (iii) análise do contexto atual, (iv) definição das alternativas de atuação pública e os seus efeitos possíveis de prever, (v) a escolha dos critérios de análise, (vi) a consulta dos atores envolvidos, (vii) e as recomendações para apoiar a decisão política na adoção de medidas.

adoção de certa medida ao nível daquela comunidade de Estados, e o atual momento, em que a preocupação com a realização de estudos de avaliação de impacto nas suas diversas vertentes é uma constante.

Outro aspeto que cumpre mencionar prende-se com o facto de, também ao nível dos métodos e dos critérios utilizados para se empreenderem as avaliações normativas ao nível da União Europeia se verificar, ao longo dos anos, uma evolução assinalável, provocada, quer pelo reconhecimento de que a conjugação de diversos critérios e métodos permite a recolha de informação mais detalhada e, conseqüentemente, a obtenção de resultados mais apurados, quer por se ter formado a convicção, que nos parece verdadeiramente acertada, de que nem todos os atos normativos e as políticas públicas que lhes subjazem merecem o mesmo nível de avaliação de impacto, visto que, não sendo ilimitados os recursos ao dispor das instituições europeias para a realização dos referidos estudos, foi-se cristalizando a prática de avaliar de forma mais aprofundada a adoção dos atos normativos com maior impacto para os cidadãos europeus e para as empresas.

2.1.3. OPÇÕES METODOLÓGICAS APLICADAS AO CASO CONCRETO

2.1.3.1. ANÁLISE CUSTO – BENEFÍCIO

Uma das opções metodológicas a que se pode recorrer para levar a cabo avaliações de impacto normativo com caráter prévio e, mesmo, com caráter sucessivo, é a análise custo – benefício, metodologia pela qual se procura estimar quais são os custos da adoção de certa política pública e quais são os benefícios potencialmente alcançados com a sua adoção.

Sucedem, porém, que o emprego desta metodologia importa sérias dificuldades, porque quando se pondera a adoção de certa política pública dirigida a um vasto conjunto de destinatários, ou de grande complexidade de cada uma das medidas em que a mesma se decompõe, afigura-se muito difícil calcular não só os benefícios globalmente estimados, como também os custos inerentes à mesma.

No estudo efetuado sobre o regime do acesso ao direito buscou-se precisamente calcular os custos que acarreta o funcionamento do atual sistema, bem como os benefícios alcançados com o seu funcionamento, havendo dados sobre o número de pedidos de apoio judiciário concedidos, bem como o número de pedidos indeferidos, tendo-se constatado que os benefícios com o funcionamento do sistema do acesso ao direito são mais significativos que os custos inerentes àquele, tendo-se ainda constatado que a adoção de um modelo de acesso ao direito baseado na existência de defensores públicos, à semelhança do que se verifica no Brasil, acarretaria custos extremamente elevados e os benefícios resultantes dessa mudança de paradigma não seriam suficientes para justificar uma tal alteração de rumo.

Acresce ainda referir que o emprego desta metodologia só foi possível porque o grupo de trabalho que elaborou o estudo a que nos reportamos dispunha de um vasto conjunto de dados quantitativos que, após análise, demonstraram o que antes se afirmou.

Note-se que uma das maiores dificuldades que enfrentam todos quantos pretendem aplicar uma tal metodologia, que pressupõe a estimação dos custos e dos benefícios inerentes à adoção de certa política pública (*in casu* o sistema de acesso ao direito), passa pela indisponibilidade de dados quantitativos que permitam efetuar os cálculos necessários a tal estimativa.

2.1.3.2. ANÁLISE CUSTO – EFICIÊNCIA

Outra das possibilidades que vem sendo adotada para se analisar o impacto da adoção de certa política pública traduz-se em procurar medir, de um lado, que ganhos de eficiência na resolução de certo problema se alcançaria com a adoção de certa política pública, e por outro, quais os custos necessários para se implementar essa política.

Neste capítulo, importa mencionar que também o estudo em apreço teve a preocupação de analisar, como dissemos, quais são os custos inerentes ao funcionamento do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, tendo-se procurado avaliar, com recurso a esta metodologia, se a resposta do sistema se mostra célere e se os custos a este inerentes comparativamente a outros é proporcionado.

A conclusão alcançada, como veremos, apontou no sentido de não haver razão para substituir um sistema que está a conseguir dar resposta à procura dos cidadãos em tempo útil, ademais, porque tal alteração de paradigma acarretaria incorrer em custos muito elevados que não aumentariam a eficiência do sistema.

2.1.3.3. ANÁLISE MULTICRITÉRIOS

A consciência de que, muitas vezes, uma só análise não garante que todos os aspetos inerentes à adoção de uma certa política pública possam ser devidamente medidos e avaliados, quer no plano quantitativo, quer no plano qualitativo, e bem assim, a circunstância de não haver disponibilidade de dados quantitativos que permitam medir todas as realidades que se pretendem analisar como indicadores dos efeitos de certa política pública, resultou na constatação do facto de que, em muitos casos, há que conjugar as várias metodologias de análise para se alcançarem resultados avaliativos mais abrangentes.

A esta análise habitualmente dá-se o nome de análise multicritérios.

Se atentarmos ao método utilizado para efetivar o estudo em apreciação, logo verificamos que, com efeito e na verdade, foi esta a metodologia a que se lançou mão, pois a realização do estudo teve em conta as diversas análises possíveis, não se tendo limitado a optar por uma simples metodologia de

abordagem do problema, mas, bem ao contrário, conjugaram-se várias técnicas de análise do problema que estava em causa escalpelizar para que todas as suas dimensões fossem avaliadas, remetendo-nos aqui para o que dizemos nos restantes pontos deste capítulo.

2.1.3.4. ANÁLISES COMPLEMENTARES: ANÁLISE DE RISCO, ANÁLISE DE INCERTEZA E O MÉTODO *STANDARD COST MODEL*.

No que diz respeito às avaliações complementares, destacam-se as três análises mais utilizadas: de risco, de incerteza e o método *Standard Cost Model*.

A análise do risco que uma determinada norma implica a identificação da álea que a norma acarreta, dos seus efeitos e consequências passíveis de ocorrer, bem como da probabilidade de ocorrência de cada uma das consequências identificadas. Esta análise, que deve ser realizada através de um modelo econométrico, pode também ser efetuada, em caso de escassez de dados, através de estimativas de acontecimentos futuros, pela análise das ocorrências no passado, sempre com a consciência de que este não vincula o futuro. A avaliação do risco, enquanto complemento enriquecedor de uma análise de impacto normativo, não se lhe substitui em caso algum. No entanto, o resultado que daí advém poderá corroborar ou refutar as suas conclusões.

No que respeita à análise de incerteza, esta pretende aferir o pior cenário possível de ocorrer pela implementação esperada³⁹ de uma determinada norma. Para determinar a fonte de incerteza, são isoladas cada uma das variáveis mantendo as restantes inalteradas e efetuadas análises às consequências que advêm de cada um dos cenários projetados. O contributo desta análise para a avaliação de impacto normativo deve ocorrer de forma prudente de modo a ponderar sempre um cenário hipoteticamente menos favorável.

O Standard Cost Model (SCM) é uma metodologia que permite identificar e quantificar os encargos que irão recair sobre a administração pública, decorrentes da implementação de um determinado ato normativo. Esta análise, que pode incidir sobre os custos financeiros diretos e indiretos, é de fácil aplicação. No entanto, não se pode dizer que estejamos perante um modelo estandardizado de avaliação de impacto normativo, senão perante uma análise complementar que permite enriquecer os resultados desta.

³⁹ O Guia de Avaliação de Impacto Normativo (MORAIS,2010) refere que “[...] os comportamentos previstos numa determinada norma nem sempre se verificam, pelo que a obtenção de uma taxa de implementação a 100% é impraticável para a generalidade dos atos normativos; fala-se a este propósito de cumprimento *esperado*. O nível de cumprimento esperado está geralmente no domínio da incerteza”.

CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO DE IMPACTO NORMATIVO DO REGIME DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS

3.1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Num tempo em que Portugal atravessa um período de condicionalismo económico, marcado, entre meados de 2011 e 2014, pela necessidade de se sujeitar a um programa de assistência económica e financeira (PAEF), em que três instituições internacionais (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) propiciaram ao país os meios financeiros suficientes para que este se pudesse refinar, houve a necessidade de se equacionar se todos os serviços sociais de natureza prestacional se encontravam dimensionados à medida da capacidade financeira de um Estado que se quer, forçosamente, mais criterioso na redistribuição da riqueza que cria e que recolhe através dos impostos cobrados dos contribuintes.

Sucedem que, na verdade, quanto mais difícil se torna a situação económico-financeira de um país, como se verificou em Portugal, menos recursos disponíveis existem para alocar mesmo àquelas que podem ser configuradas indubitavelmente como tarefas do Estado, de entre as quais podemos assinalar as obrigações estaduais que garantem uma boa administração da Justiça, baseada em critérios de equilíbrio e de adequação.

Ora, sendo precisamente o acesso ao Direito e à Justiça um desses serviços de natureza prestacional, exigido para se assegurar o cumprimento do imperativo constitucional plasmado no artigo 20.º da Constituição de a todos ser garantida proteção jurídica no âmbito da Justiça e dos tribunais, urgia perceber se, em primeiro lugar, os custos com esta prestação social podem ser otimizados ou mesmo reduzidos, sem se fazer perigar o direito que a todos assiste de obterem proteção jurídica independentemente da respetiva situação económica.

Por outro lado, impunha-se também avaliar se o sistema normativo e procedimental instituído para garantir a todos o acesso ao direito e aos tribunais, a funcionar plenamente desde setembro de 2008, continuava a conseguir dar cabal resposta ao volume de pedidos que de modo perceptível vinha aumentando com o agudizar da situação económico-financeira portuguesa.

Por outro lado, urgia ainda indagar se os serviços prestados no domínio do acesso ao Direito e aos Tribunais têm capacidade para se assumir como uma resposta de qualidade para todos quantos necessitam de recorrer a um profissional forense encarregue de defender os direitos dos cidadãos, mas que não conseguem fazê-lo sem que tal lhes seja proporcionado por meio de apoio estatal.

Todos estes problemas redundaram na formulação de um conjunto de hipóteses que mereciam ser analisadas e avaliadas a sua verificação, hipóteses estas que seguidamente se descrevem.

3.2. FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

3.2.1. HIPÓTESE 1 - AUMENTO DO NÚMERO DE PEDIDOS

Existe a percepção de que são cada vez em menor número, as pessoas que conseguem fazer face quer às despesas de um processo, quer aos honorários de um advogado que as represente ou preste aconselhamento. Deste modo, uma das hipóteses levantadas prende-se com o aumento de número de pedidos de proteção jurídica que chegam ao Instituto da Segurança Social.

3.2.2. HIPÓTESE 2 - AUMENTO DO NÚMERO DE REQUERENTES QUE SE ENQUADRAM NOS LIMITES DA FÓRMULA PARA AFERIR A INSUFICIÊNCIA ECONÓMICA

Sendo certo que, a crise socioeconómica que se instalou em Portugal há já largos anos diminuiu o poder de compra das famílias e, como tal, aumentou a possibilidade destes se inserirem dentro dos limites da fórmula para aferir insuficiência económica.

3.2.3. HIPÓTESE 3 - ATRASOS NA APRECIACÃO DOS PEDIDOS LEVARAM A UM AUMENTO DO NÚMERO DE DEFERIMENTOS TÁCITOS

Ao abrigo do n.º1, do artigo 25.º da Lei 34/2004, de 29 de junho, o Instituto da Segurança Social dispõe de 30 dias para apreciar o pedido e notificar o requerente da decisão. O referido prazo apenas se suspende quando o Instituto da Segurança Social notifica o interessado dando nota de que os elementos necessários à prova de insuficiência económica não foram entregues com o requerimento de proteção jurídica e de que dispõe de 10 dias para proceder à apresentação / envio dos mesmos.

Decorridos os 30 dias de apreciação do pedido sem que tenha existido notificação ao interessado ocorre a formação de ato tácito.

Considerando a hipótese 1 – “Aumento do número de pedidos” – e que o número de recursos humanos afetos à apreciação de pedidos não tem aumentado, em virtude de estar vedada, aos organismos públicos, a possibilidade de contratarem mais recursos, considera-se a hipótese de que o número de deferimentos tácitos tenha vindo a aumentar.

3.2.4. HIPÓTESE 4 – SUBSISTE AINDA UM PRECONCEITO NO QUE CONCERNE AO DESEMPENHO DOS ADVOGADOS NOMEADOS PELO SISTEMA DE PROTEÇÃO JURÍDICA

Considera-se a hipótese dos advogados inscritos no sistema de acesso ao direito e aos tribunais serem percecionados pela comunidade como advogados menos capacitados pelo seu desempenho aquando da representação dos seus clientes nomeados, por serem do conhecimento atuações onde, em tempos, apenas se pediu justiça.

3.3. CONSTITUIÇÃO DA EQUIPA

Como em qualquer avaliação de impacto normativo, também na avaliação do regime regulador do sistema de acesso ao direito e aos tribunais se colocam questões de natureza jurídica, económica, de gestão de recursos, administrativas e sociológicas, como relativas à análise dos dados quantitativos existentes, entre outras, a que cumpre dar a resposta mais específica possível tendo em consideração o conhecimento científico existente em cada uma dessas áreas do saber.

Por este motivo, acompanhando-se as melhores práticas nesta matéria, a equipa que teve a seu cargo a elaboração deste estudo de avaliação de impacto foi multidisciplinar, sendo composta por dois juristas, uma gestora de recursos humanos e um estatístico, sendo a sua coordenação e supervisão asseguradas por dois dirigentes de formação jurídica.

O referido estudo foi elaborado por dois consultores de política legislativa, por duas técnicas superiores, sendo a coordenação técnica assegurada por um Subdiretor-Geral, enquanto a supervisão do trabalho coube à dirigente máxima da DGPIJ.

A estrutura da equipa assim alocada à efetivação do estudo em questão demonstra, de um lado e conforme antes foi mencionado, uma grande preocupação em garantir uma interdisciplinaridade da conjugação de esforços para que a análise de todas as questões que se fossem suscitando ao longo do estudo e pela aplicação de todas as ferramentas disponíveis pudesse ser analisada de um ponto de vista tão transversal quanto possível.

Por outro lado, não é de somenos importância salientar que a circunstância de a coordenação e a supervisão dos trabalhos terem sido asseguradas por dois dirigentes superiores da instituição demonstra que a realização destas análises de avaliação de impacto é uma das atividades centrais da DGPIJ, pois é reconhecido que tais avaliações são um dos principais instrumentos para quem tem por missão propor a adoção de determinada política pública, em termos fundamentados e responsáveis.

3.4. FERRAMENTAS UTILIZADAS

3.4.1. ANÁLISE COMPARADA DE DADOS ESTATÍSTICOS

O Conselho da Europa tem adotado uma série de recomendações e resoluções nesta matéria, tais como a Resolução (76) 5 sobre o apoio judiciário em matéria civil, comercial e administrativa, a Resolução (78) 8 sobre apoio judiciário e aconselhamento jurídico; Recomendação n.º R (93) 1 sobre o acesso efetivo ao direito e à justiça para os mais desfavorecidos e a Recomendação (2005) 12 que contém um formulário de candidatura de apoio judiciário no exterior para utilização no âmbito do Acordo Europeu sobre a Transmissão de Pedidos de Apoio Judiciário (STE n.º 092) e seu Protocolo Adicional.

Neste contexto, a fim de obter uma perspetiva quanto ao panorama do acesso ao direito e aos tribunais na Europa, procedeu-se à análise dos dados constantes do relatório da CEPEJ⁴⁰ relativos à matéria em questão.

Os dados disponibilizados no referido relatório têm em conta o tipo de apoio prestado pelos estados, as Custas Abrangidas pelo Apoio Judiciário, o orçamento dos países para o apoio judiciário, os Requisitos para a sua Concessão,

No que respeita ao tipo de apoio prestado pelos estados, observa-se a coexistência de 3 modelos distintos na Europa, a saber:

- a) Representação em tribunal e aconselhamento jurídico para casos de direito penal e não penal;
- b) Representação em tribunal e aconselhamento jurídico para casos de direito penal e representação em tribunal para casos de direito não penal;
- c) Representação em tribunal para casos de direito penal e não penal.

O sistema de acesso ao direito e aos tribunais que vigora em Portugal insere-se na primeira categoria, sendo a que oferece um leque mais alargado de modalidades.

A concessão de apoio judiciário em Portugal vai para além do campo judicial, sendo possível requerer serviços de proteção jurídica fora deste, no sentido de evitar processos judiciais ou facilitar o acesso à justiça⁴¹.

Para além dos honorários suportados pelo estado para efeitos de pagamento aos advogados nomeados no âmbito do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, o sistema de proteção jurídica pode comportar outros custos, dependendo do estado em análise.

Sendo que, a grande maioria dos estados europeus cobra impostos ou taxas de justiça que têm como finalidade financiar os custos de funcionamento dos tribunais⁴², tal poderia constituir um entrave ao “direito ao direito”. Deste modo, na maioria dos estados, o apoio judiciário assume a forma de isenção das custas judiciais, como é o caso de Portugal. No entanto, a isenção coexiste na Europa com uma modalidade em que o apoio concedido consiste no reembolso do efetivo pagamento das custas judiciais.

⁴⁰ The European Commission for the Efficiency of Justice

⁴¹ Tais como os processos que correm termos junto das conservatórias.

⁴² Prática que faz parte da atual tendência para equilibrar os custos dos serviços públicos suportados pelos utilizadores e pelos contribuintes (numa lógica de utilizador - pagador).

A execução das decisões judiciais é também um custo que pode ou não ser abrangido pela proteção jurídica. Neste contexto, Portugal observa na sua ordem jurídica interna a modalidade mais favorável ao beneficiário, prevendo a possibilidade de concessão de apoio judiciário também a este nível.

Os custos que decorrem do recurso aos meios de resolução alternativa de litígios são, também eles, suportados pelo orçamento destinado à proteção jurídica em cinco dos países em análise, entre os quais se insere Portugal.

São ainda considerados outros benefícios concedidos de modo a favorecer o acesso ao Direito e aos tribunais, tais como o pagamento de honorários a consultores técnicos, peritos no âmbito de perícias judiciais ou intérpretes, onde, mais uma vez, Portugal adota o modelo mais favorável ao beneficiário.

As despesas de deslocação, bem como o tempo despendido pelas testemunhas notificadas pelo tribunal podem também ser suportados por este sistema⁴³.

No que diz respeito aos orçamentos globais dos Estados para o apoio judiciário, estes aumentaram, em média, 23% entre 2010 e 2012, de acordo com dados do Relatório da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), de 2014.

Não obstante, este aumento não ilustra as discrepâncias significativas entre os vários Estados no que respeita aos valores despendidos por cada processo.

Se os países do norte da Europa despendem quantias superiores a 1000€ por cada processo onde foi concedido apoio judiciário, outros há em que tais valores rondam os 100€. No entanto, importa sublinhar que o contexto socioeconómico de cada país, o salário mínimo garantido ou os valores médios dos bens essenciais não foram considerados, pelo que não se afigura conveniente analisar tais valores numa base comparativa uma vez que os resultados obtidos não nos permitiriam extrair conclusões. No que respeita a Portugal, o valor médio despendido em cada processo situa-se entre os 300€ e os 800€.

No que respeita às variáveis a considerar para efeitos de atribuição de proteção jurídica, existem duas modalidades, a saber:

- a) Análise de situação financeira
- b) Análise da situação financeira e do mérito da causa

No que respeita à primeira modalidade, apenas são considerados os recursos financeiros do requerente (e, em alguns países, de quem com ele vive em economia comum). A forma como se afere a insuficiência económica é balizada de diferente maneira de estado para estado, sendo que a lei pode determinar o nível de apoio concedido, ou definir métodos específicos para avaliar ou calcular o nível de recursos abaixo dos quais o requerente tem direito ao benefício.

⁴³ “Artigo 525.º (art.º 644.º CPC 1961)

Abono das despesas e indemnização

A testemunha que haja sido notificada para comparecer, resida ou não na sede do tribunal e tenha ou não prestado o depoimento, pode requerer, até ao encerramento da audiência, o pagamento das despesas de deslocação e a fixação de uma indemnização equitativa.”

A segunda modalidade traduz-se na avaliação da insuficiência económica, mas também do mérito da ação. Se saber se uma dada causa tem ou não fundamento a fim de ser concedido apoio judiciário é irrelevante para os casos de direito penal em quaisquer dos países em análise, já no que diz respeito a matérias de índole civil, o panorama é bastante diverso, variando em função das opções políticas de cada Estado. Assim, em matérias de natureza não penal, verifica-se que em 11 estados europeus, entre os quais se insere Portugal, não é possível recusar apoio judiciário por falta de mérito da causa.

3.4.2. ESTUDOS DE CASO

Uma das ferramentas de trabalho utilizadas na elaboração do estudo de avaliação de impacto normativo do regime de acesso ao direito e aos tribunais foi a análise de três estudos de caso, pois se é certo que outros países há em que o sistema de acesso ao direito e aos tribunais tem colocado desafios que merecem a atenção dos poderes políticos daqueles Estados e justificam a adoção de diversas medidas que permitam a superação dessas dificuldades, é seguro também afirmar-se que se afigurou pertinente atentar nessas experiências para delas poder extrair ideias e soluções que possam contribuir para melhorar o funcionamento do regime vigente em Portugal, adaptando-se aquelas soluções que melhor se adequem à realidade portuguesa.

Assim, foram analisadas circunstanciadamente as experiências espanhola, neerlandesa e brasileira no que toca aos modelos vigentes de proteção jurídica.

O regime espanhol, atualmente alvo de alterações para o acomodar à realidade socioeconómica do nosso tempo, foi selecionado como elemento de trabalho por estarmos perante um ordenamento de um país que, tanto no plano geográfico, como no contexto social, apresenta grande similitude com Portugal, similitude essa que se traduz, também, numa grande proximidade quanto à matriz jurídica do regime existente neste domínio. Deste quadro resulta a relevância de se estudar as causas que justificam as alterações que se encontram em debate na sociedade espanhola neste capítulo.

Quanto à escolha da Holanda como outro dos estudos de caso a merecer a atenção dos autores do relatório de avaliação sucessiva do acesso ao direito e aos tribunais em apreço, a mesma justifica-se em virtude de estarmos perante um país que é, muitas vezes, considerado como um benchmarking para a Europa, sendo que têm sido ensaiadas diversas medidas de otimização da proteção jurídica prestada naquele país que julgámos adequado ter em linha de conta quando se pondera a identificação de medidas que possam contribuir para aperfeiçoar o regime português nesta matéria.

O terceiro caso de estudo que foi tido em consideração foi o brasileiro, por estarmos perante um modelo de proteção jurídica baseado na existência de profissionais públicos especificamente integrados num serviço público dedicado somente a prestar tal serviço (a Defensoria Pública), modelo este que tem

sido apontado por diversas personalidades como uma das possíveis vias de se melhorar a qualidade, a eficiência e a eficácia da proteção jurídica existente em Portugal. Assim, mostrou-se indispensável procedermos a uma análise cuidada deste regime de defensoria pública para podermos detetar se a sua consagração em Portugal carrearía mais vantagens ou desvantagens para os cidadãos e a administração da Justiça.

3.4.2.1. O MODELO ESPANHOL DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS

No artigo 24.º da Constituição espanhola de 1978 consagra-se o direito fundamental de todas as pessoas obterem a proteção efetiva dos juízes e tribunais, no exercício dos seus direitos legais, e que em nenhum caso pode haver indefesos.

Para garantir o acesso à justiça em termos de igualdade e eliminar a discriminação que provoca a falta de recursos, o artigo 119.º da Constituição reconhece expressamente que a justiça será gratuita quando a lei assim o previr e, em qualquer caso, para aqueles que têm recursos insuficientes para litigar.

O Apoio Judiciário assume moldes diferentes dos vigentes em Portugal, iniciando-se o processo com o pedido de concessão do apoio ao Colegio de Abogados (correspondente à nossa Ordem dos Advogados). Esta é a entidade competente para analisar quer a insuficiência económica, quer o mérito da pretensão. A intervenção do Estado nesta matéria é a de acompanhar e fiscalizar o procedimento, cabendo-lhe uma última palavra em casos como o da avaliação do fundamento jurídico da pretensão.

Por seu lado, o Servicio de Orientacion Juridica (SOJ) funciona em cada Colégio de Abogados, e é o organismo ao qual compete receber pedidos de apoio judiciário. No Servicio de Orientación Jurídica, o requerente pode obter toda a informação necessária ao nível da aferição da insuficiência económica, dos documentos a apresentar, do preenchimento do requerimento e da forma como o requerente pode impugnar judicialmente a decisão, caso não esteja de acordo com a mesma. É também o Servicio de Orientación Jurídica que faz uma primeira análise quanto à viabilidade da pretensão e reconhece ou denega a concessão do apoio, sendo esta decisão provisória até à sua confirmação pela Comision de Asistencia Jurídica Gratuita.

Existem também serviços especializados para alguns grupos com maior vulnerabilidade. Estes serviços variam de acordo com o serviço que cada Colégio de Abogados oferece. No entanto destacam-se os de mulheres vítimas de violência doméstica, estrangeiros, pessoas com deficiência, menores, detidos, idosos e presos (serviço situado em algumas prisões).

Outro dos traços caracterizadores deste sistema é a existência de dois tipos de Comissões de Assistência Jurídica Gratuita: as provinciais (ou insulares) e a central.

No que respeita às provinciais (ou insulares), existe uma Comision de Asistencia Jurídica Gratuita desta natureza em cada capital de província e em cada ilha espanhola. A estas compete, naquele âmbito territorial, reconhecer o direito ao Apoio Jurídico. Estas comissões são compostas por um membro do Ministério Público (designado pelo Procurador-Geral) para atuar como presidente; pelo Bastonário da

Ordem dos Advogados da província ou ilha onde se situe a comissão (ou advogado designado por este), pelo Presidente da Câmara dos Solicitadores da província ou ilha onde se situe a comissão (ou solicitador designado por este) e por dois membros designados pela Administração Pública, cabendo a um destes a função de secretário.

Além das comissões provinciais existe a Comissão Central de Assistência Jurídica, localizada na cidade de Madrid. O membro que preside à comissão pertence ao Ministério Público e é designado pelo Procurador-Geral, sendo ainda composta pelo Bastonário da Ordem dos Advogados de Madrid (ou advogado designado por este), pelo Presidente da Câmara dos Solicitadores de Madrid (ou solicitador designado por este), por um Advogado do Estado e por um funcionário do Ministério da Justiça que atuará como secretário. A função desta comissão é decidir acerca do reconhecimento do direito à assistência jurídica em relação a processos judiciais que decorram no Tribunal Constitucional ou no Supremo Tribunal de Justiça.

No que respeita à ordem jurisdicional penal, o advogado que assistiu o cidadão preenche o pedido de apoio judiciário que será assinado pelo candidato. Este deve ainda ser informado da documentação necessária a fornecer ao Colégio de Abogados correspondente.

Os documentos apresentados serão posteriormente analisados por um técnico do Servicio de Orientación Jurídica, de onde resulta a concessão ou não, provisoriamente, do apoio judiciário.

Se o requerente for processado depois de comparecer no Servicio de Orientación Jurídica a solicitar o apoio judiciário, deverá dirigir-se ao tribunal competente para solicitar a suspensão do processo até ao reconhecimento ou a recusa de concessão de apoio judiciário, ou a designação temporária de advogado, se a sua intervenção for obrigatória.

Na ordem jurisdicional social, os trabalhadores e beneficiários do sistema de Segurança Social, por não terem de comprovar a sua situação económica, apenas participam ao Servicio de Orientación Jurídica para formular o pedido, sem ter que fornecer qualquer documentação.

As mulheres que tenham sido vítimas de maus tratos e pretendam deduzir a acusação, têm direito à assistência jurídica, independentemente da sua situação económica, sendo que se terão de dirigir ao Servicio de Orientación Jurídica para preencher o pedido e fornecer o relatório ou a queixa relevante.

O requerente pode também solicitar proteção jurídica perante o tribunal da sua área de residência. Neste caso, o tribunal deve remeter o pedido para o Servicio de Orientación Jurídica do Colégio de Abogados com a competente jurisdição territorial.

O advogado é designado pelo Colégio, sem que exista a possibilidade de escolha por parte do beneficiário, da mesma forma que o advogado não pode recusar a nomeação, exceto quando exista um motivo pessoal e justificado, que o Colégio de Abogados após apreciação considere procedente.

Têm direito a apoio judiciário todos os cidadãos espanhóis, os nacionais dos Estados-Membros da União Europeia e residentes estrangeiros em Espanha, quando não disponham de meios suficientes para litigar, bem como associações de interesse público e fundações inscritas no registo administrativo correspondente em semelhante condição de insuficiência.

Por sua vez, em matérias de direito penal, contencioso administrativo e via administrativa prévia, têm direito a apoio judiciário os cidadãos estrangeiros que não possuam recursos suficientes para litigar, ainda que não se encontrem a residir legalmente em Espanha, incluindo para processos relativos ao seu direito de permanência em Espanha.

Apesar da insuficiência económica ser condição fundamental para obter apoio judiciário, a Comisión de Justicia Gratuita poderá conceder excecionalmente este direito, através de parecer fundamentado, a pessoas cujo rendimento e recursos excedam os limites legais, desde que não sejam superiores a cinco vezes o Indicador Público de Renta de Efectos Múltiplos (IPREM⁴⁴), e em todo o caso em que o requerente preencha as condições de ‘família numerosa de categoria especial’, considerando a carência de património. A mesma entidade pode ainda, desde que fundamentada a decisão, conceder o reconhecimento do direito à assistência jurídica, atendendo às circunstâncias de saúde do requerente e das pessoas com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial, com reconhecido grau de incapacidade igual ou superior a 33%, bem como a quem tenha pessoas nesta condição a seu cargo, quando atuem num processo relacionado com a saúde ou deficiência dos interessados.

Independentemente da existência de recursos para litigar, consagra-se o direito ao apoio judiciário a vítimas de violência de género, terrorismo, tráfico de seres humanos, menores e pessoas com deficiências intelectuais; ou, no caso de morte das vítimas, aos sucessores destas, desde que não sejam os agressores e em processo relacionado com as vítimas. Reconhece-se ainda o direito ao apoio judiciário independentemente da existência de recursos, a quem, por motivos de acidente, tenha ficado permanentemente impedido de exercer plenamente a sua atividade normal ou ocupação profissional, ficando dependente de outrem, quando a ação consista no pedido de indemnização pelos danos sofridos.

Podem também solicitar apoio judiciário, em todo o caso, as Entidades Gestoras e Serviços Comuns da Segurança Social.

Têm ainda direito a apoio judiciário, na ordem jurisdicional social, para sua defesa em tribunal, trabalhadores e beneficiários do sistema de segurança social, sem que tenham de provar a insuficiência de recursos.

O direito à assistência jurídica é reconhecido a indivíduos que não possuam bens suficientes e tenham rendimentos brutos, calculados anualmente para todos os itens e unidade da família, que não excedam os seguintes limites:

- Duas vezes o indicador público de renda de efeitos múltiplos (IPREM) vigente no momento do pedido, quando se trate de pessoas não inseridas em nenhuma unidade familiar. (Em 2014 o valor corresponde a 12.780,26€ anuais);

⁴⁴ O IPREM consiste num índice utilizado como referência para atribuição de bolsas, subsídios, desemprego e outros apoios sociais. Está em vigor desde 2004 e surgiu com o intuito de se substituir ao salário mínimo enquanto referência de cálculo. (www.iprem.com.es)

- Duas vezes e meia o indicador público de renda de efeitos múltiplos (IPREM) vigente no momento do pedido, quando se trate de pessoas inseridas numa unidade familiar com menos de quatro membros. (Em 2014 o valor corresponde a 15.975,33€ anuais);

- O triplo do dito indicador quando se trate de uma unidade familiar com quatro ou mais membros. (Em 2014 o valor corresponde a 19.170,39€ anuais).

A avaliação da suficiência económica é determinante para a concessão do apoio. No entanto, o mérito da questão que se pretende levar a juízo é também considerado. No momento da apreciação pelo Servicio de Orientación Jurídica, se se verificar que a pretensão indicada no requerimento carece de fundamento jurídico, o Colégio de Abogados correspondente envia o pedido para a Comisión de Justicia Gratuita para que esta se pronuncie.

As modalidades de Apoio Judiciário contempladas pelo ordenamento jurídico espanhol constam do artigo 6.º da Ley 1/1996 de 10 de janeiro e são as seguintes:

- Assessoria e aconselhamento prévio ao processo, a quem pretenda reivindicar a proteção judicial dos seus direitos e interesses, quando tenham por objetivo evitar o conflito processual, ou analisar a viabilidade do pedido;

- Assistência ao detido ou preso que não tenha nomeado advogado para qualquer diligência que não seja consequência de um processo penal em curso ou na sua primeira comparência perante um tribunal;

- Defesa e representação por um advogado em processo judicial, quando a intervenção desses profissionais é legalmente exigida ou, não o sendo, tenha sido expressamente exigido pelo tribunal, mediante despacho fundamentado para garantir a igualdade das partes no processo;

- Inserção gratuita de anúncios ou editais, durante o processo, que sejam de publicação obrigatória em jornais oficiais;

- Isenção de pagamento para a interposição de recursos;

- Isenção de pagamentos por assistência pericial no processo. Esta assistência estará a cargo do pessoal técnico adstrito aos órgãos judiciais ou, na sua falta, a cargo de funcionários, organismos, ou serviços técnicos dependentes das Administrações Públicas;

- Excepcionalmente, quando não existam técnicos especializados na matéria em questão, e não seja possível a assistência especializada de funcionários adstritos aos tribunais ou às Administrações Públicas, podem, se o juiz ou tribunal considerar relevante para a resolução da questão, ser designados por sorteio técnicos particulares que correspondam ao pretendido;

- Obtenção gratuita de cópias, depoimentos, instrumentos e atas notariais, nos termos do previsto no Regulamento Notarial;

- Redução em 80% nos valores aplicáveis à outorga de escrituras públicas, obtenção de cópias autenticadas e testemunhos notariais, não incluídos no Regulamento Notarial, quando diretamente relacionados com o processo e pedidos pelo juiz ou tribunal onde decorre o mesmo, ou sejam necessárias para fundamentar o mérito da pretensão do requerente do pedido de Apoio Judiciário. O pagamento do

valor remanescente só terá lugar se o interessado não comprovar que o seu rendimento mensal é inferior a um salário mínimo;

- Redução em 80% nos valores aplicáveis à obtenção de notas, certificados, assentos ou inscrições no Registo de Propriedade e Empresas (“Registros de la Propiedad y Mercantil”), quando estejam diretamente relacionadas com o processo ou sejam necessárias para fundamentar o mérito da pretensão do requerente do pedido de Apoio Judiciário. O pagamento do valor remanescente só terá lugar se o interessado não comprovar que o seu rendimento mensal é inferior a um salário mínimo.

A gratuidade do apoio judiciário ocorre com algumas exceções, tendo em conta que está em causa o erário público e a escassez de recursos. A assistência jurídica é gratuita com a exceção dos valores que se aplicam por outorga de escrituras públicas, obtenção de cópias autenticadas e testemunhos notariais, devendo, neste caso, ser pago 20% do total, de acordo com a tarifa aplicável para obtenção de notas, certificados, assentos ou inscrições nos Registos de Propriedade e Empresas (Registros de la Propiedad y Mercantil). Ainda assim, estes valores não serão pagos pelo requerente que comprove incapacidade absoluta para pagar.

O titular do direito ao apoio judiciário será obrigado a pagar honorários a advogados, procuradores, ou outros técnicos privados que tenham realizado atos indispensáveis ao processo, se nos três anos subsequentes ao seu término, a sua situação financeira se alterar de tal modo que este tenha condições para fazer face a estas despesas.

Se o titular do direito ao apoio jurídico vir a sua pretensão transitar em julgado e desta decorra a obtenção de benefícios económicos, este deverá fazer face às despesas provenientes da sua defesa até ao máximo de um terço do valor obtido.

Em Espanha existem cerca de 42.490 advogados inscritos no Sistema de Acesso ao Direito, o que representa 31,5% do total de advogados a exercer. Na modalidade de Asistencia Letrada al Detenido estavam inscritos, em 2013, 34.637 advogados, que representam 25,7% do total. Comparativamente ao ano de 2012, assinala-se uma tendência crescente do número de advogados no sistema.

O *Observatório de la Justicia Gratuita*⁴⁵ elabora anualmente um relatório onde dá conta dos valores despendidos anualmente com o sistema, bem como das conclusões retiradas de entrevistas telefónicas efetuadas a advogados. Os resultados apresentados referentes ao ano de 2013 revelam que cerca de 39% dos advogados inscritos no sistema trataram, no decorrer do ano em análise, de mais de 21 processos e que 37% trataram entre 10 a 20 processos em 2013 de beneficiários de apoio judiciário. No entanto, verifica-se que tal não representa um número significativo no panorama geral do seu volume de trabalho, sendo que 66% dos entrevistados indicam que tais processos correspondem a menos de 1/3 do número total de processos.

No que respeita à opinião acerca do Sistema de Acesso ao Direito, as opiniões dividem-se, uma vez que 57% da amostra considera que o sistema necessita apenas de alguns melhoramentos, enquanto 42%

⁴⁵ http://www.abogacia.es/repositorio/viii_observatorio_justicia_gratuita/

pensa ser fundamental que ocorra uma reforma completa. Contudo, existe consenso quanto ao anteprojeto de lei que está em discussão para alterar a Ley de Justicia Gratuita, considerado este “mau” ou “muito mau” por 41% dos advogados entrevistados (considere-se que 46% “não sabe / não responde”).

Para se poderem inscrever no apoio judiciário são vários os requisitos que os advogados têm de preencher, tais como estar em pleno exercício da profissão há pelo menos três anos, ter o diploma da Escuela de Práctica Jurídica ou de cursos equivalentes homologados pela Ordem dos Advogados ou ter sido aprovado nas provas de acesso ao serviço de apoio jurídico e assistência letrada aos detidos determinadas pela Junta de Gobierno del Colegio de Abogados.

O advogado também tem de ser aprovado nos cursos de especialização homologados, nos casos em que estes sejam necessários, de acordo com as áreas em que se proponha atuar.

Em Espanha está a ser preparada pelo Governo uma revisão do sistema de assistência gratuita assentando em quatro fatores:

- Garantir o acesso à justiça aos cidadãos que careçam de meios para litigar, face às despesas associadas com o processo, incluindo o pagamento das taxas previstas em legislação recente relativas à Administração da Justiça e ao Instituto Nacional de Toxicologia e Ciências Forenses;
- Dar resposta ao aumento do custo do apoio judiciário causado pela utilização abusiva deste direito por parte de alguns beneficiários, pois considera-se que garantir o direito aos demais também passa por garantir a correta utilização de recursos;
- Imprimir uma lógica de economicidade à Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, coadunando-a com a atual situação de crise económica, em que se impõe reduzir o défice público, tal como acordado entre o governo espanhol e a UE;
- Atualizar conceitos contidos na lei atual que se foram tornando obsoletos e esclarecer alguns aspetos da mesma, que suscitam dúvidas na implementação do sistema ou levam a uma prática que não está de acordo com os objetivos que prossegue.

No sentido de se dar cumprimento às intenções supra referidas, são propostas medidas que passam por uma revisão do conteúdo material do direito, onde se apresentam alguns ajustes ao regime atual, de tal forma que se inclui a mediação como um processo alternativo de resolução de litígios, reconhecendo o seu potencial enquanto meio complementar capaz de dirimir litígios sem necessidade de os levar a tribunal⁴⁶.

É também proposto, numa lógica de moderar a utilização dos mecanismos de proteção jurídica gratuita, que os indivíduos que preencham os requisitos para a utilização deste serviço, o possam fazer no máximo três vezes por ano, salvo se se provar que não há abuso. Salvaguarda-se que este princípio não se aplicaria a matérias de natureza penal. Tal proposta resulta do uso abusivo deste direito por parte

⁴⁶ De referir que em Portugal a mediação já se encontra abrangida por proteção jurídica, podendo os custos ser suportados pelo sistema de acesso ao direito.

de alguns beneficiários, nomeadamente no que respeita a procedimentos para impugnar multas de trânsito.

Outra medida proposta é a de atualizar o regime disciplinar aplicável a advogados e solicitadores. Sendo que estes devem comunicar às respetivas ordens profissionais, quando entendam, que existe um abuso do direito ou uma pretensão sem fundamentos para litigar. O anteprojeto propõe também aumentar o número de pessoas que podem vir a utilizar este serviço, elevando o teto máximo de rendimentos a partir do qual não se tem direito a apoio judiciário.

No sentido de aumentar a qualidade dos serviços prestados, propõe-se a criação de um “Comité de Consultas” na dependência do Ministério da Justiça destinado a esclarecer dúvidas que surjam e homogeneizar critérios em relação à concessão do apoio judiciário. O anteprojeto apresenta ainda propostas de controlo de qualidade dos serviços prestados pelas Administrações Públicas, Colégios de Advogados e Colégios de Procuradores, estabelecendo sistemas de avaliação e valoração por parte dos beneficiários.

3.4.2.2. O MODELO DOS PAÍSES BAIXOS

O Sistema de Acesso ao Direito neerlandês oferece assistência jurídica aos cidadãos que necessitam de ajuda profissional em matérias do direito, mas não conseguem arcar totalmente com os seus custos.

Estima-se que cerca de 37% da população holandesa (com um total de 16,6 milhões de pessoas) dada a sua situação financeira poderão usufruir desta assistência jurídica.

O apoio jurídico é financiado principalmente pelo Estado (Fundo de Apoio Jurídico) e apenas uma pequena parte é imputada ao beneficiário desse apoio considerando o seu rendimento.

Ao Legal Aid Board (Conselho do Apoio Jurídico) são confiados todos os assuntos relativos à administração, supervisão e despesas, bem como a implementação real do sistema de apoio judiciário. O Legal Aid Board é composto por cinco escritórios regionais e um central.

O aconselhamento jurídico e, se necessário, a ajuda de um profissional registado no Legal Aid Board são serviços disponibilizados quer pelo setor público, quer pelo setor privado: os chamados Balcões de Atendimento Jurídico, frequentemente denominados de front office são parte integrante do setor público.

Por sua vez, os advogados e mediadores que prestam assistência jurídica em questões mais complicadas ou demoradas funcionam em regime privado.

O sistema de assistência jurídica é portanto um modelo misto, composto por um serviço público de primeira linha e por privados numa segunda linha.

No momento em presença, os Balcões de Atendimento Jurídico prestam anualmente serviços jurídicos gratuitos e de fácil acesso a mais de meio milhão de clientes. Estes balcões são entendidos como um primeiro passo para receber assistência jurídica e, se necessário, para procederem ao encaminhamento para um advogado ou mediador.

Os advogados particulares e mediadores que operam sob os termos do sistema de assistência judiciária têm de estar registados no Legal Aid Board e cumprir com qualidade normas que foram estabelecidas conjuntamente pelo Conselho (Legal Aid Board), pela Ordem dos Advogados Holandeses e pelo Ministério da Justiça holandês.

Para ser autorizado a prestar assistência a um cliente num caso particular, um advogado inscrito tem de apresentar um pedido à Legal Aid Board em nome do seu cliente, solicitando uma declaração do Conselho em como o cliente em questão tem direito a assistência jurídica. Em 2010, o Legal Aid Board contabilizou os nomes de aproximadamente 7.300 advogados que lidam com um total de mais de 430 mil casos.

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Constituição dos Países Baixos prevêm que cada cidadão tem o direito de aceder aos tribunais, solicitar aconselhamento jurídico e representação e, se os meios não se revelarem suficientes, receber do Estado assistência jurídica financiada.

Desde 1994 que a assistência jurídica foi regulamentada sob a Lei de Assistência Jurídica. Esta lei substituiu o regime legal anterior que remontava a 1956.

Entre 2003 e 2006 ocorreu uma grande reforma na assistência jurídica holandesa. Foram criados Balcões de Atendimento Jurídico que assumiram um papel informativo e de apoio jurídico. Contudo, com o decurso do tempo, essa natureza múltipla dos Balcões foi causando uma crescente perda de visão sobre os processos reais em tratamento.

Foi, portanto, considerado necessário manter uma distinção rigorosa entre os serviços informativos e os de apoio jurídico.

A função de segunda linha, que consiste na consulta alargada e na representação em tribunal, está a cargo exclusivamente de advogados particulares. Esta distinção é necessária de modo a manter o foco na assistência jurídica primária e alcançar mais transparência no Sistema de Acesso ao Direito como um todo.

Atuando sob a competência do Ministério da Justiça, à Legal Aid Board compete a organização e administração do Sistema de Acesso ao Direito. Nas suas competências constam a correspondência da disponibilidade dos juristas com a procura da assistência jurídica, bem como a supervisão e controle dos serviços efetivamente prestados, assegurando a sua qualidade. Anualmente, uma monitorização é publicada, com os relatórios sobre o ponto de situação do ano anterior.

À Legal Aid Board compete ainda aconselhar o Ministério da Justiça sobre questões relativas à oferta e à procura de assistência jurídica.

Em abril de 2006, o sistema de apoio judiciário volta a sofrer alterações.

A partir de então, a elegibilidade para a obtenção de apoio judiciário foi baseada tanto no rendimento anual do cliente como nos seus bens. O Legal Aid Board verifica os dados pessoais do cliente com os do registo municipal da população e verifica o rendimento do requerente com as autoridades fiscais.

Com a ligação em rede com as repartições de finanças, o Legal Aid Board é capaz de obter rapidamente informações sobre o rendimento do requerente bem como outros meios financeiros que tenha disponíveis.

É com base nessas informações fiscais e na natureza do problema legal conforme descrito pelo advogado, que o Legal Aid Board decide se o apoio judiciário deverá ou não ser concedido. Se for concedido apoio judiciário, é emitido um certificado que permite ao advogado em questão ocupar-se do caso. O certificado também especifica a taxa que o cliente deverá pagar. Em 2010, as taxas a serem pagas pelos clientes variavam entre os 100 € e os 750 € por caso. Indivíduos cujos rendimentos excedam 34.400 € (para indivíduos com economia conjunta) ou 24.400 € (solteiros) não têm direito a apoio jurídico.

A avaliação do nível de rendimento do requerente baseia-se nos dois anos que antecedem a data em que é formulado o requerimento de assistência jurídica. A razão para usar este período prende-se com o facto de esses dados serem os mais recentes disponíveis nas autoridades fiscais.

No entanto, pode ser efetuado um pedido para a adaptação ao ano de referência, se os rendimentos do requerente tiverem diminuído substancialmente.

A elegibilidade para assistência jurídica, no entanto, não é apenas aferida pelo nível do rendimento. Com efeito, a disponibilidade de outros meios financeiros também é tida em conta. Se um cliente necessitar de um segundo certificado dentro de seis meses, a sua taxa será reduzida em 50%; esta redução aplica-se a um máximo de três certificados a cada seis meses.

Nos casos em que os clientes tenham sido privados da sua liberdade, são isentos de taxas.

Um total de 30 balcões que partilham um sítio na internet e um call center têm sido distribuídos geograficamente de modo a que cada cidadão holandês tenha fácil acesso aos mesmos (o objetivo é que nenhum cidadão tenha de despendar mais de uma hora em transportes públicos para chegar a um destes balcões).

Em geral, cada um destes balcões é composto por pelo menos seis assessores jurídicos. Nas grandes cidades, onde os serviços são mais requisitados, poderão existir mais funcionários. Uma vez que atualmente estes serviços não incluem assistência jurídica ampla nem representação em tribunal, os seus colaboradores não têm de ser advogados de profissão. O sistema de ensino holandês iniciou recentemente um curso de direito para formar os alunos para essa finalidade.

As instalações destes balcões foram concebidas com o fito de serem tão convidativas quanto possível para os seus visitantes, assemelhando-se mais a uma loja do que um escritório. No seu interior, existe uma área de espera e três mesas. O call center e salas para consulta privada estão localizados na parte de trás da loja. Há também nas prateleiras folhetos com informações sobre questões jurídicas.

Na área de espera, estão disponíveis computadores que disponibilizam documentação sobre uma ampla gama de temas jurídicos.

Os trabalhadores dos Balcões de atendimento trabalham por turnos, tanto na central de atendimento (consultas por telefone e e-mail), como no balcão, e nas salas de consulta. Os call centers de todos os

balcões estão ligados em rede de forma a permitir uma melhor repartição da carga de trabalho. É utilizado um software projetado especificamente para os Balcões de Atendimento Jurídico, que está à disposição das equipas e as ajuda a responder às dúvidas dos clientes de forma correta e célere.

Parte deste software poderá vir a ser disponibilizado para consulta pelo próprio cliente nos terminais de computador nas áreas de espera.

Os Balcões de Atendimento Jurídico atuam como escritórios de *front office*, prestando uma assistência jurídica primária.

Neles se oferece informações gerais sobre o quadro normativo vigente, bem como sobre os procedimentos existentes. Nestes balcões presta-se aconselhamento legal em assuntos simples, e reencaminha-se o beneficiário para advogados ou mediadores privados quando o caso se revele mais complicado ou demorado. Este serviço é gratuito e cada consulta tem a duração máxima de uma hora. Os clientes podem recorrer aos balcões com problemas que dizem respeito a matérias de direito cível, administrativo, criminal e à lei da imigração.

O contato inicial com estes balcões destina-se a esclarecer a natureza do problema e ajuda os funcionários a perceber se a questão é de natureza legal e sendo-o se se insere no âmbito dos serviços jurídicos prestados pelo Balcão de Atendimento Jurídico (note-se que nem todos os problemas legais podem ser tratados nestes balcões. Os problemas entre empresas, por exemplo, estão fora do seu âmbito).

Como já se referiu, nestes balcões é também despistada qual será o tipo de ajuda mais adequada para o cliente.

Nesta fase, os clientes também são informados sobre as hipóteses de sucesso, do tempo estimado e dos custos de um processo subsequente. Na posse destas informações, os clientes podem avaliar o caso e decidir se devem ou não prosseguir.

Se o caso requer ajuda de um profissional e se o cliente decide continuar, ele pode ser encaminhado para um advogado particular ou para um mediador disponível.

A escolha de um profissional específico baseia-se na sua disponibilidade em determinadas datas e horários, no conhecimento que tem no campo do Direito do caso em questão, na acessibilidade para o cliente em termos de distância de viagem e o número de casos atribuídos num determinado período de tempo.

Logo que o encaminhamento é feito, o advogado recebe uma mensagem eletrónica com informação sobre o cliente e o respetivo problema, e com o conselho preliminar (se o houver) que o cliente recebeu nos Balcões de Atendimento Jurídico.

Por sua vez, ao cliente é solicitado que pague uma taxa (em função do rendimento) para cobrir os custos.

Os balcões de atendimento visam servir dois grandes objetivos: permitir que a ajuda seja prestada prontamente e de forma gratuita possibilitar a triagem, ajudando a resolver conflitos e problemas legais num estágio inicial, minimizando os custos, tanto para o indivíduo em questão como para a sociedade em geral.

Em 2010, os balcões tiveram um total de 770.374 contatos. A maioria dos serviços são prestados por telefone, sendo que o contacto por e-mail e website têm vindo a apresentar uma tendência crescente, em detrimento do atendimento presencial.

Inquéritos de satisfação têm vindo a ser aplicados aos clientes e têm mostrado que, em geral, estes classificam os serviços prestados pelos Balcões como "Bom" ou mesmo "Muito Bom". Os serviços dos advogados de assistência jurídica também são classificados como "Bom".

Assim, podemos constatar que o sistema de apoio judiciário holandês é um modelo de duas vertentes.

A primeira consiste nos Balcões de Atendimento Jurídico, fornecendo assessoria jurídica primária.

A segunda consubstancia-se na intervenção dos advogados e dos mediadores, que atuam apenas quando os clientes são encaminhados pelos Balcões de Atendimento Jurídico ou quando o cliente procura o advogado diretamente.

Estes advogados e mediadores são pagos pelo Legal Aid Board para fornecer os seus serviços aos clientes de recursos económicos limitados. Geralmente são pagos por uma taxa fixa, embora possam existir exceções para os casos mais complexos.

No sistema holandês, os sindicatos, as organizações de consumidores e os seguros de assistência jurídica prestam também serviços de assistência jurídica. Este número é cada vez mais expressivo, sendo que, em 2000, 14% dos domicílios tinham uma apólice de seguro em apoio judiciário e em 2006 esse valor duplicou para 31%. Em 2010 esta percentagem é de 33%. Estamos pois perante um sistema de assistência jurídica dual mas impuro, em que para além das formas de assistência, são conhecidos outros mecanismos que permitem facilitar o acesso ao direito a quem do mesmo carece.

Os custos da assistência jurídica estão parcialmente cobertos pelo pagamento de uma taxa do próprio cliente.

Esta taxa pessoal cobre apenas uma pequena parte das despesas e destina-se a encorajar os clientes a pesar cuidadosamente os prós e os contras de levar um assunto a tribunal e, portanto, desencorajar a propositura de casos desprovidos de fundamento.

Em casos relativamente simples, os advogados privados são autorizados a cobrar uma taxa de consultoria jurídica de três horas standard, contribuindo o cliente com o pagamento de 40€ ou 74€, dependendo do seu rendimento anual tributável. Atualmente, apenas existe uma avaliação aproximada do número de horas que um advogado despende em cada caso.

Se é esperado que um caso leve mais de três horas, os clientes têm direito à assistência jurídica apenas se tiver sido concedido um chamado "Certificado de Apoio Jurídico".

A fim de conseguir esse mesmo certificado, um advogado (registado no Legal Aid Board) deve apresentar um pedido na Legal Aid Board em nome do seu cliente. O Conselho avalia cada pedido, tanto em termos de meios financeiros do cliente, como ao nível do mérito e importância do problema jurídico em questão.

Desde abril de 2005 que também é possível solicitar um certificado de mediação. Este permite que o cliente recorra a um mediador independente, de modo a resolver um problema entre ele e a contraparte.

Os custos da mediação são geralmente menores do que os da assistência jurídica convencional. Em 2010, a taxa de mediação foi fixada num máximo de € 100.

É de referir que para além das formas de apoio jurídico já descritas, foi também desenvolvida uma aplicação interativa chamada Rechtwijzer (roteiro para a Justiça, disponível em www.rechtwijzer.nl). Esta aplicação representa uma maneira fácil de obter informação legal e de ajudar os utilizadores a encontrar o caminho para resolver um conflito. A aplicação, desenvolvida pelo Legal Aid Board em estreita colaboração com a Universidade de Tilburg, consiste num guião que, com base num determinado número de escolhas, nos apresenta todos os aspetos legais do conflito que temos em mãos. O software abrange os domínios da habitação, trabalho, família, consumidor e direito administrativo.

Além de um maior desenvolvimento deste Roteiro para a Justiça, novas aplicações irão ser adicionadas também ao site: o Plano de Mediação e Divórcio e Regulação das responsabilidades parentais. Estas aplicações em breve estarão prontas para serem utilizadas e também são destinadas a incentivar os utilizadores a resolverem os seus próprios conflitos legais.

O “Roteiro para a Justiça” pode ser visto como uma primeira ajuda para resolver conflitos reais. O site dos Balcões de Atendimento Jurídico, por outro lado, contém grande quantidade de documentação e destina-se, em primeiro lugar, a informar visitantes sobre todos os tipos de questões jurídicas.

O apoio jurídico na Holanda é normalmente fornecido por advogados particulares ou por sociedades de advogados onde estes se inserem. Este apoio compreende aconselhamento jurídico e representação dos clientes em processos que lidam com as principais áreas do Direito: criminal, família, trabalho, habitação, sociais, segurança, consumidor, administrativas, de asilo e imigração.

Os advogados privados obtêm casos de assistência judiciária de dois modos: ou são nomeados pelos Balcões de Atendimento Jurídico, ou um cliente contacta um advogado inscrito por sua própria iniciativa.

Para ter o direito de aceitar casos de assistência judiciária, os advogados precisam de estar registados na Legal Aid Board e cumprir com um conjunto de padrões de qualidade. O mais importante de todos eles é a submissão a uma auditoria de três anos pela Ordem dos Advogados Holandeses, que verifica se o escritório de advocacia trabalha de acordo com os padrões de exigência estabelecidos. As auditorias são realizadas por profissionais (advogados) experientes que receberam formação específica em auditoria. Se o auditor emite um parecer negativo, uma nova auditoria será realizada poucos meses depois. Se ainda assim se registarem deficiências graves, o escritório de advocacia em questão não poderá voltar a prestar assistência jurídica.

Para algumas áreas do direito tais como criminal, saúde mental, asilo e imigração, existe uma preocupação redobrada com a formação específica do advogado e com a sua experiência em um destes campos.

3.4.2.3. A DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

Para compreendermos a razão de ser da existência de um modelo de defensoria pública no Brasil, julgamos necessário tecer algumas considerações prévias sobre o pano de fundo que esteve na base da criação desta instituição.

O Brasil, enquanto República Federativa, divide-se em 27 unidades federativas, das quais 26 são Estados Federados, com um total de 5570 municípios e a 27ª corresponde a um distrito federal sem municípios, que se divide em 31 regiões administrativas, onde se inclui a capital Brasília.

A organização política caracterizada pelo federalismo, a vasta extensão do território e a diversidade cultural da União permitem antever que as deliberações do Estado Federal não se implementam à mesma velocidade, nem da mesma forma, de Estado para Estado e a proteção jurídica não é exceção.

Em 1950 a Lei Federal n. 1.060/1950, estabeleceu que “os poderes públicos federal e estadual concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei” (art. 4º). Apesar de não se tratar da primeira lei brasileira que salvaguarda a necessidade de garantir o direito à assistência jurídica gratuita para quem não dispõe de condições para o fazer pelos seus próprios meios, tanto em casos penais como em casos cíveis, é a partir dela que o Estado do Rio de Janeiro cria a primeira Defensoria Pública, a funcionar desde 1954.

A Constituição de 1988 vem delinear um modelo que pretendia abranger todo o território, numa lógica pública-estatal, ao versar que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem ”insuficiência de recursos” (artigo 5º, LXXIV), e ao estabelecer que a Defensoria Pública é uma “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV” (Cfr. artigo 134).

Em 2004, a Emenda Constitucional n.º 45 assegurou às Defensorias Públicas estaduais autonomia “funcional” e “administrativa”, dando-lhes tratamento equiparável ao da Magistratura.

No entanto, apesar das previsões legais, a criação e a implementação de Defensorias Públicas tem sido um processo lento, tanto ao nível estadual como ao nível federal.

Sendo que, como referimos, a mais antiga defensoria é a do Rio de Janeiro, instalada desde 1954, é de realçar que a segunda apenas surge em 1981 no Estado de Minas Gerais e a última a ser criada foi em 2012, no Estado de Santa Catarina, por força de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (a mais alta instância do poder judicial), que fixou o prazo de um ano para a substituição do modelo de convenção com a Ordem dos Advogados do Brasil, pelo modelo previsto na Constituição Federal.

A implementação do modelo de assistência jurídica assente em Defensores Públicos foi severamente criticada e não se pode afirmar que quase 60 anos após a criação da primeira Defensoria Pública o sistema previsto na Constituição Federal esteja totalmente disseminado pelo território.

A crítica contra esta estrutura foi intensa, chegou dos mais diversos setores da sociedade e defendia que a independência dos ”advogados públicos” poderia estar em risco, uma vez que estes estavam mais vulneráveis a potenciais conflitos de interesse quando fosse necessário atuar contra o próprio governo.

Da mesma forma, os críticos destacavam que em caso de escassez de recursos, o governo estaria mais interessado em garantir serviços para si próprio, em detrimento dos direitos dos cidadãos. No entanto, esta não era a perspectiva dos governos estaduais, que por outros motivos, também eles se insurgiram contra a proposta de criação da Defensoria Pública que viria substituir o modelo da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ) e das convenções com a Ordem dos Advogados.

A resistência a esta mudança de paradigma acabou por mobilizar a população, que viu na Defensoria Pública uma e única forma de ver os seus direitos defendidos. Em 2002, foi criado no Estado de São Paulo, o "Movimento pela Defensoria Pública", que além de organizar petições e manifestações, procurou exercer influências em setores da comunidade jurídica e política.

Tal mobilização obteve os resultados esperados e em 2006 é criada a Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Estes movimentos repetiram-se por todo o território e a implementação do modelo previsto na Constituição Federal caminha a par da mobilização social. Em alguns casos, tais movimentos acompanharam e participaram ativamente na elaboração dos projetos de lei apresentados nas assembleias legislativas estaduais e colaboram atualmente com as Defensorias Públicas.

A implementação do modelo assente no defensor público é então um processo de construção social, produto de uma sociedade que encarou este novo sistema como símbolo de inclusão e de uma "justiça para todos", levando os Estados a ceder às pressões exercidas e a atuar de acordo com a vontade da população.

Apesar de já terem sido criadas Defensorias Públicas em todos os Estados da União, os estados do Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá não têm ainda as suas Defensorias Públicas implementadas.

De acordo com informações constantes do "Mapa da Defensoria Pública no Brasil" (30:2013), tal prende-se com a falta de preenchimento das vagas criadas para o seu funcionamento, estando a decorrer concursos para defensor público e servidor, alguns desde 2010. Em Goiás, por exemplo, apesar da Defensoria Pública ter sido criada em 2005, com 130 vagas, apenas em 2010 abriu o primeiro concurso para provimento inicial de 40 cargos de defensor público. No Estado do Amapá, os serviços são prestados por advogados contratados, por livre nomeação pelo governador do Estado, sendo que em janeiro de 2013, o Ministério Público Federal recomendou a realização de um concurso público no prazo de 30 dias, prazo que não foi cumprido. A resistência a tal recomendação, bem como a inação dos estados no sentido de concretizarem o previsto na Constituição de 1988, permite concluir que há uma relutância dos Estados Federados na adesão ao modelo do Defensor Público.

No que respeita às Defensorias já em exercício, é possível assinalar grandes discrepâncias quanto ao número de cargos. Em 2013, os números do "Mapa da Defensoria Pública no Brasil" (46:2013), revelam que apesar de estarem criados 8.489 cargos de defensor público, apenas 5.054 estão ocupados, o que representa pouco mais de 50%, sendo que a sua provisão não ocorre por falta de quadro normativo, mas antes pela falta de vontade política em promover medidas administrativas de recrutamento e seleção.

O Mapa Judiciário brasileiro é composto por 2680 comarcas. No entanto, apenas 754, o que representa cerca de 28% , conta com a atuação de defensores públicos, sendo que não raras vezes, comarcas com um vasto território contam com apenas um defensor.

A baixa cobertura do território por parte das Defensorias Públicas resulta em convenções com outras entidades. Ao considerar tal constrangimento, o Supremo Tribunal Federal determinou o fim da obrigatoriedade da Defensoria Pública contratar advogados exclusivamente por meio da Ordem dos Advogados. Assim, podemos concluir que o modelo do defensor público no Brasil não é o bastante para suprir as necessidades dos potenciais beneficiários, coexistindo por isso com um sistema de convenções com outras entidades que difere do anterior na medida em que as Defensorias passaram a gerir os recursos utilizados na contratação de serviços de tais profissionais.

3.4.3. ENTREVISTAS

A utilização do método da entrevista enquanto ferramenta para aferir as percepções e as dificuldades das entidades públicas e dos advogados relativamente ao tema revelou-se de grande proveito na medida em que permitiu a identificação dos pontos fortes e fracos do sistema em cada uma das suas fases.

3.4.3.1. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

No que respeita ao Conselho Superior da Magistratura, o seu representante manifestou que, em seu entender, o atual sistema de acesso ao direito está a conseguir responder às necessidades que justificam a sua existência, não se lhe afigurando necessárias grandes alterações, senão um aperfeiçoamento de alguns pontos.

Na ótica do representante do CSM, um dos pontos fortes do sistema de acesso ao direito e aos tribunais prende-se com o modelo de nomeação de patronos e defensores oficiosos, que se caracteriza pela isenção e aleatoriedade, tendo sido introduzido um elemento de transparência na nomeação.

Foi ainda referido que em termos de justiça material, o atual sistema tem vindo a proporcionar aos beneficiários uma justiça de qualidade equiparável àquela que é garantida por profissionais forenses não inscritos no sistema, sendo que as situações em que as defesas efetuadas no âmbito do patrocínio judiciário se limitavam a pedidos de justiça mais ou menos vazios de conteúdo, são de frequência equiparável àquelas que são efetuadas pelos advogados em geral.

Ponto a aperfeiçoar relaciona-se com o facto de ser vantajoso ponderar-se a flexibilização dos critérios objetivos com base nos quais é fixado o rendimento tido em consideração para a atribuição de proteção jurídica, pois é facto que se a existência de critérios objetivos na fixação de tal quantitativo facilita grandemente a tarefa dos serviços incumbidos de aferir da verificação ou não de condições para

certa pessoa beneficiar de proteção jurídica, seguro é que tal poderá criar situações de injustiça material que urge evitar.

3.4.3.2. DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

A Direção-Geral da Administração da Justiça, enquanto serviço com competências de assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais, apoiar a definição das políticas de organização e gestão dos mesmos e participar na realização de estudos tendentes à modernização e à racionalização dos meios à disposição do sistema judiciário, propondo e executando as medidas adequadas tem um papel insubstituível muito relevante no Acesso ao Direito e aos Tribunais. Aliás, o reconhecimento desse papel foi-lhe dado, precisamente, pela alteração introduzida na Portaria n.º 10/2008, de 3 de janeiro, pela Portaria n.º 654/2010, de 11 de agosto, que veio alterar a composição da comissão de acompanhamento do sistema de acesso ao direito prevista nos termos do artigo 32.º daquele normativo.

Deste modo, o presente estudo não estaria completo sem a perspetiva e o contributo deste serviço do Ministério da Justiça, que, desde logo, manifestou total disponibilidade para refletir acerca desta matéria e identificar os constrangimentos com os quais se depara.

Da reflexão a que a Direção-Geral da Administração da Justiça se propôs resultou um conjunto de considerações que apontam em favor da fixação de um eventual valor médio de processo pago ao advogado no âmbito do apoio judiciário e à revisão de procedimentos atinentes à marcação de escalas de presença de advogados.

No que respeita à definição de um valor médio a pagar aos advogados por processo, evitando assim a confirmação de atos pelos funcionários judiciais e retirando, por isso, um enorme volume de trabalho àqueles, a Direção-Geral da Administração da Justiça destaca a importância da clarificação de conceitos, sendo que da expressão "processo" podem resultar interpretações ambíguas que importa esclarecer. O serviço considera que se podem definir duas grandes áreas no sentido de se fixar os montantes a pagar por cada processo. A área penal, onde se incluem a execução de penas e a matéria de mera ordenação social, e uma segunda grande área da qual seriam parte integrante todas as que não se inserem na primeira. Quanto aos recursos, à exceção dos interpostos junto do Tribunal Constitucional, seriam também eles abrangidos pelo critério de pagamento único por processo, condicionado à efetiva apreciação do recurso, não sendo consideradas as reclamações. Os incidentes seriam observados como parte integrante do "processo" para efeitos de pagamento.

Em alternativa, a DGAJ considera o pagamento único por processo sem que sejam autonomizadas quaisquer áreas processuais, mantendo o mencionado para situações relativas a recursos, reclamações e incidentes.

No que respeita à definição do valor a pagar por processo, expresso em Unidades de Referência, este pode vir a ser obtido através da negociação com a Ordem dos Advogados, tendo por base o valor médio dos valores parcelares atualmente em vigor para cada uma das áreas processuais.

O serviço destaca as virtualidades do sistema de pagamento único por processo enquanto proposta capaz de simplificar a tabela de honorários atualmente “confusa e manifestamente desajustada” e de reduzir o volume de trabalho dos funcionários judiciais, deixando de fazer depender destes a confirmação de atos para efeitos de pagamento de honorários.

No que respeita à revisão de procedimentos atinentes à marcação de escalas de presença de advogados, a DGAJ sublinha a necessidade de monitorizar as 23 novas comarcas com vista a apurar quais as instâncias ou núcleos que recorrem com maior frequência às escalas de prevenção para efeitos de nomeação para diligências urgentes, no sentido de determinar onde existe a necessidade de tais escalas de prevenção contarem com a efetiva permanência dos advogados. É entendimento do serviço que seria vantajosa a transferência de tal atribuição da Direção-Geral da Administração da Justiça para o Presidente de cada uma das 23 comarcas.

Ainda acerca desta matéria é preocupação daquela Direção-Geral os limites geográficos referidos no artigo 19.º da Portaria nº 10/2008, de 3 de janeiro. A referida Direção-Geral considera que tais limites necessitam de reformulação, por força das alterações ao mapa judiciário determinadas pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março. Acresce que a comarca de inscrição de cada advogado para efeitos de proteção jurídica corresponde a um município e não existe lugar ao pagamento de deslocações que ocorram dentro de cada comarca. No entanto, à data da Portaria o país estava subdividido em 231 comarcas, sendo que a área circunscrita a cada uma delas era manifestamente inferior ao que hoje se verifica. Assim, também este aspeto carece de ser ponderado para facilidade de acesso dos cidadãos ao seu patrono ou defensor e para não dificultar demasiadamente o ingresso dos próprios advogados no sistema.

3.4.3.3. INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

As atuais dificuldades da Segurança Social na apreciação de pedidos de Apoio Judiciário

No decorrer da elaboração do presente estudo, o grupo de trabalho reuniu com a Senhora Diretora do Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso, Dr.^a Ana Simões Correia e com as Senhoras Diretoras dos Núcleos de Assuntos Jurídicos e Contencioso dos Centros Distritais de Lisboa e Setúbal, Dr.^a Sandra Leitão e Dr.^a Rita Neves, respetivamente.

Nos Centros Distritais, houve a oportunidade de observar os métodos de trabalho utilizados, bem como as práticas que vigoram em cada um dos centros. Destas reuniões foi ainda possível concluir que

as dificuldades sentidas pela segurança social são transversais. No entanto, a abordagem de determinadas matérias mais específicas varia de acordo com a perceção que cada dirigente tem da realidade e da interpretação que faz dos normativos vigentes no âmbito da proteção jurídica.

O Instituto da Segurança Social enfrenta uma tendência crescente de pedidos de proteção jurídica, sendo que se regista um aumento de cerca de 23% entre 2009 e 2013, o que por si só representa um importante constrangimento. De tal forma que em 2009 se contabilizaram cerca de 183.913 pedidos de proteção jurídica e em 2013 o número ascende a 226.913 pedidos. Atendendo à informação prestada no decorrer das reuniões com as senhoras dirigentes representantes do referido instituto, o número de recursos humanos não acompanhou tal tendência e parte das dificuldades assinaladas pelos serviços prendem-se com esse défice de recursos.

Uma dessas dificuldades é evidente quando observamos os prazos de resposta aos requerimentos. Se alguns Centros Distritais vão conseguindo cumprir prazos, outros há que não têm conseguido dar resposta nos 30 dias que a lei determina. Quando tal sucede, o requerente pode reclamar deferimento tácito, solicitando ao Instituto da Segurança Social, ao abrigo do disposto no artigo 6.º da Portaria 10/2008, de 3 de janeiro, tal como sucessivamente alterada, que em dois dias úteis solicite à Ordem dos Advogados a nomeação de mandatário. Contudo, se o requerente se dirigir ao Instituto da Segurança Social nesses termos, o Instituto limita-se a analisar o pedido de apoio no imediato e profere a decisão ou ouve o requerente em sede de audiência prévia.

A par da falta de recursos humanos, destaca-se a falta de preparação do front-office para aconselhar o requerente no preenchimento do formulário que desencadeia o pedido de apoio judiciário. Os campos onde se identificam a “Finalidade do Pedido” ou o “Tipo de Apoio” são os que revelam maior complexidade no seu preenchimento.

Na análise dos pedidos, o Instituto da Segurança Social destaca como principais dificuldades o facto de não ter acesso às declarações de Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares (IRS) dos requerentes (sendo que a informação disponível neste campo se restringe ao valor declarado), bem como aos dados da Caixa Geral de Aposentações (CGA), aos registos predial, comercial e automóvel ou até mesmo às contas bancárias.

Note-se que as representantes da segurança social afirmaram que um pedido de proteção jurídica bem instruído é a pedra de toque para todo o processo administrativo de apreciação da insuficiência económica, sendo determinante para o cumprimento de prazos de apreciação da referida insuficiência.

Acresce que os representantes deste serviço manifestaram ainda a necessidade de continuar a ser desenvolvido o esforço de formação dos colaboradores do front-office, para se minorar algumas dificuldades que vêm sendo sentidas aquando da apresentação de pedidos pelos beneficiários de

proteção jurídica, e, até, no que concerne ao preenchimento da documentação necessária quando intervêm os técnicos da segurança social que dão apoio àqueles beneficiários .

Face a tais constrangimentos, conclui-se que, numa lógica "only once"⁴⁷ , deveria ser dado ao ISS acesso a toda a documentação necessária à apreciação de pedidos de apoio judiciário emanada pelos serviços públicos, que, nesta sede, se interrelacionam com aquele instituto.

Foi ainda possível constatar que a documentação solicitada ao requerente varia de acordo com o centro regional onde este se dirige para formalizar o pedido, o que por si só revela a necessidade de uniformizar procedimentos.

Por outro lado, merece especial relevo o facto de não existir um simulador para as pessoas coletivas sem fins lucrativos, o que permitiria calcular de forma mais rigorosa a insuficiência económica destas.

Ao nível administrativo, o Instituto da Segurança Social faz referência à obrigatoriedade das notificações serem enviadas com aviso de receção, o que comporta uma grande despesa para aquele instituto e não se afigura eficaz no contacto com o requerente. Estes, não raras vezes, não se dirigem aos CTT para levantar as notificações e as mesmas são devolvidas ao remetente. A prática consiste em proceder ao reenvio simples da mesma notificação, o que se tem revelado eficaz, uma vez que após esta notificação o requerente se desloca ao Instituto da Segurança Social para prestar os esclarecimentos devidos ou entregar a documentação solicitada. Ainda numa ótica administrativa, o serviço destaca a necessidade de desmaterializar o arquivo. Os processos acumulam-se e, além da despesa inerente ao seu formato papel, o espaço físico que é necessário para acomodar tal espólio não se coaduna com os atuais princípios de economicidade. A sugestão vai no sentido de desenvolver informaticamente o AJUDIC (software utilizado para o apoio judiciário) de forma a este suportar digitalizações. O acesso ao Citius para envio de informação também foi referido pelo Instituto da Segurança Social como uma importante ferramenta que seria útil na medida em que permitiria manter o sistema atualizado.

⁴⁷ Trata-se de uma abordagem de relacionamento da administração pública com os cidadãos em que estes podem solicitar que a informação em poder da administração pública seja veiculada para o serviço que dela carece (resultado do Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio. O princípio "only once" (ou "só uma vez"), materializado no n.º 6 do artigo 22.º e no artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 21 de abril, na redação que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, pretende que 'os serviços procedam às necessárias consultas mútuas, para obtenção de declarações, atestados, certidões e outros elementos ou informações já detidos pela Administração Pública, [...], sem prejuízo de ulterior confirmação quando estritamente indispensável.'. Assim, 'Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços, em respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais.'. Tal princípio pretende garantir que a necessidade de entrega de documentos instrutórios por parte dos cidadãos seja reduzida ao mínimo, sem prejuízo do necessário consentimento para que a entidade responsável pela prestação do serviço proceda à sua obtenção.

Contudo, as dificuldades não estão sempre do lado do serviço público, muitas vezes são os requerentes que não conseguem explicar o que querem, assinala-se uma “iliteracia jurídica”, mas não só, campos como o nome ou a morada são, com alguma frequência, preenchidos erradamente.

Sendo certo que o Instituto da Segurança Social é um dos serviços que em melhor situação se encontra para suscitar questões relativas ao Acesso ao Direito e aos Tribunais, identificar pontos de melhoria e propor soluções, as dirigentes do serviço foram questionadas acerca dos pontos fracos do sistema e das possíveis respostas a dar a tais constrangimentos.

Foram identificadas algumas fragilidades do sistema tais como a impossibilidade de afastar os chamados “litigantes profissionais”, requerentes que têm mais de duzentos pedidos de apoio judiciário a decorrer em simultâneo, todos eles para deduzir acusação relativamente a causas que se vem a verificar que não têm qualquer fundamento jurídico. Para este constrangimento, surge como possível solução a obrigatoriedade de uma consulta prévia em que o advogado se pronunciaria acerca do mérito da ação.

Outra situação identificada prende-se com o facto de não ser considerado o valor da causa na avaliação do pedido de apoio judiciário. Tal ausência na fórmula de cálculo pode determinar um impedimento ao efetivo Acesso ao Direito e aos Tribunais, de tal forma que as custas de um processo de valor elevado podem ser proibitivas ao requerente que dispõe de rendimentos cujo cálculo o deixa à margem do apoio judiciário. Tendo em conta este constrangimento, o Instituto da Segurança Social propõe uma nova modalidade de apoio que permita diferir o pagamento das custas para o final do processo, data em que se espera que o requerente reúna condições para fazer face aos custos daí inerentes.

No decorrer das entrevistas realizadas, o serviço identifica um aspeto importante no que respeita à modalidade de pagamento faseado que se prende com a falta de regulamentação. De acordo com o referido Instituto, é muito provável que os requerentes paguem a primeira prestação e depois entrem em incumprimento, à semelhança do que ocorre com outros acordos de pagamento da Segurança Social. Importa sublinhar que esta questão foi já assinalada no 1º Relatório de Monitorização do Acesso ao Direito e aos Tribunais elaborado pela Comissão de Acompanhamento do Sistema de Acesso ao Direito (CASAD).

O Instituto da Segurança Social alerta ainda para o facto dos imóveis de segunda habitação, bem como outros bens patrimoniais terem pouco peso para a aferição da insuficiência económica, o que pode causar situações de iniquidade. É de notar que estes imóveis deveriam ter maior peso no cálculo da riqueza, o que hoje não se verifica.

Finalmente, o Instituto da Segurança Social alerta para a utilização do apoio judiciário como manobra dilatória. Situações em que o requerimento é entregue apenas assinado e que só em sede de audiência

prévia são entregues documentos e referidas as opções que deveriam ter sido anteriormente assinaladas. Tais situações não deixam dúvidas quando se vem a verificar que os rendimentos do requerente ficam longe de se enquadrar nos parâmetros de insuficiência económica.

A conjuntura socioeconómica em que o país se insere não deixa adivinhar uma diminuição do número de pedidos, nem uma redução do número de deferimentos, pelo que se preveem tempos vindouros igualmente exigentes que só um serviço com o know-how deste Instituto em relação à atribuição de apoios de proteção jurídica poderá fazer face a todas as exigências que se perfilam. A avaliação da insuficiência económica para efeitos de acesso ao direito e aos tribunais conta já com uma metodologia intrínseca aos serviços, que faz parte da sua cultura organizacional, pelo que seria contraproducente estar-se a desperdiçar tal conhecimento na introdução de profundas alterações neste domínio. Ao invés, pensamos que se justifica, em colaboração com os serviços competentes daquela área funcional, procurar criar rotinas tão estáveis quanto possível que possibilitem otimizar a resposta que já vai sendo dada pelos serviços neste domínio no que tange à definição de quem tem ou não capacidade para beneficiar de apoio na proteção jurídica.

3.4.4. ENTREVISTAS A ADVOGADOS INSCRITOS NO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS

- Avaliação de Mérito em Sede de Consulta Jurídica Prévia

Os advogados manifestam, na sua maioria, que deveria existir um maior escrutínio ao nível das pretensões, relatando não raras vezes, que se têm deparado com situações em que os beneficiários, por serem conhecedores de que os seus rendimentos se enquadram na fórmula para aferir a insuficiência económica, aprovada pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto, recorrem ao apoio judiciário de forma abusiva.

Tais requerentes, apelidados pelos advogados de "litigantes profissionais", caracterizam-se pelo grande número de pedidos de apoio judiciário que entregam na Segurança Social no sentido de propor ações que se vêm a verificar não ter qualquer fundamento jurídico. Deste modo, os advogados sugerem a obrigatoriedade de uma consulta prévia, com a finalidade de avaliar preliminarmente a pretensão.

Na ótica dos entrevistados, a par deste constrangimento ao qual o sistema não consegue dar resposta, a consulta prévia afigura-se necessária na medida que permitiria fazer face à "iliteracia jurídica" dos requerentes, que têm grandes dificuldades em se fazerem entender quanto à sua pretensão.

Deste obstáculo resultam muitas vezes requerimentos mal preenchidos e conseqüentemente, beneficiários encaminhados para mandatários cujas áreas de atuação preferencial não coincidem com aquela em que o requerente carece de apoio.

- Ameaça à Integridade Física / Perda do Benefício

Um dos aspetos que mereceu referência dos Advogados entrevistados prende-se com a circunstância de alguns beneficiários do acesso ao direito terem comportamentos, por vezes, comprometedores da integridade física dos profissionais forenses encarregues da sua defesa.

A este respeito, importa sublinhar que se alguns daqueles profissionais entenderam que tais condutas deveriam conduzir ao termo dos benefícios concedidos no âmbito deste sistema, outros houve que consideraram, pelo contrário, que deve ser distinguida a proteção concedida a quem carece de proteção jurídica e as sanções advenientes de práticas lesivas da integridade física dos profissionais encarregues da sua defesa.

Estamos, por consequência, perante uma questão complexa, cujo tratamento não recolhe o entendimento unânime de todos os profissionais envolvidos no sistema de acesso ao direito.

De todo o modo, consideramos que a mesma deve ser sinalizada como um dos aspetos a ter em conta como elemento a ponderar numa futura revisão do sistema de acesso ao direito e aos tribunais com vista ao seu aperfeiçoamento, podendo designadamente cogitar-se como hipótese a vedação a outros benefícios de cariz social, como seja a perda de outros benefícios fiscais, sem se colocar em crise a tutela que é conferida por via direta a quem carece de apoio do Estado para recorrer à Justiça e aos tribunais.

- Eficácia da Especialização

Todos os advogados mencionam ter indicado à Ordem dos Advogados (OA) as suas áreas preferenciais de intervenção, de acordo com o previsto na alínea h), do nº2 do artigo 3.º do Regulamento 330-A/2008, de 24 de junho, na redação que lhe é dada pela Deliberação n.º 1733/2010, de 27 de Setembro, que regulamenta a organização e o funcionamento do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais na Ordem dos Advogados.

Tais preferências de intervenção são tendencialmente respeitadas para efeitos de nomeação de patrono, à exceção de alguns equívocos resultantes do incorreto preenchimento do formulário de pedido de proteção jurídica entregue na Segurança Social.

Os advogados consideram que o facto de se atentar às suas preferências favorece a qualidade do serviço prestado, na medida em que permite a atuação nas áreas para as quais se sentem mais capacitados.

- Nomeações à margem do Sistema de informação nacional da Ordem dos Advogados

Uma das questões que, desde o início de funcionamento do atual sistema de acesso ao direito, tem sido apontada como uma das suas fragilidades tem que ver com a circunstância de ainda perdurarem nomeações efetuadas fora do Sistema de informação nacional da Ordem dos Advogados, isto é, nomeações de profissionais forenses realizadas em contradição com o disposto nas Portarias regulamentadoras do sistema a que já nos reportámos.

Disso mesmo deram conta alguns dos advogados entrevistados, os quais, tendo assinalado que a nomeação de patrono fora do sistema, pese embora ser um problema com cada vez menor incidência, ainda se verifica. Apontaram como motivo da ocorrência de tais problemas, designadamente, a ocorrência de atrasos nas comparências dos advogados designados para escalas de intervenção que, sendo convocados para comparecer em tribunal, não respeitam os períodos máximos de comparência a que se encontram obrigados por via regulamentar. Esta situação ocorre também em casos em que o tribunal entende que o patrono ou defensor de determinado cidadão pode prover à defesa de outros intervenientes no processo, máxime, de harmonia com o previsto no artigo 65.º do Código de Processo Penal, preceito que estabelece que “Sendo vários os arguidos no mesmo processo, podem eles ser assistidos por um único defensor, se isso não contrariar a função da defesa”.

Assim, parece-nos evidente que um dos aspetos que deverá ser corrigido, a bem da clareza do sistema, se prende com a superação da dificuldade em proceder a nomeações de defensores ou patronos, dentro do mesmo processo a diversas partes, desde que a sua defesa não seja inviabilizada pela existência de interesses conflitantes.

Esta questão, mais do que uma resposta regulatória, exigirá, acima de tudo, a adaptação ao nível informático do sistema de gestão das nomeações dos profissionais forenses nele inscritos, implicando a afetação de recursos humanos e financeiros que permitam tal adaptação.

- Transparência nas nomeações

O método para nomeação de advogado no âmbito do sistema de acesso ao direito e aos tribunais foi considerado por todos os entrevistados como um ponto forte do sistema.

A Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto, determina no seu artigo 30.º, n.º 1, que “A nomeação de patrono, sendo concedida, é realizada pela Ordem dos Advogados, nos termos da portaria referida no n.º 2 do artigo 45.º”. Esta portaria, no n.º 1 do seu artigo 2.º, dispõe que “a nomeação de patrono ou de defensor é efetuada pela Ordem dos Advogados, podendo ser realizada de forma totalmente automática, através de sistema eletrónico gerido por esta entidade”.

Os advogados sublinham que, a partir de 2008, data de entrada em vigor do referido normativo, impera a transparência nas nomeações e acabam os “advogados do cambão”, situação que em nada dignificava o Acesso ao Direito e aos Tribunais.

- Validação por funcionário judicial

Desde 31 de dezembro de 2011, com a entrada em vigor da Portaria nº 319/2011, de 30 de dezembro, que introduz a terceira alteração à Portaria nº 10/2008, de 3 de janeiro, os honorários submetidos a pagamento pelos advogados inscritos no Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais passaram a carecer de confirmação pela secretaria do tribunal ou serviço competente junto ao qual correu o processo.

Acerca de tal procedimento têm sido colhidas opiniões divergentes, de tal forma que dos 8 advogados entrevistados, 5 se referem à validação de atos processuais por parte dos funcionários judiciais para efeitos de pagamentos de honorários de forma pejorativa.

Destacam a demora de tais validações, o facto de terem de exercer alguma “pressão” junto dos funcionários judiciais no sentido de conferir alguma celeridade à confirmação dos atos e também da falta de uniformização de procedimentos e consequentes incongruências.

- Atrasos nos pagamentos

A questão dos atrasos nos pagamentos é referida quase pela totalidade dos entrevistados, sendo que 7 dos 8 advogados entrevistados consideram este aspeto um ponto fraco do sistema.

É dado especial enfoque ao facto destes atrasos não representarem um problema novo, sendo que alguns advogados constatarem que esta é uma questão que sempre se verificou.

A par dos atrasos nos pagamentos é também assinalado por parte dos entrevistados o facto da Tabela de honorários para a proteção jurídica, aprovada pela Portaria nº 1386/2004, de 10 de novembro, revogada pela Portaria 10/2008, de 3 de janeiro e parcialmente ripristinada pela Portaria 210/2008, de 29 de fevereiro, não ser atualizada desde 2004 e de não prever alguns tipos de atos e de processos mais específicos.

- Constrangimentos na partilha de honorários

A partilha de honorários aquando da substituição de patrono ou defensor nomeado por outro advogado no processo revelou-se pouco frequente na medida em que poucos foram os advogados que foram substituídos ou substituíram um colega no âmbito do apoio judiciário.

No entanto, importa sublinhar que mesmo entre os advogados que não partilharam honorários, alertam para a iniquidade deste aspeto do regime, nomeadamente, no que respeita a partilha de

honorários depender da “boa-fé” do último advogado a intervir no processo, mas também pelo facto de ser o último dos profissionais a declarar a totalidade dos honorários recebidos.

- Reconhecimento profissional

Dos 8 advogados entrevistados no âmbito do presente estudo, 7 consideram-se reconhecidos profissionalmente por parte dos beneficiários enquanto advogados inscritos no Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais.

Tal reconhecimento não é habitualmente percecionado numa primeira fase, em que os beneficiários chegam até estes profissionais com uma perspetiva muito depreciativa do sistema e dos seus intervenientes, muitas vezes condicionados pela informação à qual vão tendo acesso através dos meios de comunicação social, de tal forma que esperam ser tratados de forma diferente de um cliente constituído com base numa relação advocatícia liberal.

No entanto, com o andamento do processo e ao se depararem com advogados que desenvolvem todas as diligências no sentido de atender à sua pretensão, a imagem do advogado que apenas “pede justiça” vai-se desvanecendo e a perceção com que ficam destes profissionais é, de acordo com os entrevistados, bastante favorável.

- Justiça material

Dos 8 advogados entrevistados, 4 fazem referência ao facto do atual modelo de Acesso ao Direito e aos Tribunais ser o que melhor concretiza a justiça material.

Tal prende-se essencialmente com alguns pontos já enunciados, nomeadamente com a escolha das áreas de intervenção por parte dos advogados inscritos no sistema, o que permite atuar nas matérias para as quais se sentem mais capacitados, com a transparência do próprio sistema, que tem vindo a ser um conceito cada vez mais valorizado, quer na definição de critérios objetivos para aferir a insuficiência económica, quer nas nomeações dos profissionais forenses, nomeações essas que decorrem da inscrição voluntária no sistema, o que garante que o trabalho a desenvolver decorre da vontade do advogado e da sua apetência para atuar junto dos beneficiários.

De modo geral, a perceção dos entrevistados é de que, apesar de se identificarem algumas fragilidades, passíveis de melhoria, o sistema funciona e é o que melhor garante a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

- Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça

Um dos elementos essenciais para a realização do estudo de avaliação sucessiva sobre o acesso ao direito prendeu-se com a necessidade de recolher e analisar informação quantitativa sobre o funcionamento do

sistema, informação que se encontrava disponível, em grande medida, no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, entidade responsável por proceder ao pagamento dos serviços prestados pelos profissionais forenses inscritos no mesmo.

Após identificar a informação quantitativa que seria desejável analisar para a consecução do presente estudo, tarefa de levantamento de necessidades efetuada pela equipa encarregue de o realizar, tiveram lugar diversas reuniões presenciais com técnicos daquele instituto, nas quais se procedeu ao cotejo das necessidades de informação existentes com a informação efetivamente disponível para tratamento e análise.

Foi também determinado que o período em análise deveria abranger os anos de 2009 a 2014, posto que este corresponde ao período de pleno funcionamento do atual sistema de acesso ao Direito na sua atual configuração.

Os dados recolhidos abordam temáticas tão diversas como sejam o volume de financiamento anual do sistema de acesso ao direito, o número de processos administrativos em que houve deferimento dos pedidos de proteção jurídica formulados com a nomeação de patrono ou de defensor officioso, bem como a identificação das situações em que os pedidos formulados foram indeferidos.

Foi ainda analisada a proveniência dos pedidos de proteção jurídica, com o objetivo de saber o número de pessoas singulares e de pessoas coletivas que o requereram.

3.4.5. FOCUS GROUP

Um dos métodos também utilizados para se avaliar o atual estado de funcionamento do sistema de acesso ao direito, como antes referimos, foi a identificação de um *focus group*, integrado por diversos serviços do Ministério da Justiça com responsabilidades em matéria de acesso ao direito (Direção-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Administração da Justiça e Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça), bem como do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (Instituto da Segurança Social)), Pelo Conselho Superior da Magistratura e pela Ordem dos Advogados, no qual foram discutidos os principais constrangimentos detetados no que respeita ao *modus operandi* do sistema e se procuraram identificar vias de solução para a ultrapassagem dos mesmos.

Este grupo de reflexão sobre a temática do acesso ao direito possibilitou que fosse confirmada a existência de um conjunto de dificuldades de funcionamento do sistema, e, acima de tudo, permitiu uma troca de impressões aberta entre as diversas entidades envolvidas nesta problemática.

Foi assim possível confirmar a necessidade de se introduzir uma clara ligação entre um mecanismo de consulta jurídica prévia e a concessão de apoio judiciário, para se impedir o uso do sistema de acesso ao direito nas situações em que os casos não têm fundamento ou são juridicamente irrelevantes.

Acresce, ainda, que desse trabalho resultou o reforço de uma rede de comunicação interdepartamental que permitiu a agilização da comunicação entre todos os serviços envolvidos, que se espera venha a produzir frutos na superação de dificuldades operacionais de funcionamento do sistema.

3.5. OPÇÕES DE ATUAÇÃO PÚBLICA

Na realização do estudo em análise configuravam-se como possíveis três opções de políticas públicas que havia que ponderar:

- a) A opção zero, traduzida na possibilidade de nada fazer, deixando-se inalterado o atual sistema de acesso ao direito, deveria ser adotada se se concluísse, durante o processo de avaliação sucessiva de impacto normativo, que as atuais regras do sistema e a sua *praxis* responde a todas as necessidades dos seus destinatários, ou, ainda, se se concluísse que as eventuais fragilidades existentes não eram suscetíveis de entravar ou de dificultar o funcionamento do sistema no seu todo;
- b) A opção de introduzir ajustamentos ao sistema na medida do necessário, deixando incólumes as bases atuais em que assenta o seu funcionamento, preservando-se o atual modelo de estruturação do instituto do acesso ao direito, deveria ser a selecionada como proposta de caminho a adotar caso se concluísse, pelo trabalho de avaliação efetuado, que este responde às necessidades principais que tem de enfrentar, mas que, ainda assim, há melhoramentos que lhe podem ser introduzidos, melhorando-o e aperfeiçoando-o, em benefício dos cidadãos que carecem de aceder à Justiça e aos tribunais e que carecem de medidas de proteção jurídica oferecidas pela aplicação das regras disciplinadoras do mesmo;
- c) A opção, porventura mais fraturante, de alterar o paradigma de funcionamento do sistema de acesso ao direito, que apontaria no sentido de se introduzir em Portugal uma nova forma de prover os cidadãos mais desfavorecidos de profissionais públicos inseridos numa carreira especial, dedicada exclusivamente à sua defesa: os designados defensores públicos – modelo que, como vimos, tem frutificado noutras paragens, de que é expoente máximo o Brasil.

Ora, resultou da análise de todos os dados observados, que o atual sistema responde, de um modo geral e sem constrangimentos assinaláveis que façam perigar os direitos de defesa dos cidadãos, às necessidades da coletividade, tendo esta conclusão derivado da análise dos dados quantitativos apurados, que demonstram uma grande utilização do sistema e a sua significativa capacidade de resposta, espelhada na circunstância de serem muitas centenas de milhares de cidadãos com dificuldades económicas a só poderem beneficiar do acesso ao direito graças à aplicação do atual sistema.

Tal conclusão, aliás, foi corroborada pelos resultados empíricos extraídos dos inquéritos de satisfação aplicados, bem como pela análise de todos os elementos de natureza qualitativa de que se lançou mão, dos quais se destaca o trabalho de campo efetuado junto dos principais operadores que diariamente lidam com esta problemática: serviços de justiça, Conselho Superior da Magistratura, Ordem dos Advogados, Instituto da Segurança Social e advogados inscritos no sistema de acesso ao direito.

Mas para além de uma capacidade geral para responder aos desígnios que estiveram na base da sua conceção, o estudo permitiu também aferir que o atual sistema de acesso ao direito apresenta aspetos que podem ser francamente melhorados, sendo útil ou, quiçá, necessária, uma intervenção, não só legislativa, mas também, procedimental, tendente a corrigir regras e procedimentos que merecem aperfeiçoamento.

Assim sendo, logo se vislumbra que a opção zero a que anteriormente nos reportámos fica colocada de imediato de parte, restando avaliar, numa última análise, se se justifica, somente, aperfeiçoar o atual sistema ou se, inversamente, teria justificação, no plano, designadamente, da confrontação dos custos benefícios da adoção de uma tal medida, proceder-se de molde a prover a uma mudança de paradigma, criando-se uma nova carreira de defensores públicos, com os inerentes custos de contexto ligados à adoção de tal medida, com as muitas dificuldades de implementação que, como já tivemos ocasião de destacar, têm sido conhecidas no Brasil.

Neste ordenamento jurídico paradigmático onde há quase seis décadas vêm sendo envidados esforços para fazer chegar a defensoria pública a todo aquele subcontinente e onde, ainda hoje, são bem conhecidas, como atrás procurámos demonstrar, tais dificuldades, estas ainda subsistem e têm conduzido a que o sistema não funcione sozinho, sem recurso a outras modalidades de prover à defesa dos economicamente mais desfavorecidos sem recurso a convénios, designadamente, com a Ordem dos Advogados brasileira.

De tudo o que ficou dito, facilmente se concluiu, pelas razões *supra* indicadas, que também esta última alteração de paradigma não se apresentou como uma opção razoável, pois os custos inerentes à sua implementação seriam, no nosso entender e como demonstrado pela prova carreada para o estudo em apreço, maiores que os benefícios resultantes da sua adoção.

Restou assim propugnar-se como política pública a adotar a manutenção do atual modelo de acesso ao direito, adaptando-o e aperfeiçoando-o em todos os aspetos que merecem melhoria (alínea b), sendo neste sentido que apontaram as conclusões a que seguidamente faremos menção com maior detalhe. Este entendimento sai ainda reforçado pela circunstância de ser reconhecido que a estabilidade legislativa deve ser salvaguardada tanto quanto possível, para se permitir que os regimes jurídicos sejam conhecidos e aplicados de forma maturada. A este respeito, Luzius Mader (2001: 298) refere que a

legislação carece de ser estável, não podendo ser alterada de forma tão rápida que não se garanta a previsibilidade na sua aplicação.

3.6. CONCLUSÕES DO ESTUDO

Como já tivemos ocasião de referir, o estudo de avaliação sucessiva do impacto normativo do sistema de acesso ao direito permitiu, através da conjugação dos diversos métodos utilizados na sua elaboração, concluir que:

Na atualidade, o Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais assegura eficazmente o ‘direito ao Direito’, sendo apto para satisfazer as necessidades individuais e coletivas que justificaram a sua existência.

Foi possível confirmar que a qualidade do serviço prestado aos beneficiários do apoio judiciário é em tudo semelhante à dos serviços prestados a um cliente constituído.

Sendo constitucionalmente admissível a criação, por via legislativa, da figura do defensor público, existe um conjunto de circunstancialismos (financeiros, geográficos e de custos de contexto atinentes à implementação de um novo sistema), que apontam no sentido de que não se deverá proceder à implementação do modelo do defensor público no quadro do acesso ao direito, até porque o modelo vigente satisfaz as necessidades da coletividade neste domínio.

O sistema de nomeações automatizadas efetuadas por meio do Sistema de Informação Nacional da Ordem dos Advogados (SinOA) veio conferir transparência a todo o processo.

A possibilidade de os advogados assinalarem, no momento da sua inscrição no sistema, as áreas do direito em que se sentem mais capacitados para desenvolver a sua atividade é outro dos fatores que confere qualidade ao serviço prestado.

Considerando que o sistema de acesso ao direito e aos tribunais abarca um leque muito alargado de situações objetivas e subjetivas, considerou-se que deveria ser eliminada a inexistência de um mecanismo que afaste do sistema os “litigantes profissionais”, o que evitaria uma sobrecarga do sistema com pedidos infundados e com custos acrescidos.

Foi considerada de grande pertinência a elaboração de um código de Ética a observar pelos profissionais e pelos utilizadores do sistema de acesso ao direito e aos tribunais.

A forma de validação de honorários hoje vigente, instituída a título transitório, tem-se revelado eficaz por voltar a permitir a confirmação dos atos praticados, mas ineficiente por provocar alguma demora no pagamento dos serviços prestados, tendo-se sustentado que a mesma deveria ser repensada, tão rapidamente quanto possível, pois são indiscutíveis atrasos provocados pelo seu funcionamento.

A tabela de honorários aplicável, encontrando-se inspirada no passado e não se encontrando adaptada às necessidades de celeridade e de simplificação em que hoje vivemos, é de aplicação muito complexa e deverá ser substituída por uma nova forma de aferição dos valores a pagar, mais simples e em que não seja necessária a confirmação de todos os atos praticados pelos profissionais inscritos no sistema e que neste âmbito prestaram serviços.

É possível conceber-se um modelo de pagamento aos profissionais forenses nomeados no âmbito do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais baseado no cálculo de um valor médio por processo de nomeação, o que simplificaria sobremaneira as tarefas contabilísticas ligadas ao pagamento dos honorários dos advogados.

A fórmula de aferição da insuficiência económica carece de ser repensada, no sentido de a tornar mais flexível, mas também mais exigente, devendo garantir-se que a rigidez da fórmula de cálculo não cria situações de injustiça material, mas também que todas as formas de riqueza são tomadas em linha de conta para efeitos de verificação da situação de insuficiência económica, o que hoje não se verifica.

Sendo certo que a informatização do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais foi benéfica para o incremento da celeridade e da transparência, muito há ainda a fazer pela modernização da administração pública digital, sendo desejável criar condições para que as entidades envolvidas no acesso ao direito conciliem posições e plataformas informáticas mais amigas da interoperabilidade de sistemas.

Os gabinetes de consulta jurídica têm vindo a perder espaço em detrimento dos escritórios de advogados, sendo de sublinhar que tal se poderá dever, entre outros fatores, à circunstância de estes estarem disseminados por todo o território nacional, ao contrário daqueles. Também a maior autonomia financeira conferida aos gabinetes de consulta jurídica a partir de setembro de 2010 não foi capaz de conseguir tornar estes gabinetes atrativos para os profissionais forenses com habilitação legal para a prestação de consulta jurídica.

3.7. MEDIDAS A PROPOR

Tendo em consideração as conclusões que acabamos de enunciar, o estudo avançou com um conjunto de medidas como forma de melhorar o funcionamento do sistema atual de acesso ao direito e aos tribunais, sem no entanto se colocar em crise o sistema, que é publicamente reconhecido como de qualidade, por beneficiários, pelo público em geral e pelos profissionais que cuidam diariamente de o aplicar.

Assim, a título de exemplo, destacam-se algumas propostas que poderão contribuir para melhorar o sistema de acesso ao direito e aos tribunais.

A primeira das medidas preconizadas passa por criar as ferramentas que permitam às entidades públicas a instrução dos pedidos sem a necessidade de intervenção dos requerentes no que respeita à facultação de documentação produzida por aquelas.

Recomendou-se igualmente que o beneficiário seja obrigado a ressarcir o Estado se com o processo ou o acordo alcançado pelo advogado obtiver benefícios económicos que lhe permitam fazer face ao custo com aquele processo.

Outra das medidas propostas traduz-se na conveniência de se dotar o Instituto da Segurança Social de aplicações capazes de permitir prestar apoio on-line e em tempo real aos requerentes que optem por submeter os pedidos de proteção jurídica por tal via.

Também no âmbito do aperfeiçoamento dos procedimentos, avançou-se a possibilidade de promover a divulgação dos manuais de procedimentos já existentes no que toca à tramitação dos processos de proteção jurídica e nos casos em que estes ainda não existam, sugeriu-se a criação de novos manuais que contribuam para facilitar e harmonizar as tarefas dos profissionais da segurança social.

Foi ainda proposto rever-se a regulamentação da Lei n.º 34/2004, em matérias em que a atual regulamentação apresenta algumas fragilidades como sejam a aplicação do apoio judiciário aos processos que corram termos nas conservatórias e a atualização da lista das entidades de resolução alternativa de litígios que devem estar abrangidas no leque do conjunto das entidades cujos utentes beneficiem da possibilidade de recorrer à proteção jurídica.

Por outro lado propôs-se o desenvolvimento de um simulador de cálculo adequado às pessoas coletivas sem fins lucrativos, com o fito de eliminar os constrangimentos existentes na aferição da situação de insuficiência económica daquelas, à semelhança do que ocorreu para as pessoas singulares.

Propôs-se, por seu turno, que a consulta jurídica consista numa fase obrigatória do processo, que deverá realizar-se após a apreciação da insuficiência económica do requerente efetuada pela segurança social.

No sentido de minorar conflitos de interesses, é designado o mesmo profissional forense para a consulta e para o apoio judiciário, sendo que são criados mecanismos de controlo dos processos que chegam à fase de apoio judiciário para aferir do fundamento da pretensão jurídica do beneficiário daquele apoio.

No que respeita a nomeações, sugere-se que seja concedida ao advogado a possibilidade de estabelecer um número de processos / escalas limite distribuídos por ano, permitindo alguma previsibilidade e uma gestão mais eficaz do seu tempo.

No que concerne à nova arquitetura da organização judiciária, em vigor desde setembro de 2014, foi proposto que seja repensada a forma de organização geográfica dos recursos afetos ao Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais, no sentido de garantir que os profissionais inscritos não são prejudicados em

função da sua área de domicílio profissional e que todos os cidadãos continuam a dispor de profissionais forenses na sua área de residência.

Propôs-se repensar toda a forma de pagamento dos profissionais forenses inscritos no sistema, determinando-se que o valor a pagar aos advogados por cada processo transitado em julgado tenha por base o valor médio pago por nomeação no âmbito do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais, o que possibilitaria pôr fim à existência de uma complexa tabela de honorários, com a confirmação dos atos praticados e permitindo uma melhor previsão orçamental. Tal faria com que o pagamento fosse independente da natureza de cada processo em que há intervenção de patrono ou de defensor officioso ou do número de atos por este praticados.

No que respeita ao serviço prestado pelos advogados no sentido de obter o acordo das partes, propôs-se fixar o valor a pagar nestas situações em metade do que seria pago caso o litígio tivesse de ser resolvido em tribunal.

Propôs-se que numa ótica de sustentabilidade seja imputado aos titulares do direito consagrado pela CRP o pagamento do valor despendido no seu processo nos casos em que a situação financeira do beneficiário se vier a alterar nos 3 anos subsequentes ao termo do processo ou à data do acordo.

Não se encontrando regulado o pagamento faseado, considerou-se necessário regulamentar esta matéria para efeitos de proteção jurídica, de modo a prevenir situações de tratamento desigual dos diversos beneficiários que contam com esta modalidade de apoio, e bem assim no sentido de se poder exercer controlo eficaz no que respeita aos valores a pagamento nesta modalidade.

Aquando da elaboração do referido estudo, foi possível detetar situações em que nem sempre foram respeitados pelos beneficiários os profissionais forenses designados para a sua defesa, havendo notícia de agressões de diversa natureza àqueles profissionais, porquanto se propõe a criação de Código de Conduta para o beneficiário, cujo incumprimento possa determinar a aplicação de uma sanção, que poderá passar, por exemplo, pela perda de um benefício social que não coloque em crise o próprio acesso ao direito.

CONCLUSÃO

Ao fazermos uma incursão pela história, comprovamos que a evolução do conceito de Administração Pública se tem adaptado de modo coerente à evolução do conceito de Estado, e este, à evolução das próprias sociedades, buscando suprir as suas necessidades.

De tal modo que, para determinarmos o que queremos da Administração Pública necessitamos primeiramente de analisar o país onde nos inserimos como um todo, considerando as suas potencialidades, o seu percurso histórico, a sua heterogeneidade, e refletir acerca do que pretendemos do Estado.

Analisamos as potencialidades de um país, para perceber que metas podemos definir e onde nos pretendemos posicionar, quer internamente, quer no panorama internacional. Só a partir daqui saberemos que medidas tomar e como se deve estruturar a Administração no auxílio ao alcance dessas metas. Analisamos o percurso histórico pois ele condiciona o futuro (*Path dependency*). No entanto, é ao observarmos a diversidade de um país que iremos conseguir perceber que se revelará tremendamente difícil estruturar uma Administração Pública acessível a todos. As diferenças culturais dentro de uma sociedade, o desconhecimento de determinadas temáticas, o desinteresse por temas transversais, o acesso condicionado à informação ou até mesmo a forma como os cidadãos se relacionam com a Administração Pública evidenciam isso mesmo. Se por um lado, uma parte da sociedade está aberta à mudança e às inovações tecnológicas que facilitam e aproximam o indivíduo da administração, por outro, percebemos que existe paralelamente uma franja dessa mesma sociedade que desconfia desta forma de comunicar, que não está recetiva e, pior ainda, não a sabe utilizar. No entanto é desta heterogeneidade que se constrói um país e a Administração Pública tem de estar consciente dela. Não se pode deixar estagnar pelas dificuldades de uns, nem excluir os primeiros pelas capacidades de outros.

Em Portugal, o novo Código do Procedimento Administrativo que traz novidades a este nível, consagra o ‘uso preferencial’ das comunicações por via eletrónica. Aqui, ‘preferencial’ é a palavra-chave, uma vez que se pretende abarcar toda a sociedade e considerar que o acesso e manuseamento destas novas tecnologias ainda não é uma realidade de todos. No entanto, uma vez que as sociedades estão em constante mudança, não será surpreendente que uma próxima revisão a este código suprima este prefixo. Mas a exigência dos cidadãos enquanto clientes, utentes ou contribuintes não se esgota nas tecnologias da informação. A sociedade pede inovação no relacionamento com a Administração, exige novas formas de resolver as suas questões, maior celeridade, um esclarecimento mais claro, uma linguagem mais acessível e procedimentos menos burocráticos. Neste contexto, será introduzido na ordem jurídica portuguesa, um novo mecanismo de interação entre os cidadãos e a administração.

Analisado que está o país propriamente dito, importa discutir as funções do Estado, e é aqui que reside o cerne da questão. A dimensão de uma Administração Pública, as suas áreas de atuação e especialização dependem sobretudo das funções que um Estado pretende exercer no contexto de uma sociedade. Independentemente das conceções ideológicas inerentes, quanto maior for o Estado, maior será a sua Administração. E a dimensão desta irá determinar os seus custos de funcionamento, que por

sua vez, serão imputados através de uma maior ou menor carga fiscal sobre o cidadão enquanto contribuinte. É esta dinâmica que é necessário ter presente quando se exigem funções ao Estado. Muitas vezes os beneficiários dos bens provisionados reclamam ‘mais Estado’ ao mesmo tempo que contestam a carga fiscal que daí advém.

Em suma, a discussão está longe de terminar e na verdade, não é sequer expectável que termine. A dinâmica de funcionamento das sociedades conduz o Estado e a Administração a um ajustamento constante no intuito de dar resposta ao que é o interesse público num determinado momento da história.

É nessa busca incessante do que é o interesse público que nasce a necessidade de se refletir sobre os bens jurídicos prestados, em cada momento, pelo Estado, de entre os quais ressalta, para o que ora nos importa, o direito de acesso ao direito e à justiça. Efetivamente, a garantia deste direito fundamental com consagração constitucional, exige ao Estado que aloque parte dos seus recursos, como tivemos ocasião de referir, a esta prestação de cariz social, possibilitando que aos mais desfavorecidos seja facultado acesso ao direito e aos tribunais. Sem se garantir este direito, como facilmente se conclui, estaremos perante um Estado que não pode ser visto como um verdadeiro Estado de direito, pois se algum cidadão ficar privado de aceder à justiça fruto das suas dificuldades de índole económica, o Estado de direito não se realiza plenamente.

Assim, importa verificar, de um lado, se os atuais mecanismos, legalmente previstos, para assegurar que o exercício daquele direito se pode efetivar estão a produzir os seus resultados e, por outro lado, urge analisar se haveria medidas que pudessem ser adotadas para melhorar as garantias já existentes que têm propiciado o exercício do referido direito.

Para tal, impunha-se, como se constatou, realizar um verdadeiro estudo de avaliação de impacto normativo de matriz sucessiva ao atual regime de acesso ao direito, tendo em conta, entre outros fatores, o quadro em que se move nos nossos dias a administração pública e as funções do Estado, ou seja, tendo por base a ideia de que a administração pública, ao serviço do estado, serve para servir os cidadãos, através de prestações sociais, de entre as quais se sobleva o acesso ao direito e à justiça.

Por seu lado, havia também que ter em devida nota que os recursos são escassos e que a sua otimização é um imperativo que se coloca premente aos serviços da administração pública que têm por missão, de um lado, planear as políticas de justiça e do outro executar as políticas que venham a ser aprovadas pelo decisor político.

Assim, e como forma de prosseguir os enunciados propósitos, foi efetivado um estudo pela Direção-Geral da Política de Justiça que, como vimos, após aturada investigação científica e a aplicação dos metidos combinados que usualmente são empregues na realização desta tarefa, concluiu, em linhas muito gerais, pela vantagem em ser mantido o atual sistema de acesso ao direito em funcionamento, uma vez que o mesmo provou servir bem os destinatários que do mesmo beneficiam, tendo também

concluído pela vantagem em introduzir-lhe um conjunto de ajustamentos, de natureza legislativa, administrativa e institucional que se crê poderem contribuir, e muito, para melhorar o resultado obtido com o seu funcionamento.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I.
- Aristóteles (335-323aC), *Politica – Volume I*, disponível em <http://pensamentosnomadas.files.wordpress.com/2013/03/4-polc3adtica-es.pdf>
- Beveridge, William (1944), *Full Employment in a Free Society*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd.,
apud Santos, Albano (2010), *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I.
- Bosanquet, Bernard (1899), “*The philosophical theory of the state*”, disponível em <https://archive.org/stream/thephilosophicalt00bosauoft#page/2/mode/2up>
- Bravo, A. S. (2000). *Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, Lisboa, ISCSP
- Carapeto, et al. (2005) – *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Âncora Editora.
- Caupers, et al. (2014) – *Feitura das Leis*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Carapeto, et al. (2005) – *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Chevallier, Jacques (2007), *Science Administrative*, col. Thémis Droit, Paris, Presses Universitaires France.
- Camara, Pedro B da et al., (2007), *Humanator*, Lisboa, Dom Quixote Editora.
- Chiavenato, Idalberto (2000), *Introdução à teoria geral da administração*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- Coulanges, F. (1888) *A Cidade Antiga*, disponível em:
<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/cidadeantiga.pdf>
- Denhardt, Janet e Denhardt, Robert (2003), *The New Public Service – Serving, Not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe.
- Durkheim, Émile, *s.l.*, *apud* Flora, Peter e Alber, Jens (1984), *Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe*, em Flora, Peter e Heidenheimer, Arnold (org) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Durkheim, Émile (1922), *Leçons de Sociologie: Physique des Moeurs et du Droit*, Paris, Presses Universitaires de France, *apud* Santos, Albano (2010), *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora.
- Faria, et al., (2008), *Sumários Desenvolvidos - Teoria das Organizações*, Santarém, ESGS.
- Fernandes, Antonin (2002), *Path dependency e os Estudos Históricos Comparados*, disponível em:
http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.anpocs.org%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%3Fview=fulltext&Itemid=27

26task%3Ddoc_download%26gid%3D533%26Itemid%3D435&ei=vuWyU8biBM-
jhgfzu4CoAg&usg=AFQjCNFRQy2dRVqZcbHcGNtNvkrDM0NGnA&sig2=qBAA3Gs_6eYE2z
W5E13rew

Flora, Peter e Alber, Jens (1984), *Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe*, em Flora, Peter e Heidenheimer, Arnold (org) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.

Giauque, D., F. Resenterra, et al. (2010). *Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland*, *International Review of Administrative Sciences* 75(4): 687-713

Gomes, João Salis (2001), “Perspetivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política – Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Gomes, João Salis (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo et al (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora..

Hintze, Otto (1968), “The State in Historical Perspective”, em Brand, Coenraad et al (1968), *State and Society*, Berkeley, University of California Press.

Hobbes, Thomas (1651), *Leviatã*, disponível em:

http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf

Hood, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*. 69 (1), 3-19.

Koiman, Jan (2004), “Governar en Governanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Mader, Luzuis (2001), *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*. Statute Law Rev.

Madureira, César (2004), *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.

Mayer, Otto, *Droit Administratif Allemand*, apud Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Coimbra, Edições Almedina.

Moreira, et al. (2010), *Gestão Pública e Teoria das Burocracias. Políticas Públicas*, Oeiras, INA.

Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2001), *Modernização da administração pública e poder político e Cidadania e administração pública em Portugal*, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política – Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editores.

- Mozzicafreddo, Juan (2003), *A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*; em Juan Mozzicafreddo, et al (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e Gouveia, Carla (2011), *Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal*, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projetos de inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Coimbra, Edições Almedina.
- Pereirinha, J. (2008), *Política Social, formas de atuação no contexto europeu*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Peters, Guy, s.a., *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, Journal of Public Administration, Vol. 8, Research & Theory, *apud* Català, Joan Prats i (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Col. Estudios Goberna, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Blackwell Publishers, *apud* Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I.
- Pollitt, Christopher and Hupe, Peter (draft 2009), *Talking Governance: The Role of Magic Concepts*.
- Radaelli, Claudio M. (2005), *What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment*, artigo apresentado na 15.º Conference of the Nordic Political Science de 6 a 9 de agosto, Noruega
- Radaelli, Claudio; Francesco, *Regulatory impact assessment, political control and the regulatory state*, artigo apresentado na “4th General Conference of the European Consortium for Political Research”, 4, 2007, Pisa.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), *Modelos de Gestão Pública*, Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 1 Santos, Albano (2010), *Economia Pública*, Oeiras, INA Editora.
- Rostovtseff, Michek (1926), *The Social and Economic History of the Roman Empire*, London, Oxford University Press
- Santos, Albano (2010), *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora
- Say, Jean-Baptiste (1803), *Traité d'Économie Politique*, Col. Les Fondateurs, Paris, *apud* Santos, Albano (2010), *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora.
- Secchi, Leonardo (2009), *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*, *Revista da Administração Pública*, 43, Rio de Janeiro.
- Silva, Paulo (2011), *Evolução dos Modelos de Administração*, Recife, UNICAP – CCT
- Strayer, Joseph (1969), *As origens medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva – Publicações.

Weber, Max (1919), *A política como Vocação*, disponível em:

<http://edspraca.files.wordpress.com/2012/06/weber-polc3adtica-como-vocac3a7c3a3o.pdf>

Weber, Max (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free Press.

FONTES

Legislação

Diretiva 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002

Lei n.º 1:940, de 3 de abril de 1936

Lei n.º 1:949, de 21 de dezembro de 1936

Lei n.º 34/2004, de 29 de julho

Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto

Lei n.º 30-E/2000, de 20 de dezembro

Decreto-lei n. 27.424, de 31 de dezembro de 1936

Decreto-Lei n.º245/84, de 19 de julho

Decreto-Lei n.º 371/86, de 5 de novembro

Decreto-Lei n.º 73/87, de 13 de fevereiro

Decreto-Lei 286/92, de 26 de dezembro

Decreto-Lei n.º 135/99, de 21 de abril

Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho

Decreto-Lei n.º 89/2001, de 23 de março

Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro

Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de maio

Decreto-Lei n.º 2/2012, de 16 de janeiro

Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho

Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio

Portaria n.º 75/93, de 20 de janeiro

Portaria n.º 828/2007, de 1 de agosto

Portaria n.º 662-B/2007, de 31 de maio

Portaria n.º 10/2008, de 3 de janeiro

Portaria n.º 210/2008, de 29 de fevereiro

Portaria n.º 654/2010, de 11 de agosto

Portaria n.º 319/2011, de 30 de dezembro

Regulamento 330-A/2008, de 24 de junho

Resolução de Conselho de Ministro n.º 29/2011, de 11 de julho

Deliberação de Conselho de Ministros n.º 15-DB/89, de 8 de fevereiro

Deliberação n.º 1733/2010, de 27 de Setembro

Outras fontes:

Better Regulation in Europe: Portugal (2010), OCDE

Livro Branco: Governança Europeia (2001), disponível em http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_pt.htm

Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern)