

DEMOCRACIA, TRIBUNAIS E A REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO: CONTRIBUTOS PARA O DEBATE

CONCEIÇÃO GOMES

A Autora centra-nos na indispensabilidade de um sério debate no espaço público centrado na pergunta: “Que tribunais e que juízes queremos? Para que funções?”. Debate que permitirá escapar ao desperdício e deslegitimação social da justiça que reforma atrás de reforma acarretam, possibilitando diferenciação de resposta à procura efetiva e preocupação com o acesso ao sistema de justiça da procura emergente. Salieta as dimensões (i) das funções dos tribunais, instrumentais, políticas e simbólicas, na sua diferenciação e equilíbrio; (ii) da divisão social do trabalho de resolução de conflitos com meios alternativos de resposta não predatória mas eficaz, que permita libertar os tribunais judiciais para os litígios que atingem direitos fundamentais ou que se relacionam com a criminalidade grave e complexa; e (iii) das políticas territoriais com atenção aos diferentes territórios e aos vários “países judiciários”, com visão de futuro que escape aos processos de exclusão.

Palavras-chave: Reforma judiciária; funções dos tribunais; meios alternativos de resolução de litígios; políticas territoriais e sistema de justiça.

INTRODUÇÃO

As sociedades contemporâneas conferem ao sistema judicial, globalmente considerado, uma enorme centralidade na construção e fortalecimento do Estado de direito democrático. Esta centralidade tende a ser aprofundada em contextos de maior vulnerabilidade social, económica ou política e de crescimento da criminalidade, em especial da criminalidade económica grave, com que os cidadãos se veem cada vez mais confrontados em muitos países. No caso português, o agravamento da crise do Estado providência e a precarização de direitos sociais, laborais e económicos, associada à erosão da confiança social no poder político, são fatores que estão a exercer forte pressão sobre os tribunais como únicas vias para a defesa e efetivação de direitos. Este novo contexto social e este protagonismo colocam os tribunais numa difícil encruzilhada. Por um lado, têm que corresponder, com eficiência e qualidade, à crescente mobilização da sociedade como instrumento essencial do desenvolvimento social e económico e do aprofundamento democrático. Se não o fizerem, podem colocar em causa a sua legitimação social e a sua relevância social e política. Por outro, os tribunais precisam de criar condições

que permitam um melhor desempenho funcional na resposta à demanda de cidadãos e de empresas, condições essas, na sua maioria, dependentes do poder político.

Neste quadro, o grande desafio dos sistemas judiciais reside na definição de agendas estratégicas de reforma que possam efetivamente tirar os tribunais daquela encruzilhada. Este desafio é ainda mais complexo para os Estados da periferia e da semi-periferia do sistema mundo porque têm que lidar, por um lado, com a pressão de reformas de acordo com agendas, muitas vezes, impostas e que não têm condições de controlar totalmente, como é a situação de Portugal neste momento, pelos menos nalguns sectores, condicionado pelo Memorando de Entendimento a que Portugal está vinculado e, por outro, enfrentam constrangimentos de recursos humanos e económicos muito diferenciados dos países centrais.

Contudo, essas fraquezas podem ser mitigadas e diminuídas se as agendas de reforma forem devidamente orientadas, quer na sua definição, quer na sua execução, de acordo com princípios estratégicos que efetivamente permitam aumentar a qualidade, a eficiência e a cidadania no sistema judicial. Centro-me, neste artigo, no tema da reforma do mapa e da organização judiciária, em duas perspetivas. Numa primeira parte, traço, de forma necessariamente breve, evidenciando alguns momentos mais marcantes, a evolução das reformas do mapa e da organização judiciária, desde a Constituição de 1820. O conhecimento deste processo evolutivo ajuda a compreender a atual arquitetura do sistema judicial e a melhor definir os vetores de mudança. Na segunda parte, trago para o debate algumas dimensões que considero essenciais para a construção desta reforma, verdadeiramente estruturante do sistema de justiça.

1. O QUE A HISTÓRIA NOS DIZ: BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS REFORMAS DO MAPA E DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

A partir da instauração do constitucionalismo português, a reforma do sistema de justiça esteve periodicamente em debate. Contudo, quando analisamos as reformas legais relativas à territorialização da justiça e à estrutura organizativa dos tribunais judiciais, desde a Constituição de 1822 até à atualidade, identificamos mais continuidades do que ruturas, em especial no que respeita à componente organizacional. Ainda que se identifiquem algumas alterações — as mais significativas são as que contendem com a paisagem judiciária, isto é, com a disseminação territorial dos órgãos judiciais — a leitura mais impressionante é de dificuldade, sobretudo nas décadas mais recentes, em se alterar o modelo estrutural de organização da justiça. O que leva a concluir que o sistema judiciário português tem operado com um modelo de organização e funcionamento cristalizado, rígido, com dificuldades de fazer grandes ruturas com o modelo anterior. Destaco neste processo evolutivo a escala da circunscrição territorial e a participação popular na administração da

justiça formal, como duas das dimensões que mais transformações sofreram. A última reforma, ainda em discussão, introduziu uma terceira rutura com o modelo tradicional de gestão dos tribunais, de que não me ocuparei neste artigo.

Quanto à escala da circunscrição territorial, a Constituição de 1820 apontava para a criação de distritos, como circunscrição base, que poderiam ser subdivididos em outros. A primeira reforma judiciária de caráter abrangente surgiu com o Decreto de 16 de maio de 1832, por proposta de Mouzinho da Silveira, que então desempenhava funções como ministro e secretário de Estado da Repartição dos Negócios da Justiça. Esta reforma influenciou fortemente a arquitetura da justiça do Portugal moderno constituindo-se como um marco fundamental da reforma judiciária. O relatório que a precedeu evidenciava quatro princípios orientadores: *a)* o da separação de poderes; *b)* o da eficiência da justiça; *c)* o da obrigatoriedade da participação popular na administração da justiça; *d)* e o da prevalência da conciliação na resolução dos litígios. A paisagem judiciária pressupunha uma malha muito densa de tribunais/autoridades judiciárias. A lei queria garantir a existência de autoridade judiciária ao nível micro das freguesias e a cobertura do país de tribunais de segunda instância. Territorialmente, o país judiciário dividia-se em círculos judiciais, estes em comarcas que, por sua vez, se subdividiam em julgados e os julgados em freguesias.

A reforma da justiça voltou a estar novamente em debate em meados da década de 30 do século XIX, aprovada em duas fases: a primeira, através do Decreto de 29 de novembro de 1836, e a segunda pelo Decreto de 13 de janeiro de 1837, este contendo as regras de processo civil e criminal. A primeira fase da reforma dizia respeito “à divisão judicial do território e à organização do pessoal para a administração da justiça”. O relatório do decreto enunciava os três principais objetivos da reforma: *a)* proximidade da justiça aos cidadãos; *b)* celeridade na resolução das causas; *c)* e clareza da ordem jurídica “os povos lamentam a distancia em que se acham dos seus juizes, o longo tempo da duração dos pleitos e a confusão da legislação relativa à ordem do processo” (cf. preâmbulo). É interessante verificar que, quase dois séculos passados, aqueles objetivos continuam a dominar as reformas da justiça, evidenciando as dificuldades do sistema judicial em os ultrapassar. No que respeitava à divisão judicial, a reforma mantinha, no essencial, os princípios orientadores das reformas anteriores: recuperava a proximidade, ao nível da primeira instância, da reforma de Mouzinho da Silveira, com a divisão do território em comarcas (readquirindo a designação), estas em julgados e estes em freguesias, mas mantinha a concentração da segunda instância das alterações legais de 1835, entretanto ocorrida, com os distritos das Relações de Lisboa e do Porto e de Ponta Delgada para as ilhas adjacentes.

A reforma que se seguiu, introduzida pelo Decreto de 21 de maio, de 1841, que ficou conhecida pela “Novíssima Reforma Judiciária”, manteve a mesma divisão judicial e a mesma composição organizacional do exercício da função judicial da reforma de 1836, introduzindo, contudo, três mudanças significativas: *a)* na estrutura da organização judiciária com a previsão, em

cada comarca, de um tribunal de polícia correcional; b) densificando a intervenção do Ministério Público ao criar o cargo de sub-delegado, ao nível dos julgados, junto dos juizes ordinários (justiça popular); c) reduzindo fortemente a participação popular na administração da justiça.

O Decreto de 2 de dezembro de 1891 recriou os círculos judiciais. Previa-se então a divisão do país continental em 18 círculos judiciais dos distritos judiciais de Lisboa e Porto (os únicos para o território continental), aqueles em comarcas, e estas em juizes de paz (art. 5.º). Na sede de cada um dos círculos seria criado um tribunal da relação de 2.ª classe, com a denominação de tribunal coletivo do respetivo círculo onde exerceria jurisdição. Esta estrutura organizativa haveria de ser retomada na década de 90 do século passado com a criação dos tribunais de círculo.

Aquele diploma foi precedido de um relatório que fundamentava as alterações propostas. Vale a pena atentar nos fundamentos, que, em boa parte, continuam, hoje, a justificar as reformas da justiça “a atual organização dos nossos tribunais não oferece garantias suficientes para a rápida administração da justiça (...) há processos que se eternizam nos tribunais, há pleiteantes que esperam meses e anos o julgamento das suas causas, há réus que são declarados inocentes depois de terem sofrido uma longa pena de prisão. Nos pequenos delitos a repressão, para ser eficaz, deve seguir-se imediatamente à infração; pois há processos de polícia correcional cuja decisão administrativa bastante se prolonga. A demora e as despesas nas causas orfanológicas, sobretudo de pequeno valor, são por vezes tais que parece que o legislador só teve por intuito arruinar aqueles que aparenta defender. A atual divisão comarcã e de juizes de paz, e a atual classificação das comarcas representam, depois da criação dos julgados municipais e das novas comarcas, um verdadeiro contrassenso. (...) Há juizes de paz, cujo distrito abrange território de mais de uma comarca(...). Não olvidamos que no momento presente seria pelo menos inoportuna qualquer reforma que aumentasse a despesa pública” (cf relatório do projeto de decreto de 2 de Dezembro de 1891).

Já no período do Estado Novo, ao nível da primeira instância, os Estatutos Judiciários ¹ inauguram um novo ciclo da organização judiciária, dominado por duas linhas principais. A primeira acentuava a profissionalização e a formalização da justiça enfatizando a comarca como a circunscrição base, cuja jurisdição era da competência exclusiva dos juizes de direito (diminuindo a relevância e o número de outras circunscrições de escala menor) e desenvolvendo um modelo estrutural de organização da justiça mais centralizado e mais complexo, com a criação de juizes ou varas cíveis, criminais, comerciais, de transgressões, execuções, investigação criminal e tutoria central de infância.

¹ Passavam a incluir-se, num mesmo diploma legal, matérias diversas como a divisão judicial do território, a organização dos tribunais, o estatuto das magistraturas, judicial e do Ministério Público, a organização das secretarias e o estatuto dos oficiais de justiça, a disciplina judiciária, o mandato judicial, a estrutura e funcionamento da Ordem dos Advogados, o estatuto dos solicitadores e a assistência judiciária.

A divisão judicial assentava em distritos judiciais (Lisboa, Porto e Coimbra) aos quais correspondia a jurisdição das respetivas relações, dividindo-se estas em comarcas e estas em julgados de paz, prevendo-se, inicialmente, a existência de juizes de paz em todas as freguesias. Com o Estatuto Judiciário de 1944, as comarcas voltam a ser agrupadas em círculos judiciais (por razões funcionais para a organização dos tribunais coletivos). Esta divisão judicial ir-se-ia manter sem especiais alterações até à democracia.

A manutenção de alguns julgados municipais (o objetivo confesso do legislado era a sua “*eliminação gradual*”) e dos julgados de paz era justificada por razões de ordem financeira para “não deixar os povos, em muitas situações, praticamente sem acesso à justiça” dado que o aumento das comarcas “representava um tal encargo para o Tesouro que era inexecuível” (cf. Preâmbulo do Estatuto Judiciário de 1944).

A segunda dimensão, estruturalmente mais atingida, prende-se com a participação popular na administração da justiça. Se com a Constituição de 1820 essa participação parecia inscrever-se na estrutura judicial, rapidamente assumiu uma posição “menor”, de subordinação a uma justiça cada vez mais formal e profissionalizada. A justiça de base popular, que tinha tido nos anos que se seguiram à revolução vintista o seu período áureo, logo em 1841, com a designada “Novíssima Reforma Judiciária” entrou em franco declínio, consolidado com a República, sendo extinta com a ditadura. Manteve-se a justiça não togada por razões de natureza económica, mas sujeita às mesmas regras formais da justiça profissional. Só mais tarde, a Constituição de 1976 iria retomar o conceito.

No período do Estado Novo, com a reforma de 1928 (Decreto 15 344, de 10 de abril) foram reativados os julgados municipais “nos concelhos onde as necessidades de serviço o exigirem com a organização e competência que forem determinadas em diploma especial” (art. 3.º). A sua criação teve por base razões de ordem financeira, que levaram à eliminação de várias comarcas (mais tarde repostas) e, no seu lugar, “em todas as sedes das comarcas extintas” foram criados julgados municipais por imposição “das severas normas da economia que os Governos da ditadura se impuseram” (cf. preâmbulo do Decreto n.º 19 578, de 11 de abril, de 1931 que regulamentou os julgados municipais). Em linha com a formalização da justiça, o exercício da função de juiz municipal era obrigatoriamente desempenhada por conservador do registo predial ou do registo civil, o que obrigava a que esses cargos nos concelhos sede dos tribunais municipais não pudessem vir a ser desempenhados por mulheres, impedidas do exercício da função judicial.

Os julgados de paz foram mantidos. Contudo, a função central de conciliação desapareceu das suas competências com o Estatuto Judiciário de 1962 (Decreto-Lei n.º 44 278, de 14 de abril) em consequência da reforma do Código de Processo Civil. O juiz de paz, hierarquicamente subordinado ao juiz de direito da respetiva comarca, passou a ser apenas um auxiliar deste ou do juiz municipal com competência para a prática de um conjunto de atos por delegação daqueles (art. 69.º). Mantendo o modelo de designação, estes

cargos poderiam ser desempenhados, por inerência, pelo conservador do registo civil ou professor do ensino primário (art. 68.º).

Ainda no que respeita à participação popular na administração da justiça, a Constituição de 1976 consagrou-a, mas em termos ambíguos, deixando ao legislador ordinário essa concretização, que poderia assumir diversas formas, tais como júri, juízes assessores, juízes sociais, juízes de paz, etc., o que também terá ajudado a que esta questão tenha estado no centro do debate político, em especial em dois momentos: em reunião plenária de 30 de janeiro de 1979, aquando a discussão da ratificação do Decreto-Lei n.º 156/78, de 30 de junho, que estabelecia normas para o regime de recrutamento e funções dos juízes sociais, e na discussão da ratificação do Decreto-Lei n.º 539/79, de 31 de dezembro, que estabelecia a organização e funcionamento dos julgados de paz, em reunião plenária de 22 de maio de 1980. A principal clivagem decorria da diferente perspetiva do desempenho da função judicial: apenas por profissionais, para uns; com lugar para os leigos, para outros. Quando anos mais tarde, a atual lei dos julgados de paz voltou a ser discutida, o contexto social e político tinha mudado e os tribunais judiciais já viviam sob o estigma da ineficiência e da morosidade. Neste contexto, o debate político já não tem como eixo estruturante a participação popular na administração da justiça, mas sim os meios alternativos de resolução de conflitos como instâncias de desvio da procura judicial e de descongestionamento dos tribunais.

O mapa e a organização judiciária no período democrático

As ruturas políticas da revolução democrática de Abril não provocaram iguais ruturas na estrutura organizativa do sistema judicial, mantendo, em várias dimensões, linhas de continuidade com o regime anterior. Para além da extinção dos tribunais plenários, logo após a revolução, as principais ruturas ocorreram no quadro das modificações estruturais impostas pela Constituição: proibição da existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certa categoria de crimes; instituição do júri em processo criminal; e jurisdicionalização da instrução criminal. A justiça administrativa e laboral, que registavam uma forte ligação com a administração, sofreram também alterações significativas.

Após essa adequação ao novo enquadramento constitucional com a reforma de 1977, as reformas posteriores do mapa e da organização judiciária têm sido dominadas por duas ideias centrais, que, à partida, tinham, desde logo, o potencial de transformar uma reforma numa não reforma: *a)* necessidade urgente de uma reforma estrutural do mapa e da organização judiciária que se adequasse às transformações demográficas, sociais e económicas do país e que representasse uma verdadeira rutura com uma arquitetura judicial então desenhada para o Portugal do séc. XIX; *b)* ausência de recursos financeiros que permitissem executar essa reforma, que, por isso, teria que ser adiada.

Com este pano de fundo, as reformas legais reconduziam-se, essencialmente, a um objetivo estratégico: resposta conjuntural ao crescimento do volume da procura judicial aumentando as circunscrições territoriais e os órgãos judiciais, mas sem colocar em causa o modelo estrutural da organização da justiça. Neste quadro, não surpreende que os principais critérios de racionalização da oferta judiciária tenham sido os três seguintes: *a)* densidade demográfica; *b)* desenvolvimento económico; *c)* e congestionamento dos órgãos judiciais. As reformas da organização judiciária e, em certa medida as reformas processuais, passaram a centrar-se e a canalizar as sinergias na resposta à quantidade: reorientava-se e reestruturava-se a oferta judicial para onde havia mais pessoas, mais atividade económica e, naturalmente, mais processos judiciais.

Esta circunstância tem, desde logo, dois efeitos perversos, visíveis nas mudanças que se seguiram: *a)* não permitiu o desenvolvimento de reformas verdadeiramente estruturais de todo o sistema de justiça, considerando, quer os espaços territoriais nas suas várias vertentes (económicas, sociais, culturais, geográficas, infraestruturas, etc.) e que melhor pudessem responder, em condições de igualdade, às necessidades dos cidadãos e empresas que aí residem e laboram, quer a divisão institucional do trabalho de resolução de conflitos, o que obrigaria a uma verdadeira reflexão sobre as funções dos tribunais judiciais; *b)* recentrou o esforço da oferta judicial na procura que concentrava maior quantidade de processos (processos de dívida, mobilizados por litigantes frequentes) e criminalidade de “massa”, negligenciado a resposta à procura mais mobilizada pelos cidadãos (casos de família e menores, propriedade, acidentes, responsabilidade civil, etc.) e aos casos mais complexos, sejam de natureza cível ou crime.

A principal alteração ao modelo de territorialização da justiça ocorreu com a Lei de 1990 (Lei n.º 24/90, de 4 de agosto) que viria a considerar a circunscrição “circulo judicial” *como a célula vital da nova organização judiciária, ajustando-a à celeridade e ao dinamismo da mudança ocorrida no todo social, surgindo então o tribunal de círculo como um pólo aglutinador de toda a atuação judiciária na respetiva circunscrição judicial*” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 206/91, de 7 de junho). Contudo, menos de 10 anos depois de terem sido criados, o legislador iniciou o processo de extinção dos tribunais de círculo, que passavam a ser considerados como “experiência maléfica”.

A reforma operada pela Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro, regulamentada Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de maio, ainda em vigor com algumas alterações na grande maioria das comarcas do país, foi marcada pela extinção dos tribunais de círculo e pela reorganização dos órgãos jurisdicionais no sentido da sua complexificação organizacional, o que levou, por exemplo, à reconversão de vários tribunais de comarca de competência genérica em juízos de competência específica civil e criminal e, nalguns casos, também em varas e à criação de mais órgãos judiciais de competência especializada. O aumento exponencial dos processos de dívida levou ao desenvolvimento de mecanismos de resposta ágeis, quer no plano processual, quer organiza-

cional, com a criação, através da Portaria n.º 433/99, das secretarias destinadas a assegurar a tramitação do procedimento de injunção em Lisboa e no Porto. No que respeita à organização interna, a reforma apostou num modelo de compartimentação, desdobrando muitos tribunais de comarca em juízos de igual competência genérica, com secções de processos próprias, que, conjugando com as regras de colocação e mobilidade dos agentes judiciais, haveria de trazer problemas gestionários.

Os tribunais de círculo, então considerados como uma grande inovação organizacional com potencial para desbloquear a inação da justiça, menos de 10 anos depois, passavam a ser vistos por um outro legislador em sentido oposto, como um dos principais bloqueadores dessa mesma ação da justiça. O legislador voltava a considerar a comarca como a célula matricial da organização judiciária, reorganizando, a esta escala, os serviços de justiça. Os opositores desta solução criticavam sobretudo a ausência de uma avaliação rigorosa do funcionamento daqueles tribunais antes da decisão de extinção, que não foi feita. A decisão política tinha, como pressuposto, a ineficácia de uma reforma que, na verdade, nunca tinha sido implementada na sua totalidade e não tinha sido verdadeiramente avaliada. Este tem sido, de facto, um caminho muitas vezes traçado pelo legislador português.

2. ALGUMAS DIMENSÕES IMPORTANTES QUE NÃO TÊM TIDO IGUAL IMPORTÂNCIA NO DEBATE

A reforma do mapa e da organização judiciária, pela sua abrangência, pelos desafios que incorpora e pelos recursos que mobiliza constitui um eixo estruturante do sistema de justiça. Sabemos que esta reforma não resolve, por si só, todos os bloqueios e problemas com que os sistemas judiciais se confrontam, mas se devidamente construída e executada, e articulada com outras reformas conexas pode contribuir, de forma decisiva, para efetiva mudança do sistema judicial. A complexidade de uma reforma desta natureza exige uma cuidada preparação, assente em diagnósticos corretos e num amplo debate, de modo a que as linhas estratégicas definidas e as soluções encontradas possam responder, com igual qualidade, eficiência e eficácia, a toda a procura do sistema judicial, quer considerando as diferentes regiões do país, quer o tipo de litigação. E não têm que responder apenas à procura efetiva, isto é, aos processos que estão no sistema. Têm também que saber responder à procura emergente, aos conflitos ou às violações de direitos que, existindo na sociedade, não entram nos tribunais e deveriam entrar, porque não conseguem vencer constrangimentos, sejam eles económicos, culturais ou outros. Saliento três dimensões desse debate, raramente presentes, mas que considero importantes para a definição de uma reforma estratégica que possa responder eficazmente aos objetivos acima enunciados: funções dos tribunais; divisão social do trabalho de resolução de conflitos; e definição e articulação de políticas territoriais.

Funções dos tribunais. A reforma do mapa e da organização judiciária deve incorporar o debate sobre como acomodar as diferentes funções dos tribunais judiciais nas sociedades contemporâneas. De acordo com Santos *et al* (1996: 51-56) ², apesar da evolução sócio-histórica que foram sofrendo, os tribunais são convocados a cumprir, nas sociedades contemporâneas, diferentes tipos de funções, que ultrapassam o quadro comum de atribuições que, por norma, lhes é conferido. Estas funções são: (1) instrumentais, (2) políticas e (3) simbólicas. As funções instrumentais consistem na resolução de litígios, no controlo social, na administração e na criação de direito. Enquanto dispositivo de resolução de litígios, os tribunais são instrumentos de mediação de tensões e afirmam o primado da lei na regulação da vida social. Na ótica do controlo social, os tribunais servem o objetivo de contribuir para a preservação da ordem, sobretudo quando conflitos estruturais ameaçam a coesão social e destroem os laços que pacificam a comunidade. Já a função administrativa dos tribunais reporta-se, por seu turno, ao seu papel certificador e oficializador da realidade, em contextos não litigiosos. Finalmente, a função de criação de direito diz respeito à normatividade que, quotidianamente, os tribunais são chamados a desenvolver — de forma subsidiária, complementar ou, eventualmente, contraditória com o poder executivo e legislativo —, prescrevendo práticas, efetivando direitos e influenciando sobre o decurso dos processos sociais.

As funções políticas dos tribunais, decorrem não apenas o facto de estes constituírem órgãos de soberania, mas também do controlo social que são chamados a exercer. O seu carácter repressivo e seletivo emprestam-lhe uma profunda ancoragem política. É, ainda, importante sublinhar que a crise do Estado-Providência e, em particular, a emergência de um *regime de austeridade* a orientar a governação e as políticas públicas, transfere para os tribunais, sobretudo dos países centrais e da semi-periferia, a responsabilidade pela efetivação dos direitos de cidadania, sempre que violados ou ameaçados pelos poderes executivo e legislativo. Outra dimensão do protagonismo político dos tribunais reside, também, na sua função de vigilância da representação política, nomeadamente quando a crise do sistema provoca e/ou é provocada pela corrupção. O exercício desta função coloca sob *stress* o princípio da separação de poderes e suscita desafios acrescidos à análise da função política dos tribunais.

As funções simbólicas desempenhadas pelos tribunais constituem a reserva de confiança dos cidadãos no funcionamento das instituições e na *realização de justiça*: “uma vez que os direitos de cidadania, quando interiorizados, tendem a enraizar concepções de justiça retributiva e distributiva, a garantia da sua tutela por parte dos tribunais tem geralmente um poderoso efeito de confirmação simbólica” (Santos *et al*, 1996: 55).

² cfr. Santos, Boaventura de Sousa *et al*, os tribunais nas sociedades contemporâneas — o Caso português, Porto, Edições Afrontamento, 1996, p. 51-56.

Os autores chamam, ainda, a atenção para uma questão importante: o perigo da hipertrofia das funções simbólicas e políticas dos tribunais em relação às funções instrumentais. Concluindo-se que “as funções políticas e simbólicas só se manterão a prazo se se obtiver um maior grau de convergência e de coerência entre elas e as funções instrumentais. Se tal não acontecer, a continuidade do despreparo técnico ou da falta de vontade política para judicializar a conflitualidade social e a conflitualidade política pode conduzir à politização dessa omissão e, portanto, à politização da própria irrelevância dos tribunais”.

Divisão social do trabalho de resolução de conflitos. Uma segunda dimensão, em parte relacionada com a dimensão anterior, diz respeito ao que podemos designar de divisão social do trabalho de resolução de conflitos. Como sabemos, os tribunais judiciais, apesar de constituírem a principal instância de resolução de litígios nas sociedades contemporâneas, em especial nas sociedades ocidentais, estão longe de serem o único. A mobilização social para a resolução de conflitos corre num campo institucional alargado em que pontificam os meios alternativos de resolução de conflitos, conhecidos pela sigla ADR (*alternative dispute resolution*), criados pelo Estado ou pela própria sociedade, como, por exemplo, tribunais arbitrais, serviços de mediação ou julgados de paz. Como o próprio nome indica, os ADR surgiram como alternativa aos tribunais judiciais, sobretudo como resposta à sua incapacidade em resolver, com eficiência, a procura sócio-jurídica que lhes é dirigida. Nos países ocidentais, o alargamento dos ADR teve especial impulso a partir da década de 80 do século passado, sobretudo em resposta à morosidade dos tribunais judiciais. O debate sobre as reformas da estrutura organizativa da justiça não pode fazer-se fora de um debate, mais amplo, sobre o papel e o lugar ocupado pelos tribunais judiciais e por outras instâncias extrajudiciais de resolução de litígios na divisão do trabalho de resolução de conflitos e, em geral, de tutela de direitos.

A divisão do trabalho de resolução de conflitos entre ADR e tribunais judiciais é uma questão complexa, cujo modo de concretização em cada sociedade pode ser muito diverso, dependendo de vários fatores em que o contexto social, cultural e político assume especial importância. Na recomposição do controlo social surgem, ainda, novas formas de parceria com profissionais especializados (por exemplo, conservadores, notários, solicitadores de execução) incentivando à desjudicialização total ou parcial dos conflitos.

Nas últimas décadas, nosso país, à semelhança do que ocorre um pouco por todo o lado, têm-se ensaiado soluções de desjudicialização de conflitos, descriminalização de certas condutas, de criação de instâncias alternativas de resolução de conflitos, sempre com o objetivo de descongestionar os tribunais ou de desviar a procura para outras instâncias. Salientam-se, como instâncias alternativas de resolução de conflitos, os julgados de paz, os centros de conflito de consumo e o crescente alargamento, em número e em áreas de intervenção, dos tribunais arbitrais. Hoje, uma parte substancial dos

contratos de natureza comercial prevê a competência exclusiva destes tribunais para dirimirem eventuais conflitos entre as partes. Aliás, o alargamento da arbitragem está a expandir-se para áreas tradicionalmente fora do seu campo de ação, de que é exemplo a arbitragem tributária.

Ora, a reforma da organização judiciária exige que se debata, em simultâneo, qual deve ser a procura de tutela judicial que deve ser sobretudo canalizada para os tribunais judiciais e qual a que deve ser para outras instâncias. Por exemplo, hoje, como sabemos, uma parte muito significativa da procura judicial é dominada pelas ações executivas. Apesar de uma parte do processo ser da competência dos solicitadores de execução, estes processos continuam a mobilizar muitos recursos materiais e humanos da justiça. Nas últimas duas décadas, a oferta judiciária densificou-se para lhe responder de forma mais eficiente. Em outros países, quicá com menos títulos executivos, esta procura já não mobiliza os tribunais judiciais da mesma forma intensa que entre nós.

Este debate é fundamental aprofundar-se entre nós. Até porque se em algumas áreas da conflitualidade os ADR podem e devem constituir uma alternativa efetiva aos tribunais judiciais; noutras podem constituir uma alternativa predatória e um risco sério de vulnerabilização da parte mais fraca. São exemplo deste último caso, os conflitos laborais, em que a intervenção do tribunal judicial, sobretudo pela ação do Ministério Público, procura officiosamente assegurar a legalidade e o equilíbrio entre as partes. A matriz estrutural e funcional dos ADR, ao procurar a conciliação ou a aproximação entre as partes, tende a presumir que ambas estão em idênticos patamares excluindo, por isso, “proteções legais” officiosas em que os agentes judiciais, em especial o Ministério Público, mas também o juiz, podem intervir ativamente na defesa do direito de uma das partes. Em contextos desiguais, como são os vivenciados pelos conflitos laborais, a liberdade negocial, característica intrínseca ao acordo extra-judicial, pode oprimir.

A pergunta que o então deputado Vital Moreira queria ver debatida aquando da discussão da primeira reforma da organização judiciária em 1977: “que tribunais e que juízes queremos nós?”³ e para que exercício de funções? são perguntas que têm que estar presentes e têm que ser respondidas no debate sobre a reforma do mapa e da organização judiciária. Para muitos, entre os quais me incluo, os tribunais judiciais sendo uma instância especializada de resolução de conflitos e de proteção de direitos e, nesse sentido, um importantíssimo recurso da política pública de justiça não devem estar tão intensamente “ocupados”, como se encontram entre nós, com os chamados litígios de “massa”, não havendo, na grande maioria dos casos, um verdadeiro conflito, mas antes o não pagamento de uma dívida, cujos principais mobilizadores são as grandes empresas de prestação de serviços ou de crédito, os chamados “litigantes frequentes”, ou com a pequena crimi-

³ Cfr. Diário da Assembleia da República de 8 de outubro de 1977.

nalidade, mas sim com os litígios que atingem direitos fundamentais, com a defesa dos direitos dos cidadãos, na resposta à criminalidade grave e complexa e, em geral, na resposta à conflitualidade complexa, seja mobilizada pelos cidadãos, seja pelas empresas ou outras organizações.

Políticas territoriais. Uma terceira dimensão prende-se com a necessária articulação das políticas de territorialização da justiça com uma política global que, numa perspetiva democrática e de cidadania, tem que ser definida para o território português no seu conjunto e para os diferentes “territórios” que incorpora. Os processos de urbanização do território português levam a que o perfil de um Portugal dividido se acentue, década após década, discriminando o Interior do território continental. A não coincidência dos processos de desenvolvimento socio-económico e de mutação do território que provocaram significativas perturbações na geografia económica e social do país, em clara divergência com o princípio de consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentado, provocaram, igualmente, profundas assimetrias na procura judicial (por diminuição dos seus mobilizadores), criando o que se designa por vários “países judiciários” dentro de um mesmo país.

As dinâmicas demográficas marcam este dinamismo. Este processo é, contudo, de influência mútua. Onde não há população, a fixação de empresas e serviços é desmotivada e, por sua vez, onde estes não coabitam, a população não se fixa nesses lugares. Se é certo que as reformas da territorialização da justiça devem ter em conta a radiografia do País, na sua vertente demográfico-social e económico-empresarial, também é certo que as políticas públicas não devem incorporar uma política “punitiva” das sociedades pelos seus constrangimentos territoriais, económicos ou sociais. É fundamental que se olhe para os territórios, mesmo que em processo de perda populacional, com uma visão de futuro, criando, ou reestruturando, nalguns lugares condições de fixação de meios e recursos que tornem, em especial os centros urbanos de pequena e média dimensão, centros com dinâmicas funcionais que se destaquem dos centros urbanos próximos. O sucesso das reformas não tem de passar por processos de exclusão.

CONCLUSÕES

Á luz do que acima escrevi, destaco as seguintes duas conclusões:

A primeira é que sendo os tribunais judiciais instituições privilegiadas de resolução de conflitos e de tutela de direitos são também instrumentos centrais da qualidade da democracia. Como tal, não podem continuar a ser objeto de reformas com impactos tão reduzidos na sua prática e no seu desempenho funcional. É preciso evitar o desperdício e a deslegitimação social da justiça que reforma atrás de reforma acarretam. As reformas têm que verdadeiramente inovar, corresponderem às expetativas positivas de cidadãos e de empresas, têm que fortalecer o papel da justiça na democracia e aprofundar a relação entre cidadãos e tribunais.

A segunda é que este desiderato depende muito da qualidade e dos termos do debate social e político no curso da definição e da execução das reformas estruturais da justiça. A análise do debate protagonizado pelos principais atores políticos, aquando da aprovação na Assembleia da República das sucessivas reformas legais do mapa e da organização judiciária, mostra que esse debate tem algumas dificuldades em romper as fronteiras do *status quo*, situando-se, sobretudo, na localização dos tribunais ou no tipo de tribunal a instalar em determinado local e, mais recentemente, na escala da circunscrição base da organização judiciária. Mesmo quando as propostas de reforma querem romper alguns paradigmas organizacionais, o debate tende a cercar o modelo anterior recentrando-o, mostrando a inoportunidade da reforma, as potencialidades desaproveitadas da lei em vigor, mas sem fazer ruturas, sem incorporar verdadeiras alternativas estratégicas. E esse debate não pode ter uma leitura monolítica da função judicial, nem reconduzir a eficiência à produtividade, tendendo a deixar de fora outras dimensões importantes, como a dimensão ética, a promoção da cidadania, a qualidade da justiça ou a efetivação, em tempo útil, de direitos fundamentais.