

ENTREVISTA BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

“A QUALIDADE E A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA NÃO PODEM SER DISSOCIADAS”

Boaventura de Sousa Santos é director do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES), entidade responsável pelos trabalhos técnicos preparatórios do novo mapa judiciário. Como director do projecto, o professor catedrático falou à Interface sobre a nova organização que terão os tribunais portugueses.

Interface Administração Pública: O governo português apresentou em Lisboa um novo mapa de organização dos tribunais, que define que Portugal terá 39 tribunais regionais, repartidos por cinco distritos judiciais, em substituição das actuais 231 comarcas. Que garantias há de que estas alterações não irão implicar o encerramento de qualquer tribunal?

Boaventura de Sousa Santos: A proposta de reforma do mapa judiciário assenta num novo modelo territorial de comarca, que agrega as actuais 231 comarcas em 39. O alargamento da matriz territorial do sistema judicial, quer considerando a possibilidade da unidade territorial ser a NUT III, quer os actuais círculos judiciais, era uma das inovações previstas na proposta de reforma do mapa judiciário apresentada pelo Observatório Permanente da Justiça. Consideramos que o alargamento da matriz territorial permite retirar os benefícios de uma escala maior, desig-

nadamente proporcionando maior plasticidade na gestão de recursos humanos e materiais e na gestão do fluxo processual. Na proposta apresentada, o Governo optou pela unidade territorial NUT III. É sobre esta unidade territorial (comarca) que assenta a organização judiciária, que prevê vários tipos de juízos de competência especializada que, obviamente, são muitos mais do que 39. Nas comarcas piloto, o que o Governo fez foi “distribuir” a localização desses juízos pelos actuais tribunais de comarca, de modo a que todas as actuais sedes de comarca ficassem com um desses juízos. O Governo anunciou, ainda, que não irá encerrar edifícios. Também na nossa proposta consideramos que nem todos os concelhos podem ter o mesmo tipo de oferta institucional. Penso que o que é importante é que os cidadãos não vejam diminuído o acesso à justiça. Hoje, as novas tecnologias de informação e comunicação permitem a criação de inovações organizacionais que podem permitir uma oferta com maior qualidade e eficiência sem diminuir o acesso. Se estes pressupostos se irão manter na concretização e alargamento da reforma da organização judiciária não posso saber, embora acredite que o Governo e os operadores judiciários estejam conscientes da sua crucial importância.

IAP: O novo mapa foi apresentado como forma de modernizar e qualificar o acesso aos tribunais. O que poderá ser considerado um tribunal mais moderno? Em que aspectos se poderá qualificar o acesso aos tribunais?

BSS: Penso que a resposta à sua pergunta é simples, embora a sua concretização seja muito mais difícil. Um tribunal moderno é um tribunal que responde à procura que lhe é dirigida com eficiência e com qualidade. A qualidade e a eficiência da justiça não podem ser dissociadas.

São duas faces da mesma moeda. Defendo, por isso, que as reformas da justiça (do recrutamento e formação de magistrados, processuais, de administração e gestão, etc.) devem procurar criar condições que permitam a consolidação de tribunais modernos nesse sentido.

O princípio do acesso à justiça e ao direito é um dos princípios centrais do sistema de administração da justiça. Com ele pretende-se eliminar constrangimentos sociais, económicos e culturais existentes. A sua concretização passa por medidas que promovam, quer a consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar (por exemplo, através da disseminação de gabinetes de consulta jurídica ou de uma maior descentralização do serviço de atendimento do Ministério Público), quer a mobilização dos tribunais pelos cidadãos. Considero, por isso, fundamental a revisão do actual sistema de apoio judiciário que permita, por exemplo, alargar os critérios de isenção de custas para os cidadãos e a criação de um novo figurino institucional de informação, consulta e patrocínio judiciário. Mas, o acesso à justiça pressupõe, também, a criação de mais interfaces entre os tribunais e o público, processo que depende muito de uma eficaz informatização do sistema de justiça. Estes são vectores que considero essenciais de uma política de acesso ao direito e à justiça.

IAP: Esta nova organização judiciária vai ter um período experimental, a decorrer em três comarcas-piloto, a partir de Setembro. Como acha que seria a forma ideal de funcionamento das referidas comarcas? Porque acha que foram estas três especificamente escolhidas (Alentejo Litoral, Grande Lisboa Noroeste e Baixo Vouga)? Na sua opinião, como deveriam funcionar os organismos que compõem esta reforma judiciária?

BSS: A reforma prevê um modelo de organização judiciária que introduz inovações importantes, não só no que respeita aos tipos de tribunais com uma aposta significativa na especialização, como no que respeita à administração e gestão dos tribunais. Há muito que considero que o défice de organização, gestão e planeamento do sistema de justiça português é responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional. Para o combater, tenho vindo a propor, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, várias medidas,



BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS É DIRECTOR DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA (CES)

como, por exemplo, a criação de um conselho de administração e gestão em cada comarca, a reforma das secções de processos, a introdução de novos métodos de trabalho e a adopção de uma perspectiva gestonária do processo, que obrigue a uma visão estratégica do processo, quer no que respeita à sua duração previsível, aos actos a praticar e sua complexidade, quer, ainda, ao próprio papel do juiz na conciliação do litígio através da conciliação das partes. A proposta de reforma do mapa judiciário dá especial importância à matéria de gestão dos tribunais prevendo, designadamente, a gestão conjunta de todos os serviços e instalações da mesma Comarca e o envolvimento dos profissionais da justiça e da comunidade na gestão do tribunal. Destaca-se a profunda alteração, no sentido do seu alargamento, das competências do juiz-presidente e a criação dos cargos de Magistrado coordenador, Magistrado do Ministério Público coordenador e administrador judiciário. Como se vão concretizar na prática todas estas inovações, qual a sua eficácia, qual o impacto no desempenho funcional do sistema só uma

"A qualidade e a eficiência da justiça não podem ser dissociadas. São duas faces da mesma moeda. Por isso, é que as reformas da justiça devem procurar criar condições que permitam a consolidação de tribunais modernos nesse sentido"

monitorização exigente das reformas o poderá dizer. É fundamental para o sucesso da reforma do mapa judiciário que todos os tribunais de cada uma das comarcas e os demais órgãos tenham um desempenho funcional eficiente e eficaz. Só assim poderão dar uma resposta, igualmente eficaz, e com qualidade ao movimento processual. É assim que os órgãos da justiça devem funcionar. Mas, para tal, não basta a reforma do mapa judiciário. É preciso, por exemplo, ter atenção e apostar muito seriamente na formação de todos os operadores, seja para o desempenho dos novos cargos, seja para a colocação em tribunais especializados ou para a adequada preparação às inovações legislativas ou tecnológicas. E é preciso que essa formação se reflita, de facto, na avaliação e progressão na carreira dos operadores judiciários. É, igualmente, essencial que o sistema de informatização seja eficaz (e o Governo está a fazer um esforço nesse sentido). E é, ainda, essencial que o sistema de justiça crie uma dinâmica de funcionamento efectivamente articulado, quer entre os vários tribunais ou secções, quer com outras instituições da sociedade, essenciais para o seu eficaz funcionamento, como a Segurança Social, a Reinserção Social ou a Medicina Legal.

De acordo com a proposta de lei, as comarcas foram seleccionadas por serem representativas da diversidade do Portugal judiciário, quer no que respeita ao movimento processual, quer traduzindo diferentes realidades económicas, sociológicas e demográficas. De facto, as características daquelas comarcas incorporam essa heterogeneidade.

IAP: O que tem a dizer acerca da contestação da Associação Sindical dos Juizes, ao defenderem que há um desfazamento entre o novo mapa e as necessidades do país?

BSS: Do que conheço, a principal discordância da Associação Sindical dos Juizes dizia respeito à unidade territorial, considerando mais ajustada o círculo judicial. Como disse, a proposta de reforma que o Observatório Permanente da Justiça apresentou previa dois cenários: um considerado a unidade territorial NUT III e outro os actuais círculos judiciais. Para cada um dos cenários enunciamos, na proposta apresentada, as vantagens e desvantagens. A Associação Sindical dos Juizes, na leitura que faz do país, considerava mais adequada a unidade territorial círculo. Mas, do que conheço da posição pública da Associação Sindical dos Juizes, penso que a discordância quanto à unidade territorial não significa ausência de apoio quanto aos princípios e objectivos da reforma.

IAP: Um dos pressupostos que implica o novo mapa judicial passa pela deslocação de pessoas e magistrados. Não poderá esta medida complicar o acesso à justiça? Porquê?

BSS: Não conheço ainda o que representa essa possibilidade de deslocação na versão final de lei e qual o efectivo impacto em cada comarca. Mas, relembro o que acima referi quanto ao acesso potenciado pelas novas tecnologias. Por exemplo, hoje já é possível obter informação sobre o estado de um processo a partir do gabinete do advogado, enviar peças e documentos para o tribunal via Internet, prestar depoimento por vídeo-conferência. Eu penso que, acima de tudo, o que os cidadãos querem é uma justiça com qualidade e eficiente. Penso que um cidadão, se necessário, preferirá percorrer mais alguns quilómetros se for para obter uma justiça com aquelas características, do que menos quilómetros, mas ter uma justiça morosa e ineficiente, que, como hoje ocorre com frequência, obrigue a várias deslocações ao tribunal em consequência de adiamentos sucessivos de diligências. Os nossos tribunais precisam de desenvolver uma cultura de respeito pelos cidadãos, que tem que passar por profundas alterações na forma como os cidadãos são aí tratados, designadamente, pelo rigor no cumprimento da hora e dia de agendamento das audiências ou diligências para as quais os cidadãos (partes, testemunhas, peritos, profissio-

nais, etc.) são chamados. É claro que se a reforma implicar uma maior distância, sem alteração dos actuais modelos de funcionamento não há qualquer ganho para os cidadãos e há um maior constrangimento no acesso. Aliás, hoje é o que se passa em muitos dos actuais tribunais de competência especializada, como é o caso dos tribunais de família e de trabalho, que funcionam nas actuais sedes do círculo. Estão mais longe do que os actuais tribunais de comarca e, muitos deles, porque funcionam nos mesmos moldes de “desrespeito” pelo agendamento obrigam a sucessivas deslocações de várias dezenas de quilómetros.

Quanto à deslocação de magistrados, ela hoje ocorre com a deslocação dos juízes de círculo às actuais comarcas. Em muitos países, designadamente da União Europeia, existem práticas de justiça itinerante e eu penso que elas devem ser incentivadas como via de acesso à justiça, em locais onde não possam existir, com carácter de permanência, estruturas judiciais com todas as valências.

IAP: Os juízes passarão a ser avaliados todos os anos pelo presidente de cada tribunal. Que razões acha que poderão ter levado à adopção desta medida no novo mapa? Considera esta medida necessária? Porquê?

BSS: A reforma não prevê essa competência para o Presidente do Tribunal. A competência de avaliar o mérito dos juízes continua a pertencer ao Conselho Superior da Magistratura. O que, de acordo com a proposta de lei, o Presidente pode fazer é elaborar relatórios sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, acompanhar a qualidade dos serviços prestados ou acompanhar o movimento processual do tribunal e, sempre que necessário, informar o Conselho sobre a situação. Apesar de não prever esses poderes, a lei confere um conjunto amplo de competências ao Presidente que, se devidamente exercidas, poderão trazer fortes ganhos de eficiência e qualidade ao sistema de justiça. Considero, por isso, crucial a atenção que se deve dar ao perfil e à formação do Presidente do Tribunal.

IAP: Na sua opinião, a que se deve a crise de eficácia do sistema judiciário português?

BBS: São múltiplas as razões e os factores que contribuem para a chamada crise de eficácia do sistema judiciário.

Mas, em primeiro lugar, é preciso distinguir de que crise de eficácia estamos a falar? Por exemplo, se estivermos a falar na crise de eficácia da justiça penal, eu considero que ela está relacionada com dois problemas principais: o primeiro é a ausência de uma agenda estratégica de combate à grande criminalidade que preveja medidas verdadeiramente facilitadoras de um maior activismo, de mais eficiência e eficácia do sistema de justiça nesse combate. O segundo é que é necessário distinguir eficazmente o tratamento, processual e organizacional, e as sanções para a pequena e média criminalidade e para a criminalidade mais grave. Nesse sentido, defendo, por exemplo, que no âmbito da investigação criminal o Ministério Público se organize de forma a responder diferenciadamente à criminalidade grave e complexa e à pequena e média criminalidade. Considero, ainda, essencial que se criem mecanismos que permitam uma maior coordenação entre o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal envolvidos no combate à grande criminalidade. Aliás, estes aspectos estão a emergir, de forma clara, na monitorização da reforma dos códigos penal e processual penal que estamos a efectuar no Observatório Permanente da Justiça.

Situação similar existe no âmbito da justiça cível. É fundamental que o sistema trate, quer de um ponto de vista processual, quer organizacional, de forma diferenciada, os litígios que não têm complexidade (como, por exemplo, as acções de dívida) e os litígios mais complexos.

Temos, portanto, uma situação de ineficácia induzida por regras processuais e modelos organizacionais. Mas, o modelo de recrutamento e formação dos operadores e de avaliação interna e externa do sistema de justiça tem também contribuído para esta situação. Por exemplo, persiste a tendência para a avaliação do desempenho dos tribunais e dos seus agentes em termos de produtividade quantitativa. Esta circunstância incentiva uma judicialização rotinizada, cada vez mais selectiva na eficiência com que responde à procura de tutela judicial, manifestando uma tendência para evitar os processos e os domínios jurídicos que obriguem a decisões mais complexas, inovadoras ou controversas. O actual sistema de avaliação permite, também, a existência de desempenhos muito desiguais que não são eficazmente controlados.

Mas, para a transformação do judiciário é fundamental mudar o modelo de formação, que tem que preparar os

"A reforma prevê um modelo de organização judiciária que introduz inovações importantes, não só no que respeita aos tipos de tribunais com uma aposta significativa na especialização, como no que respeita à administração e gestão dos tribunais"

magistrados para a complexidade técnica (por exemplo, o combate à criminalidade complexa ou a resolução de contratos internacionais exigem conhecimentos muito especializados) mas, também, para os novos desafios sociais, para a criação de uma justiça democrática, em que a competência técnica e a independência judicial sejam fortemente mobilizadas e activas na construção de uma sociedade mais democrática e mais justa.

IAP: Segundo a nova matriz, o tribunal de comarca é constituído pela agregação organizacional e funcional dos actuais tribunais com base também num novo modelo de competências. Que bases sustentarão este novo modelo de competências?

BSS: Penso que o objectivo é retirar as potencialidades que, em matéria de organização e gestão, são proporcionadas pelo aumento de escala. Ao tribunal de comarca poderão estar afectos um conjunto de recursos, humanos e materiais, órgãos e serviços que poderão apoiar os vários juízos que o compõem, ainda que estejam disseminados pela circunscrição.

IAP: No âmbito da reforma, ainda vão ser criados juízos de competência especializada e eliminada a distinção entre os tribunais de competência específica e especializada. Que objectivos estão por detrás destas medidas?

BSS: A actual diferença entre juízos de competência específica (juízos com competência para tratarem de determinadas matérias em função da sua natureza e valor, como, por exemplo, os juízos e varas cíveis) e tribunais de com-

petência especializada (tribunais com competência para determinada matéria, independentemente do seu valor, casos dos tribunais de família) era confusa e sem quaisquer ganhos de eficiência. O objectivo foi o de tornar a organização judiciária de compreensão mais simplificada e inteligível. Quanto à criação de juízos especializados, considero uma medida positiva. Defendo que os tribunais judiciais se devem organizar de modo a poderem lidar, com eficiência e qualidade, com a complexidade e a especificidade de determinadas matérias, como as relacionadas com questões de família e menores, de direito comercial, do direito do trabalho e criminalidade grave e complexa. Foi, por isso, que a nossa proposta previa a criação, em cada circunscrição, de tribunais ou secções especializadas para o tratamento desses conflitos. São os mesmos objectivos de qualidade e eficiência que a proposta de reforma prevê.

IAP: Em que aspectos poderá aumentar a flexibilidade na resposta judicial, atribuindo aos juízes de competência especializada competências em mais do que uma comarca?

A conflitualidade que constitui a procura judicial em determinada comarca pode ter, nalgumas questões, como, por exemplo, as questões que integram as competências dos juízos marítimos, um volume muito baixo que não permite a criação de um juízo com essa competência. A solução, que permita o acesso a uma justiça especializada, pode passar pelo alargamento das competências do juízo a mais de uma comarca. Aliás, hoje isso acontece com alguns tribunais de competência especializada.

IAP: Em que se baseará a nova gestão que advém desta reorganização dos tribunais?

BSS: Na minha leitura, o novo modelo de gestão assenta em três princípios ou objectivos fundamentais: desconcentração das competências de gestão, atribuindo novas competências ao Presidente do Tribunal, criando a figura do Administrador do Tribunal e o Conselho de Comarca; maior eficiência e eficácia gestonária dos tribunais judiciais; e um acompanhamento mais próximo e quotidiano do desempenho funcional dos tribunais. Se, devidamente concretizados, podem contribuir significativamente para a melhoria do desempenho funcional do sistema judiciário.

Magda Jiná