Santos, Susana – Novas reformas, velhos debates: análise das políticas de justiça e dos seus impactos no sistema judicial. *Configurações*, vol. 13, 2014, pp. 11-25

Novas reformas, velhos debates: análise das políticas de justiça e dos seus impactos no sistema judicial*

SUSANA SANTOS**
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL

Resumo
O presente artigo tem como principal objetivo discutir as transformações na organização judiciária e no sistema judicial à luz da política de reformas na justiça conduzidas pelo XIX Governo Constitucional durante o período de vigência do programa de assistência económica e financeira (maio de 2011 a maio de 2014).
O foco da análise centra-se nas políticas de justiça definidas no Memorando de Entendimento (MdE) de 17 de maio de 2011 e nas subsequentes onze avaliações que cobrem um período temporal de três anos. O argumento principal reside na ideia de que existe um consenso entre as elites políticas e as elites jurídicas portuguesas relativamente ao impacto do funcionamento da justiça no desenvolvimento económico do país, um dos pilares da crise da justiça, o que facilita a introdução de uma política reformista com uma agenda neoliberal.

Palavras-chave: crise económica, sistema judicial, reforma, políticas de justiça, justiça económica.

Abstract
New reforms, old debates: analysis of legal policies and their impact in the judicial system
This article aims to discuss the transformations in the judiciary organisation and judicial system in the light of policy reforms in justice carried out by the XIX Constitutional Government during the period of the economic and financial assistance program (May 2011 to May 2014).

* Este artigo teve o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) através da bolsa de pós-doutoramento com a referência SFRH/BPD/94781/201.
** Endereço de correspondência: CIES-IUL, Edifício ISCTE, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal | susanacsantos@iscte.pt .

The analysis is focused on the justice policies set out in the Memorandum of Understanding (MoU) signed by the Portuguese government on May 17, 2011 and the subsequent eleven evaluations, covering a time period of three years. The main argument lies in the idea that there is a consensus among the Portuguese political elites and the Portuguese legal elites about the crisis of justice, which facilitates the introduction of a reformist policy.

Keywords: economic crisis, judicial system, reform, justice policies, economical justice.

Résumé
Nouvelles réformes, débats anciens : une analyse des politiques de justice et de leurs impacts sur le système judiciaire
Cet article vise à discuter les changements de l'organisation judiciaire et du système judiciaire à la lumière des réformes en matière de justice menées par le 19ème Gouvernement constitutionnel portugais pendant la période du programme d'assistance économique et financière (de mai 2011 à mai 2014).
L'objectif de l'analyse porte sur les politiques de justice énoncés dans le Mémorandum d'entente (MdE) signé par le Gouvernement portugais et la troïka au 17 mai 2011 et les onze évaluations ultérieures couvrant une période de trois ans. L'argument principal réside dans l'idée qu'il existe un consensus entre les élites politiques et les élites judiciaires portugaises sur la crise de la justice, ce qui facilite la mise en place d'une politique réformiste.

Mots-clés: crise économique, système judiciaire, réforme, politiques de justice, justice économique.

Introdução

A assinatura do Memorando de Entendimento, de 17 de maio de 2011, entre Portugal e o conjunto de organizações[1] representadas pela troika define um conjunto de políticas reformistas na área da justiça, em especial nas áreas relativas à justiça económica.

O presente artigo tem como principal objectivo analisar as políticas públicas para a área da justiça conduzidas pelo XIX Governo Constitucional, durante o período de vigência do programa de assistência económica e financeira (maio de 2011 a maio de 2014).

O foco da análise centra-se nas políticas de justiça definidas no Memorando de Entendimento (MdE) de 17 de maio de 2011 e nas subsequentes onze avaliações, que cobrem um período temporal de três anos. O argumento principal reside na ideia que existe um consenso entre as elites políticas e as elites jurídicas portuguesas segundo o qual o funcionamento da justiça constitui um obstáculo ao desenvolvimento económico do país, um dos pilares da crise da justiça, que facilita a introdução de uma política reformista com uma agenda neoliberal.

1 Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia.

A hipótese da existência de um consenso é sustentada na análise de várias publicações dedicadas ao diagnóstico da crise da justiça.

A crise económica e o pedido de intervenção externa funcionam como catalisadores dessa política ou como "janela de oportunidade" (Moury e Freire, 2014). Esta política reformista de cariz neoliberal assenta em princípios de racionalidade económica exteriores ao sistema judicial e tenta impor aos vários agentes uma nova lógica de organização do trabalho com práticas de ação e de controlo da função características das grandes empresas, criando figuras como a do gestor de tribunal ou do assessor de juiz.

De acordo com a teoria dos sistemas (Luhmann, 1995; Teubner, 1989), podemos intuir que estas mudanças organizacionais não surtirão os efeitos esperados de melhoria da eficácia e da eficiência do sistema judicial, antes serão causadoras de um maior ruído nas comunicações internas no sistema judicial, promovendo uma menor capacidade de cooperação entre os agentes e um maior grau de fechamento nos vários níveis da organização judiciária.

1. As crises e as reformas da justiça

A reforma da justiça é um tema recorrente na sociedade portuguesa (Lúcio *et al*., 1999; Barreto,2000), tendo ganho especial destaque na última década, com muitos analistas (Garoupa, 2011; Gomes, 2011) a considerarem a justiça como a área menos desenvolvida da democracia portuguesa e como um especial entrave à competitividade e ao desenvolvimento da economia portuguesa (Pinheiro e Costa Cabral, 2003). A presença de forma continuada na agenda mediática do tema "crise e reforma da justiça" produz efeitos na opinião pública aos níveis da percepção e da avaliação sobre o funcionamento da justiça.

As discussões públicas sobre o funcionamento do sistema judicial tendem a aumentar com a mediatização de alguns processos (Machado e Santos, 2010). Veja-se, por exemplo, que o ciclo de debates sobre as crises da justiça e a sua posterior publicação em livro (Barreto, 2000) têm como mote junto da opinião pública o caso Aquaparque[2]. No entanto, se os média dão grande destaque aos processos-crime (Guibentif, 2002), os estudos privilegiam o impacto do funcionamento do sistema judicial na atividade económica (VV.AA., 2013)[3] com o intuito de participar com propostas concretas para a reforma da justiça (Bobone, in VV.AA., 2013: IX) – na esteira, aliás, da obra organizada por António Barreto em 2000, que juntou quarenta e quatro personalidades[4], entre as quais se destacam antigos governantes, professores

[2] http://www.publico.pt/sociedade/noticia/caso-aquaparque-termina-com-acordo-fora-dos-tribunais-165120 .

3 O estudo *Justiça Económica* desenvolvido pela FFMS, em parceria com a Associação Comercial de Lisboa, teve como principal objetivo fazer um diagnóstico da justiça dedicada às empresas e apresentar um conjunto de propostas para alimentar o debate público sobre o tema.

4 De notar que, do grupo de quarenta e quatro personalidades, apenas duas são mulheres, e que cabe a uma delas, Maria Fernanda Palma, escrever sobre o direito à participação cívica das mulheres.

de direito, juízes de tribunais superiores, magistrados do Ministério Público e advogados de renome.

Os diagnósticos sobre a crise da justiça atribuem à cultura organizacional da magistratura portuguesa valores relacionados com a cultura de funcionalismo público, hostil à avaliação individual de desempenho onde a formação profissional desempenha um papel de "aculturação corporativa" (Magalhães, em Barreto, 2000: 418) com sobreposição de funções e falta de liderança (Garoupa, 2011; Carvalho, 2013: 200). Nuno Garoupa considera ainda que a arquitetura das instituições jurídicas portuguesas foi desenhada ao arrepio dos critérios de eficiência e eficácia, escapando a qualquer critério de racionalidade económica (Garoupa, 2011: 24).

No presente artigo partimos dos diagnósticos da crise da justiça na sua vertente económica; isto é, a nossa análise é centrada na construção das narrativas sobre o efeito negativo do funcionamento do sistema judicial na economia e no desenvolvimento económico.

Como argumentamos, o diagnóstico da crise (ou das crises) da justiça começou a ser traçado há largos anos, sendo enfaticamente acompanhado por propostas de medidas a serem implementadas. Freitas do Amaral assina, em 2000, um artigo intitulado precisamente "A crise da justiça", propondo como medidas de curto, médio e longo prazo: i) resolução dos casos em atraso com a criação de medidas *ad hoc*; ii) legislação que possibilite a passagem dos litígios para tribunais arbitrais; iii) criação de gestores de tribunal e gestão de pessoal a todos os níveis; iv) criação de tribunais especializados; v) criação de uma rede nacional de juízes de paz; vi) fomento de todas as formas possíveis de arbitragem, vii) informatização total do sistema, viii) aumento do número de vagas para magistrados e oficiais de justiça (Amaral, 2000: 252).

A leitura do artigo impressiona pela atualidade e consonância das medidas propostas com as medidas vertidas no Memorando de Entendimento[5].

Catherine Moury e André Freire partem dos estudos sobre as crises (Boin *et al*., 2009) para identificarem a crise como "janela de oportunidade" para a imposição de reformas impopulares sob o patrocínio de entidades externas e dos credores internacionais.

> Colocados perante uma crise severa, os líderes políticos/partidários e os seus concorrentes poderão recorrer a um "jogo político" no qual os defensores da mudança de políticas (seja esta incremental ou paradigmática) interagem com os que defendem o *status quo* (que resiste ou contém as alterações de políticas). Assim,

5 Apenas o aumento do número de funcionários no sistema judicial não está presente no documento. Pelo contrário, no MdE é introduzida a ideia de uma maior mobilidade dos funcionários na área da justiça, não se depreendendo se a medida passa pelo aumento ou não do número de funcionários, e se sim em que carreiras (magistratura judicial, magistratura do Ministério Público, oficiais de justiça) – ver pontos 3.48 e 3.49 e ainda, pontos 3.46 e 3.47 do memorando.

> a crise atual abre uma janela de oportunidade para que as redes reformistas possam fazer avançar as suas medidas de eleição. (Moury e Freire, 2014: 134).

Os autores, após terem entrevistado ministros e secretários de Estado do atual e do anterior governo e membros da equipa técnica da *troika*, chegam à conclusão de que no caso português existe uma forte congruência entre as condições propostas pela *troika* e as medidas defendidas pelo governo. Em especial, os membros do governo de centro-direita optaram pela inclusão de novas medidas nos documentos de revisão do MdE com o intuito de criar uma nova agenda política consentânea com as suas posições neoliberais (Moury e Freire, 2014: 154).

2. Contributos da sociologia do direito

A teoria do direito enquanto sistema autopoiético (Luhmann, 1995; Teubner, 1989) permite-nos questionar as formas como no interior do sistema judicial as crises são entendidas. Os sistemas são comunicações organizadas em códigos. O código permite ao sistema processar a informação criada, determinando o que pode ser comunicado e mostrando o que em cada época é considerado o centro de sentido. O código é constituído por um esquema elementar de tipo binário (no Direito legal/ilegal), com uma função de carácter performativo, indicando o que escapa à bipolaridade do código; neste sentido, é entendido como ruído para a comunicação (Luhmann, 1995). Cada operação cognitiva, i.e. cada observação, implica uma seleção, um afunilar dentro das múltiplas possibilidades, uma redução do mundo dos possíveis. A autorreferencialidade dos sistemas torna pouco provável a sua comunicação com os outros sistemas e com o meio envolvente onde se encontram os indivíduos.

O direito, como sistema autopoiético, "retira a sua própria validade dessa auto-referência pura, pela qual qualquer opção jurídica reenvia para o resultado de operações jurídicas. Significa isto que a validade do Direito não pode ser importada do exterior do sistema jurídico, mas apenas obtida a partir do seu interior" (Teubner, 1989: 2). Assim, o direito é produzido no seu interior, através das comunicações (ações, operações, decisões, leis, etc.), que vão sendo registadas no sistema.

Para Gunther Teubner, é necessário pôr de lado a ideia de que direito e sociedade comunicam entre si e que existe uma causalidade linear entre a produção jurídica e a mudança social. A clausura operacional da teoria autopoiética não permite que um sistema participe na resolução dos problemas de outro sistema, mas antes que dentro de cada sistema as comunicações produzidas tenham em consideração todas as comunicações passadas. Esta abordagem teórica permite-nos realçar as dificuldades que as políticas reformistas construídas no exterior do sistema judicial poderão encontrar no interior do sistema.

A partir do pensamento de Pierre Bourdieu sobre a análise sociológica do direito, podemos refletir sobre o campo do direito enquanto território de lutas sociais pelo monopólio de fazer o direito (Bourdieu, 1989: 212), com uma divisão clara entre teóricos (universitários, doutrinadores) e práticos (juízes e advogados) que competem pelo seu reconhecimento como "intérpretes autorizados". Um estudo anterior permitiu aprofundar as lógicas de oposição e de confronto, revelando habitus diversos quando se trata de advogados de barra, juristas de empresas, juízes de 1.ª instância ou juízes de tribunais superiores (Santos *et al*., 2012).

Os estudos sobre as práticas no campo do direito permitem-nos avançar com uma conceptualização das elites jurídicas e das elites políticas. Esta conceptualização distancia-se das propostas clássicas, que definem a pertença à elite como a capacidade de acesso ao poder político (Pareto, 2001: 451), centrando-se ao invés nas estruturas sociais que possibilitam a continuidade e dificultam a entrada a novos atores, através de estratégias de reprodução social (Bourdieu e Passeron, 1990 [1970]).

Assim, no presente artigo partimos da definição de elite enquanto grupo social e indivíduos que, através de um conjunto de disposições internas ao sujeito, adquiridas aquando da sua socialização primária e secundária no seio da família, nos grupos de pares, na escola e na atividade profissional, se distinguem de todos os outros grupos sociais. A pertença à elite combina, de forma diferenciada, elevados capitais económicos, culturais, simbólicos e sociais. Destes, destaca-se o capital social que em certas circunstâncias pode possibilitar a entrada de indivíduos detentores de menores capitais económicos e/ou culturais. Os espaços sociais de circulação das elites, tomando em consideração que nos centramos no domínio das relações entre elites jurídicas e elites políticas, corporizam-se nas escolas de direito e nas sociedades de advogados de maior dimensão. Estas organizações têm uma importância decisiva na circulação de ideias e na formação de agendas, através da realização de fóruns, conferências e outras iniciativas que a cada momento marcam o debate público e delimitam os temas em discussão.

3. Análise do Memorando de Entendimento e das onze avaliações subsequentes na área da justiça

A análise global dos doze documentos, a versão inicial do Memorando de Entendimento e as suas onze revisões[6] regulares em matéria de justiça e sistema judicial podem ser organizadas em torno de duas grandes ideias. A primeira é a de que os tribunais são uma fonte de receita para o Estado e um agente da recuperação económica do país através da melhoria das taxas de recuperação

6 A oitava e a nona revisões foram elaboradas de forma conjunta.

da ação executiva. A segunda ideia remete para uma maior contenção orçamental nos gastos com o funcionamento dos tribunais, concretizada através de uma reorganização judiciária. Ambas remetem para uma racionalidade económica exterior ao sistema judicial em que os agentes e as organizações internas ao sistema são colocados à margem.

Estas duas ideias devem ser lidas de acordo com um pano de fundo mais geral – que pode ser encontrado em outras áreas da oferta de serviços públicos[7] (Rodrigues e Silva, 2013) – e que se pode sintetizar na problemática da presença do Estado no território e na oferta de serviços aos cidadãos em duas lógicas possíveis: enquanto monopólio estatal ou enquanto regime concorrencial entre público e privado.

A área da justiça pode ser entendida como mais sensível em matéria de abertura do monopólio estatal, já que, partindo do conceito de governamentalidade de Michel Foucault (1979), o Estado na modernidade assume-se como "monopólio da violência" exercido pela exclusividade das funções de controlo, fiscalização e penalização dos comportamentos individuais e coletivos. O primado da obediência à lei, característico da modernidade, impele ao respeito e sujeição do cidadão à lei. A sujeição implica o reconhecimento da legitimidade da lei e de quem a exerce (onde se incluem os tribunais, as forças policiais e militares e os seus agentes).

A conceção do Estado enquanto monopolista tem vindo a sofrer longas discussões e várias experiências, desde as áreas da defesa, com a criação de forças privadas de segurança em detrimento dos exércitos nacionais (o caso do Iraque é bastante elucidativo)[8], passando pelas áreas da educação ou da saúde[9]. Nas várias áreas, o denominador comum é a reforma do Estado entendida como um redimensionamento das suas funções e da sua capacidade de ação, abrindo novas áreas de atuação às organizações privadas com ou sem fins lucrativos.

No sector da justiça, o debate tem vindo a intensificar-se, por um lado, com a abertura de centros de arbitragem que conciliam organismos na esfera do Estado com organizações privadas – exemplo do CAAD (Centro de Arbitragem Administrativa)[10] – ou totalmente privadas – como o Centro de Arbitragem Comercial (CAC), propriedade da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa[11]; e, por outro, com a desjudicialização de processos, como é o caso do aumento de competências dos agentes de execução face ao monopólio do juiz (VV.AA., 2013).

7 Os casos da saúde e da educação são os mais emblemáticos e sobre os quais existem mais estudos.
8 O caso do emprego massivo de mercenários pelos EUA durante a recente ocupação militar do Iraque é bem ilustrativo desta tendência. Ver http://www.theguardian.com/uk/2007/aug/01/military.usa ou Stiglitz, Joseph (2008). The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict. Londres: Penguin.
9 De que é exemplo o crescimento na última década da oferta de hospitais privados e o estabelecimento de parcerias público-privadas na oferta de cuidados de saúde.
10 Mais informações em: http://www.caad.org.pt/
11 Mais informações em: http://www.centrodearbitragem.pt/ .

Este panorama é atravessado por um predomínio da racionalidade económica, definida através de critérios de eficácia e eficiência mensuráveis de forma quantitativa. Segundo esta lógica, o serviço em causa será mais racional quanto maiores números apresentar. No sector da justiça estamos a falar do número de processos findos, número de diligências, número de sessões de julgamento, etc., efetuados por cada agente do sistema (juiz, procurador do Ministério Público, oficial de justiça) ou por cada organismo do sistema (secção ou juízo do tribunal). Cada um dos agentes será mais eficiente e eficaz quanto maior número de atos tiver praticado num determinado período temporal (Garoupa, 2011).

Os estudos empíricos do direito e os estudos económicos do direito têm contribuído para a definição de metodologias de carácter quantitativo através da criação de instrumentos de medida (taxas de congestão, taxa de eficácia, etc.), tendo como base as estatísticas produzidas pelo Ministério da Justiça (Garoupa e Santos, 2013: 124). O maior conhecimento da realidade do funcionamento dos tribunais tem efeitos ao nível das práticas profissionais dos magistrados. Boaventura Sousa Santos (1996: 29) atribui ao aumento da litigância de massa uma resposta organizacional de valorização quantitativa e, em simultâneo, um aumento da rotinização da atividade dos juízes.

Retomando a análise de conteúdo dos doze documentos, verificamos que as palavras *eficácia*, *eficiência* e *racionalização* são uma constante. As medidas apresentadas pelo governo, e acordadas com a *troika*, para o sector da justiça restringem-se à organização judiciária, aos processos cíveis e aos processos executivos, isto é, às áreas de funcionamento da justiça com impacto mais direto na economia[12]. Nos documentos analisados são classificadas três ações de governo como reformas da justiça e ao mesmo tempo "*benchmarks*[13] estruturais": i) a reorganização judiciária – o novo mapa judiciário; ii) a lei da arbitragem voluntária; e iii) a revisão do Código do Processo Civil (ver Quadro 1).

i) A reorganização judiciária

A reorganização judiciária pressupõe a extinção de comarcas pelo território nacional, propondo um novo mapa judiciário composto por 39 comarcas, e a criação de tribunais especializados. O principal argumento utilizado é o da racionalização das infraestruturas de modo a permitir ganhos de eficiência.

A medida comporta ainda a criação de tribunais especializados para a Concorrência e Propriedade Intelectual e de novas secções no Tribunal de Comércio especializadas para processos de insolvência. Durante a segunda revisão regular, o governo faz um balanço positivo, definindo um calendário de implementação das medidas e sublinhando a necessidade de encerramento de

12 As alterações à legislação laboral são apresentadas noutro ponto dos documentos relativo ao mercado de trabalho.

13 Uma tradução possível é a de "referência" ou "marco".

Quadro 1. Síntese das metas acordadas entre o governo português e a troika em maio de 2011, na área da justiça (parágrafos 44 a 48)

Metas	Medidas	Classificação	Palavras mais usadas	Áreas
Resolver as pendências em 24 meses	i) Criação de equipas especializadas; ii) limpeza de registos indevidos; iii) agregação de processos; iv) retirada de casos suspensos dos registos dos tribunais; v) imposição de custas e sanções adicionais; vi) nomeação de gestores		Especialização, retirar registos, gestores	Processo Civil, Ação Declarativa e Ação executiva
Reorganização judiciária	i) Criação de 39 comarcas com apoio na área de gestão; ii) criação de tribunais especializados em matérias de Concorrência e Propriedade Intelectual; iii) novo sistema interno de gestão em dois Tribunais de Comarca; iv) juízes especializados em matéria de insolvências; v) especialização e mobilidade dos funcionários	*Benchmark* estrutural	Especialização, gestores, mobilidade	Todas, em especial Processo Civil
Revisão do Código do Processo Civil	i) Alargamento do Processo Civil experimental a mais quatro tribunais; ii) criação de tribunais especializados; iii) consolidação legislativa; iv) desburocratização de processos; v) mais poderes aos juízes para acelerar processos; vi) cumprimento de prazos, em especial para injunções, ações executivas e insolvências	*Benchmark* estrutural	Aceleração, cumprimento	Processo Civil (Ação Declarativa) e Ação executiva
Sustentabilidade do Orçamento para a Justiça	i) Introdução de custas processuais especiais; ii) plano anual de distribuição de recursos tendo por base o desempenho de cada tribunal; iii) relatórios trimestrais de taxas de recuperação		Custas especiais, recursos associados ao desempenho; prioridade aos casos que recorram à RAL	Processo Civil, Ação Declarativa e Ação Executiva
Lei de Arbitragem Voluntária	i) Tornar operacional a arbitragem na ação executiva; ii) resolução de pendências através dos meios RAL	*Benchmark* estrutural	Pendências, resolução extrajudicial	Processo Civil (Ação Declarativa) e Ação executiva

tribunais e de uma nova lógica de alocação de recursos com base nos dados econométricos de cada tribunal.

> Até ao final de Janeiro de 2012, as medidas de reforma do mapa judiciário para reduzir o número de circunscrições judiciais e encerrar tribunais subutilizados, realizar uma avaliação da gestão dos tribunais, elaborar um novo plano de gestão de pessoal, avaliar a necessidade de secções especializadas nos Tribunais do Comércio e alocar recursos com base nos dados quantitativos de cada tribunal. Até ao final de maio de 2012, será efetuada uma revisão do plano de implementação da reforma. (2.ª revisão regular, §38)

O controlo de custos obriga a uma redução do número de tribunais em funcionamento que acompanha o movimento de desertificação judiciária (Commaille, 1990)[14] do interior do território no que diz respeito aos serviços públicos.

Na 3.ª avaliação regular, o governo dá conta da extinção de dez secções judiciais e na 4.ª avaliação (junho de 2012) o número inicial de 39 comarcas é reduzido para 23. O governo intitula a medida de "Plano de reforma integral do mapa judiciário visando a redução do número de tribunais e a reorganização da estrutura judiciária" (3.ª revisão regular, §35).

O tribunal volta a estar no centro do debate mediático, com as manifestações de autarcas e das populações das regiões do interior e com o crescente interesse dos jornalistas em apresentar as zonas desertificadas onde várias pessoas falam de um possível regresso à justiça popular e onde se reconhecem dificuldades no diálogo com as populações rurais. As movimentações dos autarcas e das populações são canalizadas pelos principais partidos da oposição, que nesta matéria se apresentam como contrários à reforma[15].

Outra das medidas apresentadas no MdE no âmbito da reorganização judiciária é a criação de gestores de tribunal e de um novo sistema de gestão com o intuito de "permitir aos juízes centrarem-se nos processos". A crescente centralidade da gestão como modelo da Nova Gestão Pública (NGP) pode ser encontrada em tribunais, hospitais ou escolas.

Giles Herreros (2007) identifica as mudanças no funcionamento dos hospitais franceses impostas pelo novo modelo de gestão pública (NGP): i) fetichismo das regras, com uma procura ativa de indicadores de padronização e de uniformização da prática médica, e responsabilização dos profissionais pela imagem pública dos hospitais; ii) avaliação do desempenho organizacional em vários contextos; e iii) crispação das identidades, que conduz a reconfigurações de papéis e funções organizacionais. Esta tipificação das mudanças pode

14 "Deserto judiciário": expressão utilizada por Jacques Commaille para descrever as jurisdições com pouca atividade em França.

15 *Vide* por exemplo as manifestações de autarcas junto ao Ministério da Justiça, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2636278 .

ser transposta para o plano de reorganização judiciária presente no MdE, bem como os seus potenciais efeitos.

Ainda de acordo com o mesmo autor, esta imposição de modelos de organização burocrática assentes em guias de boas práticas e em certificações de qualidade nos procedimentos e nas práticas produz um efeito perverso na dinâmica organizacional dos hospitais. O modelo burocrático parte da ideia de que "pour changer les pratiques, il suffit donc d'écrire le changement" (Herreros, 2007: 27). Ao centrar o enfoque na burocracia, este modelo põe de lado a perspetiva organizacional que combina as relações entre vários atores com pesos e poderes diferenciados dentro da mesma estrutura. Este enfoque conduz a uma maior conflitualidade latente entre profissionais, que veem a sua identidade diminuída em função de um objetivo padronizado e independente da sua posição na estrutura.

ii) A lei da arbitragem voluntária

Em 2007, Pierre Guibentif avaliava a implementação dos julgados de paz criados em 2001, concluindo que estes apresentavam um alcance limitado no espaço social (presente em quinze localidades) e nas competências atribuídas (litígio cíveis até ao valor máximo de 3740 euros) (Guibentif, 2007: 332). O autor destacou na sua análise, por um lado, os contextos da sua implementação e, por outro lado, os possíveis efeitos nas perceções dos cidadãos sobre a justiça e na cultura jurídica dos profissionais do direito.

Relativamente aos contextos, estes mantêm-se estáveis no plano social e distintos no plano económico. No plano social, a discussão sobre as crises da justiça são uma constante desde a década de 1990 (Barreto, 2000), proporcionando uma grande margem para a promoção de políticas reformistas. A opção política pela desjudicialização e informalização da justiça (Pedroso *et al*., 2001), patentes no desenvolvimento dos meios de resolução alternativa de litígios (RAL), acompanham um processo mais vasto de transformação do sistema judicial, onde se incluem as novas profissões jurídicas (agentes/solicitadores de execução, juízes de paz, mediadores e árbitros) e a crescente informatização dos tribunais.

No plano económico, o pedido de assistência financeira altera as prioridades quanto à utilização dos meios RAL, acelerando o processo de privatização de serviços de justiça. As metas propostas no MdE e nas posteriores revisões estão centradas no acionamento dos meios RAL para a recuperação de ativos financeiros, utilizando a rede de Julgados de Paz para os pequenos processos de cobrança judiciais (ponto 7.7 do MdE), utilizando os tribunais arbitrais para a resolução de ações executivas e aumentando as custas judiciais nos tribunais judiciais, tornando-as mais próximas dos preços praticados na arbitragem. Ao contrário das políticas de justiça da primeira década do século XXI, que acentuavam a importância dos meios RAL na ótica da mediação de pequenos

conflitos (de vizinhança, de consumo), na atualidade privilegia-se a arbitragem entre empresas, entre empresas e cidadãos e entre empresas e Estados (Lei n.º 63/2011 de 14 de dezembro, art. 1.º, alínea 5).

iii) O Código do Processo Civil

A reforma do Código do Processo Civil estava em curso no momento do pedido de assistência financeira do governo português à *troika*. Aliás, o Presidente da Comissão que preparava a revisão foi posteriormente escolhido pelo novo governo para continuar em funções, tendo coordenado a comissão durante todo o seu período de atividade (2009 a 2011). As alterações ao Código de Processo Civil são descritas no MdE em seis pontos:

i) alargamento do Processo Civil experimental a mais quatro tribunais;
ii) criação de tribunais especializados em matérias de Concorrência e de Direitos da Propriedade Industrial;
iii) consolidação legislativa;
iv) desburocratização de processos;
v) mais poderes aos juízes para acelerar processos;
vi) cumprimento de prazos, em especial para injunções, ações executivas e insolvências.

Na primeira revisão regular o primeiro ponto é abandonado por razões financeiras[16]. Na quarta revisão regular o governo anuncia o abandono da proposta de revisão do Código do Processo Civil e avança com um novo código: "com o objectivo de agilizar a tramitação dos processos, o Governo decidiu aprovar um Código de Processo Civil inteiramente novo em vez de introduzir alterações ao código atualmente em vigor" (4.ª revisão regular, § 35). Esta postura demonstra, por um lado, a opção política de utilizar a crise económica enquanto "janela de oportunidade" para a introdução de políticas reformistas diferentes das propostas apresentadas em período eleitoral e, por outro lado, a opção pela transformação das regras sem apoio na prática e na monitorização das políticas públicas.

No documento relativo à oitava e nona revisões regulares (outubro de 2013), o governo declara que "a maioria das principais medidas de reforma do sistema judicial foram implementadas com sucesso" (§33), com a criação da legislação sobre arbitragem voluntária (Lei n.º 63/2011 de 14 de dezembro), a aprovação no Parlamento do novo Código do Processo Civil (Lei n.º 41/2013 de 26 de junho) e a aprovação do novo mapa judiciário (Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto).

16 "Foi decidido não alargar o regime experimental do processo civil a mais tribunais devido aos custos orçamentais que tal acarretaria" (1.ª revisão regular, § 30).

A consulta das votações das três propostas de lei do governo na Assembleia da República permite verificar que existem matérias de maior e de menor consenso interpartidário. Permite-nos ainda apoiar a hipótese de consenso entre as elites políticas e as elites jurídicas relativamente ao impacto negativo do funcionamento da justiça no desenvolvimento económico.

A nova lei da arbitragem voluntária foi aprovada com os votos favoráveis do PSD, CDS e PS e com a abstenção do PCP, BE e PEV. O novo Código do Processo Civil foi aprovado com os votos favoráveis da coligação de governo PSD/CDS e com a abstenção dos restantes partidos políticos.

A lei de organização do sistema judiciário, que ratifica o novo mapa judiciário, foi aprovada com os votos da maioria e com o voto contra de todos os outros partidos com assento parlamentar. Em 2008, aquando da votação do primeiro modelo de mapa judiciário proposto pelo governo PS, que previa a constituição de 35 comarcas, o PSD votou contra, quebrando o designado "pacto de justiça"[17] – designação pela qual ficou conhecida o acordo parlamentar para a reforma da justiça celebrado entre o PS e o PSD com vista à revisão entre outros do mapa judiciário, Código Penal e Código do Processo Penal, acesso à magistratura e estatuto dos magistrados judiciais e do Ministério Público. Na altura o argumento utilizado pelo líder do PSD foi a recusa do encerramento de serviços públicos no interior do país. Poucos anos volvidos, a mudança é radical, com a nova maioria de centro-direita a aprovar uma lei que dita o encerramento de mais tribunais e o anterior partido de governo (PS) a pedir a reabertura de todos os tribunais[18].

Assim, verifica-se que, em leis que respeitam sobretudo à justiça económica, o consenso interpartidário é superior ao encontrado em leis como a organização judiciária e funcionamento dos tribunais judiciais, com os vários partidos políticos a viabilizarem as propostas do governo. No caso da organização do sistema judiciário, lei que implica alterações em matérias como o acesso à justiça, a organização e funcionamento dos tribunais e que tem efeitos em todas as áreas da justiça, esse consenso não é possível.

Conclusão

A crise da justiça é um tema que atravessa a sociedade portuguesa há várias décadas, surgindo com maior intensidade em momentos de maior mediatização de processos judiciais. Ao longo dos anos, diversos textos foram sendo publicados em várias esferas sociais: encontros, fóruns, conferências, artigos de jornais. Estas publicações permitem-nos traçar uma sintonia entre elites políticas e elites jurídicas na definição e construção das crises da justiça, elaborando diagnósticos

17 Assinado na Assembleia da República no dia 8 de setembro de 2006.

18 http://www.publico.pt/politica/noticia/seguro-promete-reabrir-tribunais-e-acusa-governo-de-ser-aspirador-do-interior-1662960.

e propondo medidas (Amaral, 2000; Barreto, 2000; Garoupa, 2011; VV.AA., 2013). Dos vários diagnósticos presentes, foi analisado com maior profundidade aquele que relaciona o funcionamento da justiça com o desenvolvimento económico do país.

Num momento de crise económica e financeira, este argumento ganha centralidade no discurso e na ação política e é transformado no ponto nodal da política de justiça. A análise do MdE e da sua implementação permite-nos ainda corroborar a tese de que os momentos de crise podem ser oportunidades para levar a cabo políticas reformistas sem o apoio popular (Moury e Freire, 2014).

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do (2000), "A crise da justiça", in *Análise Social*, vol. XXIV (154-155), 247-257.

BARRETO, António (org.) (2000), *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Dom Quixote.

BOIN, Arjen; Hart, Paul't; McConnell Allan (2009), "Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests", *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 81-106.

BOURDIEU, Pierre; Passeron, Jean-Claude (1990 [1970]), *A Reprodução: Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Vega.

BOURDIEU, Pierre (1989), "A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico", em Pierre Bourdieu, *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.

CARVALHO, Daniel Proença de (2012), "A justiça como pilar do estado de direito", em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: INCM.

COMMAILLE, Jacques (1990), "Territoire judiciaire, territoire social pour une théorie sociologique de la justice" in André-Jean Arnaud (ed.) (1990), *Sociology of Law. Splashes and sparks*. Vitoria-Gasteiz: The Oñati International Institute for the Sociology of Law.

FOUCAULT, Michel (1979), "Governamentalidade", em *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, pp. 277-293.

GAROUPA, Nuno (2011), *O Governo da Justiça*. Lisboa: FFMS- Relógio d'Água.

GAROUPA, Nuno; Santos, Susana (2013) "Justiça", José Luís Cardoso, Pedro Magalhães e José Machado Pais (orgs.), *Portugal Social de A a Z – Temas em aberto*. Paço de Arcos: Expresso, pp. 118-129.

GOMES, Conceição (2011), *Os Atrasos na Justiça*. Lisboa: FFMS-Relógio d'Água.

GUIBENTIF, Pierre (2007), "Les julgados de paz: une nouvelle justice de proximité au Portugal", *Droit et Société* n.º 66 (2), 331-357.

GUIBENTIF, Pierre (2002), *Comunicação Social e Representações do Crime*. Lisboa: Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais, Centro de Estudos Judiciários.

HERREROS, Giles (2007), «L'hôpital à l'épreuve des reformes: entre institution et organisation», *Socio-Anthropologie* 21, 23-36.

LÚCIO, Álvaro Laborinho; Cluny, António; Costa, Artur Rodrigues da; Costa, Eduardo Maia; Fonseca, Guilherme da; Reis, João Luís Pena dos (1999), *O Sistema Judiciário Português*, Separata da Revista do Ministério Público n.º 80. Lisboa: Minerva.

LUHMANN, Niklas (1995), *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.

MACHADO, Helena; Santos, Filipe (orgs.) (2011), *Direito, Justiça e Media Tópicos de sociologia*. Porto: Afrontamento.

MAGALHÃES, Pedro (2000), "O sistema judicial em Portugal: ineficácia e ilegitimidade", em BARRETO, António (org.) (2000), *Justiça em Crise? Crises da Justiça*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 411-424.

MOURY, Catherine; Freire, André (2014), "A política e as políticas de austeridade: o caso português", em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*. Lisboa: Colecção Parlamento, pp. 133-156.

PARETO, Vilfredo (2001), "Tratado de sociologia geral", em Manuel Braga da Cruz, *Teorias Sociológicas: Antologia de textos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3.ª edição.

PEDROSO, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2001), *Percursos da Informalização e da Desjudicialização Por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

PINHEIRO, Armando Castelar; Cabral, Célia Costa (2003). *O Sistema Judicial e seu Impacte sobre as Empresas Portuguesas*. Coimbra: Coimbra Editora.

RODRIGUES, Maria de Lurdes; Silva, Pedro Adão e (orgs.) (2013), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra: Almedina.

SANTOS, Boaventura Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Ferreira, Pedro Lopes (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas O caso português*. Porto: Edições Afrontamento, 2.ª edição.

SANTOS, Susana; Gouveia, Mariana França; Garoupa, Nuno; Magalhães, Pedro (coord.); Carvalho, Jorge Morais (2012), *Justiça Económica em Portugal. Entrevistas a empresas, advogados, juízes e entidades representativas do setor*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: https://www.ffms.pt/upload/docs/justica-economica-entrevistas_ih2kT3r4LkmXae_8oZQR8g.pdf .

TEUBNER, Gunther (1989), *O Direito como Sistema Autopoiético*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

VV.AA. (2013), *Justiça Económica*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Legislação e memorandos

Lei n.º 63/2011 de 14 de dezembro, que aprova a Lei da Arbitragem Voluntária.

Lei n.º 41/2013 de 26 de junho, que aprova o Código de Processo Civil.

Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Decreto-lei n.º49/2014 de 27 de março, O presente decreto-lei procede à regulamentação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) e estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais (ROFTJ).

Memorando de Entendimento no âmbito do programa de assistência económica e financeira (1.º Memorando e 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª, 6.ª, 7.ª, 8.ª, 9.ª, 10.ª, 11.ª e 12.ª revisões regulares). http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/secretarios-de-estado/secretario-de-estado-adjunto-do-primeiro-ministro/documentos-oficiais/memorandos.aspx

Acordo político-parlamentar para a reforma da Justiça celebrado entre o PS e o PSD, 8 de setembro de 2006. http://www.oa.pt/upl/%7B7d5ada1e-adbf-4182-bd46-7ac1fa73717e%7D.pdf