

A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NAS DEMOCRACIAS MODERNAS *

JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES

O problema da administração da justiça apresenta-se, no final deste século, como um dos mais delicados que as sociedades democráticas estão a enfrentar. Enquanto se tratou de organizar a arquitectura política do Estado, o debate ideológico permitiu, quase sempre, encontrar soluções que, ainda que precariamente, realizaram o equilíbrio entre poder institucional e sociedade e asseguraram um efectivo progresso no sentido da eficiência e da pluralidade.

Com a administração da justiça foi diferente. A incapacidade de as instituições judiciais se auto-reformarem e o peso de concepções que defendem a instrumentalidade dos sistemas de justiça e os reduzem a categorias que convivem no estrito universo das chamadas “questões de Estado”, questões que estariam consensualmente dispensadas do confronto ideológico e partidário, contribuíram para que os Estados de Direito se inspirem ainda, quanto à problemática da justiça, em princípios de organização e funcionamento elaborados no século XVIII.

* Conferência pronunciada no VIII Simpósio de Direito Comparado Luso-Brasileiro — 13/9/91.

A crise da administração da justiça é, assim, de algum modo, epifenómeno nas modernas democracias.

Os Estados de Direito são, cada vez, mais Estado de Leis que Estados de Direito e esta tendência aprofunda a distância que separa o direito codificado do direito vivo, provocando e desafiando o déficit de funcionamento dos sistemas.

A idéia de crise acaba, por esta via, por entrar no vocabulário político e estar presente nas representações sociais sobre a justiça. Os problemas da lentidão processual, dos mega-processos, do acesso à justiça, estão na ordem do dia e produzem efeitos de auto-estigmatização interessantes de analisar. Se acompanharmos as tendências de opinião, verificamos a severidade com que, num número significativo de países são examinados os sistemas próprios e a benevolência com que se olha os modelos estrangeiros. A sedução que hoje exercem sobre sectores da doutrina norte-americana algumas instituições da Europa Continental contrapõe-se o quase fascínio com que certas correntes da Europa observam os modelos norte-americanos. Eu próprio — devo confessar — me senti perturbado quando, a propósito do Código de Processo Penal português, que considerava dos mais avançados, fui frequentemente confrontado com argumentos tirados de séries policiais. Tendo-me decidido estudar o modelo processual norte-americano, hoje sei que o processo é aí conduzido, na prática, pelo *public prosecutor*, que nas grandes áreas metropolitanas da América 80% a 90% dos casos terminam por *plea bargaining* e que o grande júri, tido na Europa como instituição modelar de garantia nas fases preliminares do processo, é um órgão puramente inquisitório em que é vedada a participação da defesa. Com estes e outros apontamentos, munciei-me para arrefecer o entusiasmo dos meus interlocutores e edificar a minha fé sobre o sistema pátrio.

Mais importante que a idéia de crise é, todavia, a questão metodológica do diagnóstico da crise.

A circunstância de a sociologia do direito só tarde se ter constituído em ciência autônoma impediu, durante muito tem-

po, o exercício sistemático de uma função de conhecimento sobre a realidade judicial.

Talvez por isso, as explicações já conseguidas, ainda que estimulantes, são, em larga medida, desprovidas de eficácia geral.

A título de exemplo, se é certo que no período que antecedeu o incremento dos estudos sociológicos se privilegiou a visão normativista do direito em detrimento de uma visão institucional e organizacional e, dentro daquela, o direito substantivo em prejuízo do direito processual,¹ algumas experiências, como a portuguesa, evidenciaram um florescimento do direito processual que elevou este ramo de direito a um grande refinamento científico e suscitou um debate de escolas que influenciou, durante muito tempo, o ensino universitário e a praxe judiciária e forense. Pois justamente este facto é hoje denunciado como factor ou elemento da crise traduzidos no “cienticismo exacerbado” do processo, na valorização excessiva das formalidades em detrimento da substância, da verdade formal em prejuízo da verdade material, no estímulo a uma actividade dirigida a decisões de instância e não ao julgamento de mérito.

Do mesmo modo, abordagens sociológicas que têm sido feitas sobre o perfil das magistraturas,² embora interessantes como estudos de organização, não são susceptíveis de fornecer uma explicação global e sugerem, muitas vezes, pistas enganadoras.

Numa perspectiva que consideramos correcta, Laborinho

¹ Boaventura de Sousa Santos, *Justiça*, in introdução à *Sociologia da Administração da Justiça* — *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 21, pág. 11 e segs..

² Como as que, na Itália, identificam uma tendência “estrutural funcionalista” que agruparia os magistrados conservadores ou moderados defensores da divisão de poderes e adeptos de soluções tradicionais, outra de “conflitivismo pluralista” que defende o reformismo como método de aprofundamento da democracia e uma terceira dita de “conflitivismo dicotómico de tipo marxista” que englobaria magistrados apostados no uso alternativo do direito. Boaventura de Sousa Santos loc. cit., pág. 25.

Lúcio, introduzindo o tema do poder judicial português no período de transição democrática, observou que a administração da justiça se reduziu a “uma simples administração da lei, correspondendo ao magistrado o estatuto redutor e relativo de mero técnico do Direito, gerando um processo de elaboração complexo em que intervêm influências ideológicas, razões de fundo inspiradas no sentido último de direito e conveniências de método centradas em torno das virtudes da pura lógica formal”.³

Fica então o problema do diagnóstico.

Antes de mais, há que convir, a propósito da administração da justiça, que as dificuldades se filiam menos numa degenerescência do sistema que na mutação das condições estruturais da sociedade e no tipo de solicitações que esta determinou. E que alguns dos problemas que levaram à mitificação da idéia de crise são apenas velhos problemas que novos meios de detecção tornaram conhecidos. Meios de detecção que o princípio da década de 60 reforçou substancialmente, com o desenvolvimento da sociologia das organizações, da ciência política e da antropologia do direito e com a emergência da luta de direitos cívicos e suas sequelas de codificação.

Foi, sobretudo, a noção de Estado de Direito e a sua interiorização no imaginário social e político que tornou patente a existência da crise: pelo papel que haveria de desempenhar na democratização do Estado e na criação de uma nova ordem internacional, pela associação estratégica que inspirou entre os conceitos de direito e de garantia e pelo imperativo de judicialização a que deu lugar, o que tudo, pelo menos no plano formal, faz com que Estado de Direito deva agora responder, em rigor, a Estado de Justiça.

E isto é de tal modo assim que seria tentado a dizer que a crise da administração da justiça resulta em larga medida, do facto de os sistemas não se terem adaptado (se o poderiam fazer com êxito é questão que analisaremos adiante) às novas

³ O poder judicial na transição *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1988, nº 60-61, pág. 700 (trad.).

condições (sociais, econômicas, políticas e culturais) da vida democrática.

A observação das sociedades contemporâneas põe, com efeito, sob os nossos olhos, um conjunto de realidades que, pela sua interação, se repercutem, de uma forma inusitada, no direito e na justiça.

A complexidade originada pelo desenvolvimento econômico e social coincidiu, em muitos países, com a evolução no sentido de sociedades abertas, levando a um alargamento e a uma maior consciencialização de direitos e impregnando as relações sociais de uma mais ampla dimensão jurídica. Os direitos não são já apenas os que classicamente suportavam o estatuto de cidadão e que se analisavam como instrumentos formais. São direitos de conteúdo social, econômico e cultural, referem-se a áreas novas como o ambiente, a protecção do consumidor e a defesa do património cultural, tornam cada vez mais real o conceito de homem situado, democratizam o direito que passa a integrar o quotidiano de cada homem pelo simples facto de respirar, alimentar-se e utilizar os espaços comuns.

O aumento de complexidade conduziu, no entanto, à fragmentação do direito e à incomunicabilidade entre as disciplinas jurídicas. É a época da inflação das leis, do isolamento dos saberes, dos especialistas (jurisperitos em determinadas matérias que não se envergonham de confessar que não conhecem uma linha das restantes matérias). Este fenómeno tornou enciclopédica a tarefa dos magistrados e veio enfraquecer a dimensão prudencial do julgamento em benefício da técnica e do domínio do processo.

Mas os tempos modernos são também tempos de oralidade da cultura. Os audiovisuais alteraram os hábitos das pessoas, os documentos são substituídos por suportes informáticos, a tendência para a formatação e simplificação torna obsoletos, aos olhos do vulgar cidadão, os actos processuais.

Paralelamente, a velocidade de circulação da informação privilegia o conhecimento horizontal — geográfico — em detrimento do conhecimento vertical-histórico —, homogeneizan-

do os espaços, produzindo alterações de valores e de comportamentos, dando a cada pessoa o estatuto de cidadão do mundo, acentuando a idéia de pluralidade e gerando sentimentos de impaciência e perplexidade num universo em que tudo parece ser possível ao mesmo tempo. A leitura normativa da realidade e os tempos de resposta da justiça não são compatíveis com uma ordem social em que os acontecimentos se impõem por si e a análise se faz praticamente em tempo real.

É neste contexto, que a comunicação social aparece a reivindicar o seu papel de quarto poder e a exercer uma função mediática que, freqüentes vezes, colide com a dos tribunais e, por via de regra, se lhe antecipa.

Estas condições interagiram com outras e vieram expor-nenciar as solicitações de justiça.

O pluralismo deu lugar à confrontação de crenças e ideologias e agudizou a dialéctica entre o Estado e a sociedade, alargando o papel reconhecido à livre iniciativa e à consciência individual e tornando a conflitualidade lugar fisiológico da vida social. Conflitualidade a que, todavia, se junta a que emerge de patologias sociais provocadas por factores de tensão. É a distribuição desequilibrada de recursos a aumentar as desigualdades, o agravamento do problema da pobreza com o quarto mundo a partilhar as grandes metrópoles, a agudização da divisão internacional do trabalho ocasionada pela concentração das tecnologias, a degradação da qualidade de vida originada pela concentração urbanística.

Esta conflitualidade veio reclamar dos tribunais meios de intervenção quantitativa e qualitativamente diferentes daqueles de que tradicionalmente dispunha. Está-se perante uma sociedade muito menos homogênea, esbateu-se o sentido de grupo, avolumaram-se os factores de mobilidade social, diminuiu a eficácia dissuasora das leis.

As transformações contagiaram o próprio Estado através daquilo a que se conveio chamar democratização da Administração Pública. O Estado organiza-se agora na base de uma maior diferenciação funcional, conferindo-se autonomia a sub-sistemas e contribuindo-se não raras vezes para uma radica-

lização que leva à ruptura operacional e ao aparecimento de défices de racionalidade. Uma parte considerável e crescente das questões trazidas aos tribunais tem actualmente a ver com o funcionamento da Administração.

Esta evolução verificou-se ou acelerou sobretudo a partir da década de 60 e foi gerida, pelas políticas de justiça, através de soluções de natureza quantitativa: fazendo corresponder ao aumento de processos um acréscimo do número de operadores mas conservando, no essencial, a estrutura e os métodos.

Porém, o aumento do número de operadores, indiscriminado e frequentemente destinado a acorrer a rupturas, haveria de provocar um abaixamento da qualidade que, em aparelhos sensíveis como o da justiça, é factor de insegurança jurídica. E a insegurança jurídica conduz, por seu lado, a um aumento de solicitações de justiça que agrava os défices de resposta e suscita, de novo, soluções de índole quantitativa. Um ciclo fechado que é difícil romper.

Note-se que a massificação de operadores não adveio exclusivamente da unilateralidade das políticas de justiça. Em alguns domínios, surgiu como resultado da democratização econômica e cultural. É o caso das profissões jurídicas cuja condição foi profundamente marcada pelas alterações verificadas no acesso ao ensino superior e na organização universitária. O crescimento exponencial de juristas está a converter a advocacia numa profissão residual, sujeita a critérios fluidos de selecção e, por isso, propícia ao desencadeamento de situações de oferta excessiva. Esta transformação contribuiu para um aumento da litigância e para uma diminuição da qualidade da intervenção processual. A propositura de acções é cada vez menos precedida de um esforço no sentido da auto-composição do conflito, eleva-se o número de pretensões manifestamente mal fundadas, os processos são inundados de incidentes.

A maior parte dos sistemas de administração da justiça apresentam hoje défices estruturais de resposta que se converteram ou arriscam a converter-se em elementos do siste-

ma, inspirando soluções que obedecem a uma lógica de produtividade e não a uma lógica de justiça. São os poderes de triagem processual atribuídos aos tribunais superiores, a discricionariedade de acção reconhecida indiscriminadamente ao Ministério Público, a anulação prática do controle da motivação das decisões, etc.

A lentidão e os bloqueamentos da justiça começam, por outro lado, a funcionar como garantia extra-jurídica para um dos litigantes (aquele que tem ou julga ter a posição jurídica mais débil) que confia no tempo para desgastar o adversário, obter uma alteração legislativa salvadora ou simplesmente manter-se na titularidade de um direito ou de uma vantagem que lhe não são devidos. Como se compreende, esta circunstância gera um novo efeito multiplicador de solicitações, estimulando a litigância e diminuindo a eficácia dissuasora do direito.

Estes problemas, que importantes contributos trazidos pela sociologia e, em especial, pela sociologia crítica, permitem conhecer, não estão resolvidos nem em vias de resolução em muitos países.

Além do preconceito a que atrás aludimos relativo à administração da justiça como área sujeita a um compromisso de neutralidade, é visível a dificuldade de se proceder a uma aproximação metodológica que tenha em conta o carácter inter-sistémico das questões e o lugar institucional a que pertencem.

Antecipando uma posição, devo dizer que não se me afigura que a justiça possa funcionar, algum dia, como resposta para todos os conflitos juridicamente reguláveis. E, neste sentido, a tendência para uma judicialização total não corresponde senão a uma utopia induzida da incapacidade de o Estado assumir determinadas tarefas por via executiva ou legislativa. A ideia de que toda a conflitualidade — gerada no seio da família, da empresa e dos grupos — exige uma intervenção pacificadora oficial, directa e imediatamente atribuída aos tribunais, subentende uma organização e uma fluidez que o moderno Estado de Direito, pela sua natureza, não pode suportar.

Analisemos, todavia, preliminarmente, alguns tópicos sobre os quais tem incidido a atenção dos reformadores.

Um dos mais relevantes, com conotações no princípio da separação de poderes e na evolução que esta problemática sofreu sobretudo a partir de meados deste século, é o da legitimação das magistraturas.

Como é conhecido, o problema da independência dos tribunais está, em grande parte condicionado pelas garantias existentes quanto ao recrutamento e ao estatuto profissional dos magistrados. A preocupação de evitar discriminação no acesso à função e a interferência de outros poderes no seu exercício levou, um pouco por todo o lado, à instituição de sistemas que excluem ou diminuem a intervenção dos Executivos, pela criação de órgãos próprios participados por magistrados ou de mecanismos de consulta. A Declaração Universal sobre a independência da justiça adoptada em Montréal em 1983 reconheceu expressamente este objectivo, recomendando-o às Nações Unidas (Ponto 2.14 b).

Entretanto, nos casos em que as reformas se têm traduzido na criação de órgãos com competência para a nomeação e gestão estatutária e disciplinar das magistraturas (exemplos de Espanha, Itália e Portugal), o reforço das condições de independência foi acompanhado pelo aparecimento de fenómenos novos a que não pode deixar de atribuir-se relevo. A repartição por órgãos diferentes e pertencentes a diversos poderes de competências relativas a operadores de um mesmo sistema (magistrados, funcionários, policiais) deu origem a situações intrasistémicas de conflitualidade, agravou défices de racionalidade e criou zonas de não confluência entre poder e responsabilidade. Paralelamente, reacções corporativas, de arrastamento ou de puro mimetismo, conduziram à outorga de estatutos de autonomia a subsistemas (caso do funcionalismo ou da polícia), o que veio cavar mais fundo as fracturas existentes e agravar as dificuldades de uma gestão integrada.

Para um observador isento, torna-se patente que aquelas soluções, isoladas como foram de uma reconversão sistémica, não asseguraram ganhos de eficiência e de produtividade. E,

no entanto, elas contêm-se em princípios e sugestões políticas amadurecidos por amplos sectores democráticos (recorde-se que as inovações foram geralmente ensaiadas em países saídos de regimes autoritários) e demonstraram ser capazes de assegurar a independência dos tribunais de uma forma superior.

Outro ponto que justamente tem preocupado o legislador é o da formação de magistrados. É hoje manifesto que a Administração da justiça comporta uma função de compreensão que reclama um profundo apetrechamento técnico e cultural. A noção de que o magistrado deve ser tanto quanto possível produto da sociedade, nivelando-se por ela para melhor a reflectir, está a ser substituída por outra, mais esclarecida, sobre o modo de conhecer e interpretar a realidade social. Está também ultrapassada a visão estritamente normativista que dominou a atitude profissional das magistraturas, chamando-se, hoje, a atenção para a problemática do *facto* e para a necessidade de uma metodologia que não se alicerce em pressupostos tão aleatórios como são a vocação, o jeito ou o saber empírico. Esta nova maneira de encarar as coisas levou à concepção de sistemas, como o português com o Centro de Estudos Judiciários, que, em pouco tempo, se revelaram idóneos à concretização de um perfil diferente de magistratura, orientado por princípios estatutários e deontológicos muito precisos, não condicionado por estereótipos que oscilam entre a neutralidade e a engenharia social, enformado por uma preparação técnica e cultural que permita fazer a ponte entre o direito e a vida.

Tem, não obstante, que reconhecer-se que a nítida melhoria da capacidade profissional das magistraturas nem sempre foi suficiente para superar os impasses processuais. Alguns estudos comprovaram, de facto, que, em situações de carência de resposta, o aumento da capacidade de um dos sub-sistemas pode determinar um acréscimo inesperado de solicitações, resultante da alteração de expectativas que vem, a prazo complicar as coisas.

Factor que igualmente influenciou, no plano jurídico ou meta-jurídico, as reformas realizadas foram os instrumentos

internacionais sobre direitos do homem e o acolhimento que neles tiveram os problemas da justiça. Veja-se o caso da Convenção Europeia dos Direitos do Homem com o enunciado do direito a um julgamento em *prazo razoável* que está nitidamente a condicionar a legislação processual de muitos países. Ainda aqui, porém, não pode ignorar-se a situação paradoxal, típica dos aparelhos de justiça, de as instâncias europeias estarem, com frequência, a reconhecer a existência de violação por parte dos países, ao mesmo tempo que se revelam incapazes, elas próprias, de respeitar o direito a um julgamento em *prazo razoável*.

As tendências sobre gestão das magistraturas e a tensão pró-activa do direito internacional pontuam soluções que se inserem numa lógica correcta de resposta aos problemas da justiça mas que, por si, não invertem substancialmente o estado dos problemas.

Numa democracia moderna, a administração da justiça não pode ser deixada fora do tempo e do espaço, ainda que com o propósito bem intencionado de garantir um terreno neutral, imune a desvios e perversões e distanciado o suficiente para assegurar uma correcta observação.

A primeira ilusão sobre a problemática da justiça reside exactamente em se ter pensado que é possível conceber um sistema isolado dos demais, com a função de gerir a conflitualidade através da execução da garantia jurídica.

Não creio que possa ser assim.

O Estado de Direito deve organizar-se por forma a administrar, com o mínimo de coercividade, a conflitualidade própria da dinâmica e da pluralidade social. E tem ao seu dispor adequados mecanismos.

Em primeiro lugar, a actividade legislativa. É hoje do conhecimento comum que o modo como se legisla constitui importante factor de insegurança jurídica. A inflação de diplomas, as técnicas deficientes de legislar, o uso imoderado de leis-medida, a escassa divulgação do direito, constituem alguns dos obstáculos que impedem os cidadãos de ter alguma certeza sobre a lei em que vivem. O Estado de Direito deveria ser

um Estado em que a observância da lei se impuzesse, antes de mais, como dever cívico. Para isso, o Estado deve fazer apenas as leis necessárias, elaborá-las de modo claro e tornar o seu conhecimento acessível aos cidadãos. O excesso de leis é produto da complexidade social mas é também resultado da tentativa de governar ou administrar por decreto. Garantir e estimular o acesso ao direito é uma importante tarefa dos Estados modernos que naturalmente deve localizar-se nos sistemas de educação e cultura.

Outro instrumento que os Estados devem desenvolver é o da prevenção e auto-regulação dos conflitos. O crescimento de litígios no âmbito da Administração Pública indicia a dificuldade que os Estados experimentam, no seu próprio seio, para gerir os conflitos. Por razões que, muitas vezes, se filiam na preocupação de evitar formas de sancionamento político, generalizou-se a tendência para o recurso a soluções contenciosas em prejuízo de soluções de conciliação ou transacção. Por outro lado, as relações entre a Administração e os particulares continuam a pautar-se por praxes burocráticas ou a depender da pura discricionariedade dos funcionários.

A feitura de códigos de processo administrativo gracioso podem constituir um meio eficaz de racionalizar e balizar juridicamente a actividade administrativa.

Do mesmo modo, a intervenção do Estado deve ter presentes as próprias relações entre particulares, através do estímulo à prevenção e auto-composição dos conflitos, da divulgação de informação em domínios particularmente expostos como é o do consumo, e do apoio à criação de instrumentos de arbitragem.

Relativamente à área criminal, deve considerar-se que a administração da justiça é apenas um dos sistemas de intervenção mas que a prevenção e a dissuasão não dispensam o controle social. Os Estados modernos devem investir em jardins de infância, em escolas e em actividades de aproveitamento de tempos livres o que, mais tarde, queiram poupar em prisões e consciencializar a família, as igrejas e os grupos, do papel que podem protagonizar na prevenção da delinquência e na reinserção social.

Em síntese, nas sociedades abertas o Estado não pode con-
finar-se a objectivos de incrementação da lei e da ordem. Tem
de fazer uma gestão política que evite a degradação de situa-
ções e a eclosão de fenómenos de anti-juridicidade, privilegian-
do, em qualquer caso, as intervenções preventivas e de con-
trole social.

Com estas considerações, procuramos fazer alguma refle-
xão sobre as tarefas do Estado democrático e o lugar que nelas
ocupa a administração da justiça. Concepções persistentes de
um entendimento mecanicista da divisão de poderes e a idéia de
que a garantia jurisdicional deve funcionar como modo natu-
ral de realização do direito impuzeram aos sistemas de justiça
um débito a que não estão em condições de corresponder.

Tem, em todo o caso, que reconhecer-se que as dificulda-
des da administração da justiça ultrapassam as que são pro-
vocadas pelas solicitações que lhe são indevidamente dirigidas.
E aqui se coloca, com verdade, o problema nuclear de que nos
propusemos tratar.

Uma primeira resposta a esta problemática implícita, a
meu ver, o reconhecimento de que, constituindo a justiça uma
questão essencial de organização do Estado, deve visar-se uma
estratégia global que dê o justo relevo às interfaces existentes
nos órgãos e poderes e às atribuições que cada um deve pros-
seguir.

A submissão dos problemas de justiça a considerações de
base exclusivamente técnica e administrativa, posto que em
homenagem a valores de neutralidade, apenas aprofunda a in-
capacidade de a justiça se afirmar como poder ou a incentiva
a um funcionamento lesivo da organização unitária do Estado.

Do mesmo passo, uma correcta política de justiça não pode
abstrair, nas respostas sectoriais, das tensões sistémicas e in-
terdisciplinares que sobre elas impendem.

A produção legislativa, o recrutamento e a formação de
magistrados, os sub-sistemas de apoio técnico-administrativo,
a organização e o funcionamento das polícias, o planeamento
e a gestão de recursos, a utilização das tecnologias, eis um con-
junto de questões que exigem uma resposta articulada, sob

pena de as alterações introduzidas num sector provocarem disfunções e assimetrias que farão descer a eficiência global do sistema.

Daqui se intui que, em rigor, uma *política de justiça* jamais terá sucesso sem uma *economia de justiça*.

Eu sei que essa ilacção colide com o pensamento tradicional alicerçado na idéia de que a justiça é tarefa de juristas e que os gestores e administradores são dispensáveis e podem até perturbar a tranqüilidade do "templo" com o seu apego a métodos impíricos estranhos à interioridade e à especulação.

Creio, aliás, que é neste ponto que reside um dos nós mais bloqueadores da generalidade dos sistemas de justiça. Com o volume de processos que inunda os tribunais e o novo tipo de questões a eles submetidas, é ingenuidade acreditar que os magistrados dispõem, em geral, de formação e de tempo para re-realizar a gestão corrente de sub-sistemas complexos como são os da direcção do pessoal, das rubricas orçamentais, da transmissão de actos, da manutenção de equipamentos, da organização e dos métodos. Por outro lado, a concentração da gestão nos ministérios da justiça mostra-se incompatível com a natureza difusa dos serviços e com o sentido autonómico das jurisdições. A existência de administradores que, sob a supervisão dos órgãos gestores das magistraturas, se ocupem, de uma forma descentralizada, das tarefas administrativas postula-se, assim, como exigência fundamental.

Outro dos problemas que as modernas democracias têm inevitavelmente que equacionar é o dos sistemas de recrutamento, disciplina e formação de magistrados. Como tem sido repetidamente afirmado por organizações e associações internacionais, é necessário, nesta matéria, salvaguardar objectivos de imparcialidade e não discriminação e eliminar ou atenuar a presença de critérios de discricionariedade política. Não podendo abstrair-se das idiosincrasias de cada país, impõe-se que os governos respeitem *standards mínimos* e adoptem políticas que, de forma activa, reconduzam os sistemas a uma lógica simultaneamente de justiça e de eficiência. Onde funcionem sistemas de governo próprio dos tribunais ou das magistraturas,

é imprescindível a adopção de métodos que assegurem uma gestão integrada dos sub-sistemas comuns.

A formação de magistrados avulta, neste contexto, como um objectivo de primordial importância. A justiça é um dos sectores que mais tempo resistiu à idêia de formação, por um lado, com o argumento de que um poder soberano se legitima democraticamente e não por explicitações de competência técnica ou de saber e, por outro, com o preconceito de que sairia abalada a imagem de um poder que se recicla. São concepções que tendem a passar à história, tão imperativa se tornou hoje a necessidade de formação, desde logo pela velocidade imprimida à produção legislativa e pela dinâmica e complexidade que caracterizam a vida social. Com as cautelas que é de observar quanto à não imersão nos sistemas de mecanismos ideológicos ou politicamente orientados, os Estados têm como tarefa inalienável a de facultar aos magistrados o acesso a acções de formação que lhes permitam acompanhar e apreender as aquisições técnicas e culturais que se sucedem a ritmo nunca anteriormente verificado.

Uma conseqüente política de justiça não pode assim também, esquecer o reexame profundo do papel do advogado nas sociedades modernas. Os problemas da complexidade e da conflitualidade trouxeram à superfície os vazios de eficácia do sistema jurídico e as condições extremamente débeis e quase sempre não igualitárias em que se realiza o acesso ao direito. É necessário transpor para o direito os objectivos de prevenção e profilaxia que os Estados proclamam para a saúde e colocar a função mediática do advogado ao serviço destes objectivos. Na verdade, a aceleração da vida social, a estruturação difusa da economia e do mundo de negócios e a crescente interferência do poder político na esfera individual impõem que o advogado actue junto dos cidadãos como defensor dos direitos e garantias e mediador do conhecimento jurídico. Em certo sentido, seria tentado a dizer que se perfila no horizonte a necessidade de uma espécie de advogado de família. Os problemas da liberdade e da segurança, da intimidade da vida privada, da participação em relações negociais, do diálogo com

a Administração Pública, do relacionamento familiar e de grupo, fornecem um vasto campo de sugestões para a presença do advogado. Para isto, porém, não pode o Estado exonerar-se de uma intervenção subsidiária que torne efectivo e iguale o acesso ao direito e à justiça e que defina, em novos moldes, os princípios que organizam a função da advocacia e os instrumentos que estimulam e apoiam a sua acção concreta.

Vem, depois, o problema do processo. As questões processuais têm sido geralmente consideradas como as grandes responsáveis pela crise da justiça. E, no entanto, não creio que caiba ao processo tal quota de responsabilidade. Com efeito, a desactualização das leis processuais foi potenciada pela interacção dos mais variados factores, especialmente de índole logística. Há que estar prevenido contra tendências que anunciam a resolução da questão judicial com recurso a slogans do tipo *simplificar, desformalizar, desburocratizar*.

Certamente, é necessário simplificar, desformalizar e desburocratizar. Mas uma política que se guie cegamente por estes objectivos pode conduzir à anomia do sistema, desprovendo-o de instrumentos de ponderação e certeza jurídica. Impõe-se um exame criterioso que verifique, instituto por instituto, a necessidade e adequação dos actos e formalidades e avalie, depois, a sua economia global e a sua dinâmica interna. É, por outro lado, fundamental que se possua de cada acto e formalidade uma idéia segura quanto à sua exequibilidade, eficácia e impacto sociológico. A desactualização do processo resulta, em larga medida, da falta de adequação entre as soluções e a realidade social, como o comprovam, a título exemplificativo, as questões relativas à linguagem, aos meios e métodos de comunicação e ao registro da prova. A tendência para a oralidade da cultura e a velocidade imprimida à circulação de informação obrigam, sobretudo, a repensar aspectos retóricos dos actos e formalidades. Nesta orientação, as linhas vectoras de um processo adequado às exigências do Estado moderno passam por uma simplificação que respeite a finalidade dos actos e pela valorização das questões de mérito. A idéia de oralidade tem de ser reforçada enquanto possa assegurar, de uma forma

mais eficaz, objectivos de imediação e concentração e satisfazer interesses de celeridade e de relação com os litigantes. Ponto é que a oralidade não se transforme numa via para diminuir ou subverter os meios de controle da decisão, nomeadamente no que respeita à motivação. Aqui reside uma brecha por onde tem escapado uma garantia essencial à democraticidade do processo. A relação de quase pertinência cultural entre a oralidade e o processo moderno (por isso, a maioria dos ordenamentos jurídicos vêm consagrando o princípio, havendo até quem o eleve, como é o caso de Espanha, à dignidade constitucional), impõe um especial cuidado para que ele se não possa converter em instrumento de arbitrio. O antídoto para esta perversão está no registro da prova e na exigência de motivação das decisões.

Ao referir-me ao registro da prova, aproximo-me de um terreno em que é legítimo colocar todas as dúvidas sobre a eficiência dos actuais sistemas de justiça e toda a esperança no futuro que se avizinha: o das novas tecnologias.

A administração da justiça tem-se mantido, um pouco por todo o lado, como reduto do conservadorismo administrativo, limitando-se a repercutir com atraso, as inovações experimentadas nos outros sectores da Administração. A imagem que o cidadão comum retém da justiça é, por vezes, a de um aparelho burocrático funcionalizado, lento, enrolado sobre si mesmo. Sendo desiocada a excessiva, esta imagem é alimentada pelo modo como os tribunais se relacionam em termos comunicacionais e geram os sub-sistemas em que operam: utilizando processos de argumentação com uma elevada densidade de conceitos, socorrendo-se de fórmulas só acessíveis e iniciados e praticando métodos arcaicos de expediente.

A informação jurídica, os sistemas de documentação e arquivo, o estilo dos documentos, a transmissão dos actos, o registro da prova, a formatização de peças processuais, tudo são domínios que as novas tecnologias de informática e comunicação permitem agora equacionar e resolver em termos diferentes. Para isso, é necessário que o Estado reconheça a administração da justiça como área prioritária e que, no interior do

sistema, forme operadores que conheçam, com uma perspectiva interdisciplinar, o papel que as tecnologias podem desempenhar.

É tempo de concluir.

As considerações que acabei de produzir visam, no essencial, que a uma concepção determinista que deixa eclodir os conflitos e os endossa formalmente aos sistemas de justiça se substitua um paradigma fundado no princípio de que é tarefa do Estado promover o máximo de efectividade do sistema jurídico com o mínimo de coercividade e estruturar a administração da justiça como *ultima ratio* que deve intervir, com eficiência, quando as situações se tornam patológicas ou a natureza especial dos interesses o determine.

Numa sociedade complexa, multipolar, em que o Estado tem de realizar o projecto dificilmente conciliável de promover o máximo de liberdade, segurança e bem-estar, preservando, ao mesmo tempo, o máximo de pluralidade social, moral e política, a idéia de modernidade solicita a justiça para um esforço de actualização, sem o qual será simplesmente retórica a sua função de compreender o mundo e a vida.

Existindo para medir e resolver os problemas dos homens, a justiça não pode intervir, como os deuses e os oráculos, para livrá-los dos seus males ou evitar os seus castigos. Nem tem o dom de conhecer ou corrigir em tempo real.

Por isso, continuará a ser, em si mesma, uma categoria conflitual.

Cabe aos Estados modernos compreender esta contingência e reelaborá-la, até ao limite do possível, para que a justiça seja efectivamente colocada ao serviço do homem e da sociedade.