

Agentes (facilitadores) de mudança precisam-se!

I - Enquadramento

Há 30 anos, na Faculdade de Direito de Lisboa (FDL), na altura em que a frequentei (curso 91-96) não se falava de meios de Resolução Alternativa de Litígios (RAL), muito menos de Julgados de Paz. Aliás, não me parece que naquela altura fizesse parte de algum programa de curso universitário. A explicação é simples: em Portugal os meios RAL emergem na viragem do século XX para o século XXI. Na prática, ou mais concretamente no terreno, com a criação, no ano de 2001, dos primeiros 4 Julgados de Paz, nos concelhos de Lisboa, Seixal, Vila Nova de Gaia e Oliveira do Bairro. Isto não quer dizer que os Julgados de Paz, ou os juízes de paz sejam institutos recentes em Portugal. Na verdade, a história do sistema de Justiça em Portugal dá conta da existência de Julgados de Paz desde as origens da nacionalidade¹. Contudo, nos moldes em que existem atualmente, o seu (re)nascimento apenas ocorreu no final do sec. XX.

Apercebi-me desta resposta complementar, vulgo meios RAL, aos imponentes tribunais judiciais, ou de outro modo à Justiça dita “tradicional”, um pouco mais tarde. Mais propriamente, no ano de 2002, numa das estimulantes aulas de políticas públicas do Professor Augusto Mateus, que integravam o programa do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) no Instituto Nacional de Administração (INA). Curiosamente, aqueles que frequentavam o CEAGP eram apelidados, pelos organizadores do curso e por alguns professores, de “agentes de mudança”. Chamavam-nos assim porventura com o propósito de motivar os futuros recursos humanos que, por via deste curso, ingressariam na administração pública, inculcando-lhes uma mensagem disruptiva à ideia “clássica” de funcionalismo público.

Interessou-me muito aquele novo exemplo de política pública, que correspondia a uma oferta diferente do sistema de Justiça, sobretudo porque, com a mediação incorporada, como uma faculdade concedida às partes de resolverem os seus conflitos (que lhes

¹ VARGAS, Lúcia Dias, Julgados de Paz e Mediação - Uma Nova Face da Justiça, Coimbra, Almedina, 1996, p. 17

permitia falarem abertamente dos seus problemas, procurando soluções conjuntas, graças ao papel facilitador de um mediador) surgia uma oportunidade para o exercício de uma cidadania ativa que aproximava as pessoas à Justiça.

Da minha curta experiência como advogada, à época, tinha presenciado diversas situações em que as pessoas não tinham percebido quase nada do que se havia passado no julgamento em que haviam estado, o que, em grande parte, seria fruto da linguagem técnica e bem assim da majestosa solenidade que se impõe numa audiência de julgamento. Ao invés, nos Julgados de Paz, não se verifica o cerimonial, com contornos de *mise en scène*, que existe nas salas de audiência dos tribunais comuns, existe espaço (físico e temporal) para acolher e ouvir quem precisa de recorrer a esses serviços de Justiça. Mesmo que não se recorra à mediação, a informalidade é a tônica dominante. Nos julgados de paz não há togas nem becas, o juiz de paz senta-se à mesa com as partes e até na discussão e julgamento impera a simplicidade.

Ora aí estava um modelo de Justiça de proximidade que fazia falta para ajudar a combater a morosidade da Justiça, aproximando outrossim a Justiça do cidadão – acreditaram, quer aqueles que o implementaram, quer os que foram aderindo ao projeto Julgados de Paz, gizado a partir de um documento estrutural, do então Ministro da Justiça António Costa, intitulado: “Para uma Nova Repartição de Competências na área da Justiça”, que abriu a porta a que determinadas matérias fossem tratadas fora dos tribunais judiciais, designadamente conservatórias, notários e, claro está, julgados de paz.

Como não há “bela sem senão”, muitos foram aqueles que, desde o início, menorizaram esta solução. A maior parte agentes do sistema de Justiça, considerando-a simplista ou meramente decorativa, pois os processos “à séria” continuariam a tramitar nos tribunais judiciais. Alguns renderam-se à evidência, mormente mais tarde, ao perceberem o grau de satisfação daqueles que recorriam aos meios RAL².

² Em maio do corrente ano a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) disponibilizou a edição de 2022 do Relatório de Acompanhamento dos Meios de Resolução Alternativa de Litígios, referente à satisfação dos utentes com o funcionamento dos julgados de paz, dos centros de arbitragem e dos sistemas públicos de mediação geridos pelo Ministério da Justiça, sendo que os estudos subjacentes a este relatório envolveram a aplicação de três inquéritos denominados: Barómetro da Qualidade dos Julgados de Paz, Barómetro da Qualidade dos Centros de Arbitragem e Barómetro da Qualidade da Mediação. Assim, no exercício de 2022, os centros de arbitragem, os julgados de paz e o sistema público de mediação apresentaram, em todos os indicadores, um valor

II - Os Sistemas Públicos de Mediação

É verdade que os julgados de paz não servem para todo o tipo de conflitos, adequando-se sobretudo aquele tipo de processos em que não está em causa uma análise jurídica complexa que requeira grande ponderação e em que a mediação poderá ser a via para a resolução do problema.

E quais são as situações em que a mediação se revela uma resposta adequada?

A experiência no acompanhamento das mediações do sistema público de mediação (SPM), alicerçada na evidência estatística, dizem-nos que é sobretudo quando as partes têm interesses em comum (pese embora as divergências que originaram o conflito) que a mediação é bem-sucedida.

Com efeito, o Ministério da Justiça gere, no âmbito do SPM, a mediação Laboral, Penal e Familiar, e neste âmbito apresenta, ao longo dos anos, dados estatísticos demonstrativos que o recurso à mediação familiar é substancialmente mais elevado, diria mesmo “esmagador”, por relação com os dois outros sistemas públicos. A título de exemplo, em 2022, do total de 380 processos entrados, 371 tinham que ver com a mediação familiar, 8 com a mediação penal, sendo que o número de processo(s) entrado(s) em termos de mediação penal é de tal modo inexpressivo que se encontra protegido pelo segredo estatístico.

A manifesta superioridade da procura da mediação familiar em relação a outras modalidades de mediação terá que ver com o facto de, na mediação familiar, existir um evidente interesse comum a trabalhar - o filho ou filhos que as partes têm em comum. Poderão existir inúmeras divergências, ressentimentos, incompatibilidades, mas há espaço para o mediador, nas sessões de mediação, explorar, conjuntamente com as partes/pais a melhor estratégia para ser alcançado um acordo, em prol do(s) interesse(s) que as une, procurando ir ao fundo do problema de molde a que, paulatinamente, os

médio superior a 7 pontos em 10 possíveis, valor que corresponde aos níveis de “satisfação” ou de “muita satisfação”. Valores que, ademais correspondem a uma tendência em relação a anos transatos.

pais abandonem as suas posições antagónicas. Conforme a imagem do *iceberg*, a que os cursos de mediação de conflitos fazem muitas vezes apelo, de forma a traduzir que a ponta do *iceberg* são as “posições” das partes, que fazem com que frequentemente comecem a mediação de rostos fechados e até, por vezes, com uma postura agressiva, sendo essencial é ir ao fundo daquilo que verdadeiramente as afeta, por via de um diálogo franco, emotivo, com o intuito de serem identificadas as reais motivações (interesses) que lhe estão subjacentes.

III - Julgados de Paz enquanto mais-valia do Sistema de Justiça

Desde 2001 até ao momento atual, os sucessivos programas do governo para a área da Justiça referem os meios RAL como uma solução complementar ao judicial. A rede dos julgados de paz tem vindo a ser alargada a mais concelhos, ou agrupamentos de concelhos, mas a verdade é que os julgados de paz não têm ainda cobertura em todo território nacional. Não existem julgados de paz no Algarve, por exemplo, o que cria desigualdades no acesso a este modelo de Justiça, as quais já deveriam ter sido supridas para que o mesmo se possa afirmar, como um todo, no país. A mediação, enquanto elemento de mais-valia dos julgados de paz, também não se afirma consistentemente, como é visível nas estatísticas, apresentadas nos relatórios anuais do Conselho dos Julgados de Paz.

De igual modo, nos SPM registam-se valores aquém do que seria desejável para quem defende a mediação como uma resposta eficaz à resolução amigável de conflitos que permita perpetuar relações futuras.

Considerando o referido, existem vozes que têm vindo a alertar para a necessidade de os Julgados de paz serem repensados, de modo a servirem o seu propósito e serem de maior utilidade para o cidadão com os seus elementos distintivos, mas reconfigurando-se, nomeadamente através das potencialidades que o recurso às tecnologias pode conferir. É o caso do Professor Miguel Romão, que no seu artigo de opinião do Jornal de Notícias, de 21 de janeiro de 2022 refere: (...) *assumir que muitos dos litígios que podem ser decididos pelos julgados de paz poderão sê-lo numa versão de tribunal online,*

criando um processo desmaterializado, em que o tribunal pode estar, na verdade, "em casa" de cada uma das partes ou dos seus advogados.

Aprendemos com a Pandemia que a comunicação à distância pode ser uma forma de aproximar as pessoas, saibamos fazer bom uso das ferramentas *on line* também no campo da Justiça de proximidade para que esta se efetive como uma boa resposta ao cidadão.

O mesmo vale para a mediação enquanto meio RAL autonomamente considerado. O recurso à mediação poderá ser a melhor forma de diminuir a cultura de conflitualidade que contribui para inundar os tribunais de processos, os quais poderiam ser resolvidos por via deste meio de aproximação das partes. Mas isso implica uma alteração de paradigma, de cultura e de modelos nos relacionamentos sociais e profissionais.

IV - A Mediação na Administração Pública

Um dos terrenos férteis onde me parece que a mediação teria campo para frutificar seria na administração pública, designadamente como forma de resolução de conflitos entre trabalhadores. Se o INA dispusesse de cursos, ou módulos integrados em cursos, com a virtualidade de capacitar técnicos da administração pública para a mediação, para assumirem o papel de mediadores da Administração Pública (AP), com recurso às técnicas da mediação de conflitos, com o propósito destes profissionais serem “disseminados” por toda a AP, estou convicta que muitas das tensões que existem no domínio laboral poderiam ser dirimidas desta forma. Até mesmo a título de prevenção de conflitos, constituindo um fator motivador para a cooperação, colaboração e camaradagem de equipas.

A administração pública comporta interesses unificadores, por parte dos recursos humanos que a integram, permeáveis à resolução dos respetivos conflitos por via da mediação, norteados que estão pelo interesse público e pela boa imagem da organização em que se integram.

Assim, se a cultura organizacional da administração pública estivesse focada na mediação e na lógica de criação de “pontes”, ao invés de muros, a conflitualidade

diminuiria seguramente, em razão inversamente proporcional à partilha de informação, que nem sempre é fluída e transparente, como seria desejável entre serviços administrativos. Repare-se que até na própria orgânica da administração pública os serviços estão divididos, por “Divisões”, para além das direções de serviços ou departamentos que a compõem, o que em nada abona no sentido da intercomunicabilidade no interior das organizações.

Não me parece que o óbice radique no plano legislativo. O Código do Procedimento Administrativo (CPA) já reconhece a importância da comunicação interna na administração, designadamente nos artigos 77.º e seguintes do CPA, ao prever a figura das “conferências procedimentais” que espelham a necessidade de convergência entre os órgãos da Administração Pública e a importância da comunicação interna, reconhecendo a utilidade, no plano processual, de não existirem espartilhos/divisões que emperrem a tomada de decisão. Creio que o mesmo valerá para as relações interpessoais, se existissem técnicos aptos a mediar conflitos na AP, com competências e objetivos fixados tendo em conta os acordos alcançados, designadamente em sede do SIADAP³ estou em crer que a finalidade da prossecução do interesse público sairia reforçada.

Do exposto julgo que resulta que o recurso a diferentes modalidades de mediação de conflitos, designadamente na AP, deveria ser incrementado, em benefício da multiplicidade de ofertas do sistema de Justiça e conseqüentemente da paz social.

Por outro lado, julgo que a asserção de que o avanço tecnológico afasta as pessoas está, em muitos casos, evada de reservas. Tudo depende do uso que damos às, cada vez mais sofisticadas ferramentas tecnológicas disponíveis, as quais podem ser muito úteis à Justiça, com ganhos importantes de eficiência. Como vimos, recentemente, no contexto da quarentena a que o mundo ficou sujeito devido à Covid 19. Neste sentido, Julgados de Paz a tramitarem processos totalmente *online* permitira colmatar a falta de abrangência desta Justiça de proximidade a todo o território nacional, sendo por demais

³ Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública

evidente que as tecnologias digitais constituem um recurso indispensável na reconfiguração da sociedade atual.

Num país (e no mundo) a viver momentos particularmente conturbados, revela-se cada vez mais premente sensibilizar para a importância dos meios RAL.

Para que o paradigma seja alterado - de uma cultura do conflito para uma cultura da mediação, como forma de autocomposição dos litígios - revela-se essencial capacitar para o efeito, desde logo, os jovens, junto das escolas, promovendo ações de sensibilização, nas universidades e no INA - enquanto entidade formadora de agentes de mudança.

Arriscando fortalecer a ideia daqueles que consideram esta solução demasiado lírica, mas com o intuito de sedimentar a convicção dos que acreditam que a mediação terá de ser um recurso a estimular, com vista a minorar a conflitualidade social, termino fazendo apelo a um verso da letra de uma música do Rui Veloso: “Muito mais é o que nos une que aquilo que nos separa”.

Lúcia Dias Vargas

Mestre em gestão pública

Autora do Livro, *Julgados de Paz e Mediação – Uma Nova Face da Justiça*, Almedina, 2006

Nota Bibliográfica

DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça, *Utilizadores satisfeitos com resolução alternativa de litígios*, <https://dgpj.justica.gov.pt/Noticias-da-DGPJ/Utilizadores-satisfeitos-com-resolucao-alternativa-de-litigios>

DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça, *Os Sistemas Públicos de Mediação são serviços de mediação criados e geridos por entidades públicas*, <https://dgpj.justica.gov.pt/Resolucao-de-Litigios/Mediacao/Sistemas-Publicos-de-Mediacao>

ROMÃO, Miguel, *Uma Justiça Para as Pessoas*, *Jornal de Notícias*, de 21 de janeiro de 2022, www.dn.pt

VARGAS, Lúcia Dias, *Julgados de Paz e Mediação - Uma Nova Face da Justiça*, Coimbra, Almedina, 1996;