



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Sociologia do Direito e da Justiça [ST]

O PROCESSO ADMINISTRATIVO E JURISDICIONAL ENQUANTO PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO

SOUSA, Sandra

Mestrado em Sociologia, sem filiação atual, sandrasmsousa75@gmail.com

NEVES, Luís

Licenciatura em Solicitadoria, Solicitador, 4083@solicitador.net

Resumo

A relevância desta reflexão surge como uma evidência clara sobre a mobilidade quotidiana das pessoas, enquanto resultado de dinâmicas de articulação do espaço e da sociedade, pelos dispositivos que dispõe o território nacional nos dias atuais, pressionados por uma reorganização estrutural de nível económico, que se traduz com destaque a nível infraestrutural, estabelecendo-se uma relação de interdisciplinaridade entre forma social e económica. Evocando o enquadramento teórico da sociologia, assim como de outras ciências sociais, discute-se o papel do espaço na administração do território. Este exercício analítico implica também citar o território enquanto estrutura, ou seja, a sua organização e também enquanto processo associado a políticas públicas, ou seja, o ordenamento do território. Considera-se a existência de dois polos na divisão do território: um polo administrativo e um polo judicial. Não se pode deixar de sublinhar que a importância do território assenta num mapa judiciário, também sujeito a uma territorialização própria onde as competências asseguram a prossecução dos sistemas jurídico e jurisdicional. Nesta linha, pode-se constatar que o direito e a justiça enquanto instrumentos de modelação social, permitem numa vertente prática, na materialização das estruturas territoriais na vida quotidiana. Numa ótica em que o poder económico mobiliza a organização e estruturação do território, é premente a análise do processo administrativo e judiciário.

Abstract

The relevance of this reflection comes as a clear evidence of the daily mobility of people, a result of dynamic articulation of space and society, by the devices that the country have today, pressured by a structural reorganization of economic level, which results in to the highlight of infrastructural level, by establishing an interdisciplinary relationship between social and economics. Evoking the theoretical framework of sociology, as well as other social sciences, we discuss the role of space in the administration of the territory. This analytical exercise implies also quoting the territory as a structure, that is, your organization as well as process associated with public policies, that is, spatial planning. It is considered the existence of two poles in the division of the territory: an administrative pole and a judicial pole. One cannot fail to stress that the importance of the territory based on a judicial map, also subject to its own territorial where the skills ensure the continuation of the legal and judicial systems. In this line, we can see that the law and justice as instruments of social modeling allow a practical part in the materialization of territorial structures in everyday life. In a perspective where economic power mobilizes the organization and structuring of the territory, there is an immediate analysis of the administrative and judicial proceedings.

Palavras-chave: territorialização; processo administrativo e jurisdicional

Keywords: territorialisation; administrative and legal proceedings

[COM0517]

1. Introdução

A presente reflexão é o resultado de uma apreciação conjunta do trabalho de dois profissionais com formações académicas distintas, que têm vindo a desenvolver os seus percursos profissionais em paralelo, privilegiando a linha de investigação no âmbito da sociologia do direito.

A relevância desta reflexão crítica surge como uma evidência clara, sobre a mobilidade quotidiana das pessoas enquanto resultado de dinâmicas de articulação do espaço e da sociedade nomeadamente através dos dispositivos que dispõem o território nacional, essencialmente no decorrer dos tempos e nos dias atuais, pressionados de certa forma sobre uma reorganização estrutural de nível económico pela qual se traduz com destaque a nível infraestrutural que por sua vez implicitamente, se estabelece uma relação de interdisciplinaridade ente forma social, económica e judicial.

Evocando o enquadramento teórico da sociologia, assim como de outras ciências sociais, discute-se o papel do espaço na administração do território. Este exercício analítico implica também citar o território enquanto estrutura, ou seja, a sua organização, e enquanto processo também associado a políticas públicas, isto é, o ordenamento do território. Considera-se a existência de dois polos na divisão do território: por um lado, a parte administrativa, por outro lado a parte judicial. Analisando uma ordem jurídica assente no contrato social, verifica-se que o exercício do poder na sua aceção mais comumente utilizada, isto é, de forma tripartida pelos poderes executivo, legislativo e judicial que está na base da constituição do Estado de Direito. No âmbito do espaço, a ideia que prevalece como básica do direito, é que todo o sistema jurídico é validado pela delimitação do território nacional, assim como pelo direito de propriedade e outras questões arquitetónicas da justiça.

Não se pode deixar de sublinhar que a importância do território assenta num mapa judiciário, também sujeito a uma territorialização própria onde as competências asseguram a prossecução dos sistemas jurídico e jurisdicional. Nesta linha, pode-se constatar que o direito e a justiça enquanto instrumentos de modelação social permitem numa vertente prática, na materialização das estruturas territoriais na vida quotidiana. Numa ótica em que o poder económico mobiliza a organização e estruturação do território, é premente a análise do processo administrativo e judiciário.

2. Territorialização

Ao contrário do que pode ser esperado, para compreender as realidades de mobilidade e de territorialização não basta harmonizá-las e conseqüentemente analisar as estruturas espaciais atuais, uma vez que, existe uma certa tensão no que concerne as estruturas sociais, económicas e políticas. Por isso, os territórios devem ser vistos como algo mais do que derivações, e assim encarar as sociedades de forma “multiestrutural”. Uma análise das diferentes manifestações de poder, na sua conceção morfológica, permite uma descrição mais exaustiva da relação estabelecida entre mobilidade e territorialização, e conseqüentemente na edificação do processo administrativo no ordenamento do território.

No intuito de explorar o que se pode considerar o conceito ou o que advém dele, descreve-se a perspetiva sociológica e jurídica de território e territorialização.

Num contexto económico preponderantemente marcado pela crise, as experiências herdadas no final do século XX, no que concerne o território, traduziram-se no surgimento de lógicas descentralizadoras, dando destaque ao papel dos territórios infranacionais na conceção de novas oportunidades, inovadoras e das quais emergiram competências que permitiram ultrapassar problemas gerando percursos de organização social com um cariz único. O desenvolvimento local, através de programas de criação de emprego não agrícola, com incentivo à pequena industrialização e ao comércio, deixou em aberto novas perspetivas, e um caminho alternativo para que as “regiões”, longe de um poder centralizado, marcassem o seu território e contribuíssem

em simultâneo para o desenvolvimento global do país, e em última análise para os diferentes processos de ordenamento do território.

Houve também uma reconfiguração da articulação das grandes regiões que representam a estrutura do país, nomeadamente, ilhas, Alentejo, interior Norte e Centro sofreram mudanças significativas no que concerne as suas condições económicas e sociais, com um aumento do emprego tornando-se num fator positivo no desenvolvimento do país. No entanto, os territórios não são só valorizados enquanto meios de dinamização da economia, mas também nas suas diferenças, os territórios são constituintes de organização fundamental da economia globalmente considerada. A nível nacional, cada território pode ser visto como um contribuinte para uma distribuição equitativa da economia, com diferentes soluções territoriais, contribuindo para o desenvolvimento de forma geral. Isto traduz-se de certa maneira nas formas de organização territorial que diferem entre si, originado um aumento dos mercados do trabalho.

Não se pode esquecer que o desenvolvimento regional é uma questão de políticas públicas, ou seja, de ações voluntaristas direcionadas para determinados fins e objetivos através do uso de recursos coletivos. Numa era em que a globalização das dinâmicas sociais padece constantemente de “alimento” social e político, são prementes as iniciativas públicas para que o binómio mobilidade e territorialização se concretize de forma estruturada, lógica e com resultados evolutivos. No âmbito desta perspetiva surge uma definição de territorialização que advém, de uma análise vasta sobre os diferentes fenómenos territoriais, e que contém uma essência que para o estudo em causa, parece o mais adequado possível.

Na linha de investigação de José Reis (Reis, 1998, 2001, in press), territorializações são denominados como os processos socioeconómicos localizados, estabelecidos em dinâmicas e em atores cuja ação é proporcionada por interações de proximidade, às quais estão também associados os respetivos desenvolvimentos, mesmo sucedendo em contextos mais amplos. Como exemplos de territorializações o autor enuncia as cidades e os sistemas urbanos, os distritos industriais, os sistemas nacionais e regionais de inovação e as regiões. Acrescenta-se ainda que “territorializações não são formas de fechamento autárcico de processos endógenos; são valorizações em diversos contextos espaciais de recursos, capacidades e ações ligados ao território.” (Reis, 2010, p. 4).

Sendo que os processos de territorialização acarretam estratégias de um nível mais complexo dada as exigências dos diferentes espaços, regiões e territórios, as políticas advêm precisamente daquilo que se pode enunciar como territorialização de políticas públicas. Estas podem traduzir-se em diferentes contextos do ordenamento do território.

Assim, pode-se apresentar a definição sobre territorialização de políticas públicas conforme contida no relatório “A territorialização de políticas públicas em Portugal”, enquanto “a concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território” (IFDR, 2010, p.11).

Relativamente à territorialização das políticas públicas temos o Projeto Educativo Local (PEL), e outros planos estratégicos de desenvolvimento local e regional que mobilizam todos os recursos disponíveis, dando uma resposta pública mais humanizadora dando um incentivo a uma Sociedade Civil mais responsável e com iniciativa, isto, claro, fora da esfera pública legal. Assim, a lógica conceptual de territorialização de políticas públicas tem uma importância estratégica como fonte de legitimação da política regional, de um país que apesar de pequeno em área, possui uma panóplia de espaços bem distintos, caracterizados por uma forte regionalização.

Não podendo deixar de referir que ao trabalhar o conceito de territórios na justiça e no direito, existe um processo de análise que conduz numa linha que parte do conceito máximo de território, passando pela territorialização dos territórios, tendo em consideração as diferentes políticas públicas. Isto traduz-se em dois pontos principais desta reflexão, o processo administrativo e o processo jurisdicional, e como se traduzem

em processos de territorialização. Por um lado, optou-se por demonstrar para o processo administrativo o exemplo do ordenamento do território, e por outro lado, para o processo jurisdicional a escolha recaiu no mapa judiciário. Não se pode deixar de sublinhar que outros exemplos existem e que caracterizam os processos em análise, mas que aqui não serão alvo de reflexão.

3. Processo administrativo: ordenamento do território

Numa primeira análise, é necessário delimitar que no processo administrativo interessa analisar o ordenamento do território, enquanto processo de territorialização e como o enquadramento legal permite uma clarificação dos conceitos inerentes à temática apresentada.

Entende-se que numa perspetiva global do assunto, considera-se a definição de ordenamento do território aquela apresentada na Carta Europeia do Ordenamento do Território (Gaspar, 1995, Conselho da Europa, 1988, pp.9-10), que expõe o ordenamento do território como “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. (...) É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto. (...) O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socio-económicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes factores da forma mais harmoniosa possível.”

Salienta-se também a pluridisciplinaridade do ordenamento do território uma vez que abrange conteúdos de diferentes áreas científicas como a economia, geografia, sociologia e direito, exigindo deste modo uma capacidade de síntese de forma a incluir no processo de ordenamento do território cada uma dessas áreas, para que seja o mais completo possível, mas não extenso.

Conforme o relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)ⁱ, um país bem ordenado prevê a interiorização de uma cultura de ordenamento incutida na população. Assim, o ordenamento do território português está subordinado à vontade de técnicos e de políticos, e depende da colaboração de todos os cidadãos. Faz parte de tudo isto o respeito pelos territórios nas suas diferentes escalas e tempos de vida. Uma melhor inserção da sociedade e da economia portuguesas no Mundo especialmente na Europa torna o ordenamento do território melhor e mais consistente, uma vez que é basilar consolidar a posição do país nesses contextos e, depois organizar os territórios de forma apropriada ao cumprimento desses papéis. Deste modo, um país bem ordenado terá uma maior capacidade para se incorporar a longo prazo nas escalas espaciais mais alargadas.

Numa breve perspetiva histórica, verifica-se que Portugal como outros países tem uma extensa tradição de ordenamento do território. Entre o século XII e XV verificou-se uma preocupação com o povoamento e com o ordenamento do território, da escala nacional à escala local, sendo que D. Dinis é a maior referência, uma vez que procedeu a um bom arranjo dos campos e das cidades, desde as areias do litoral às terras mais despovoadas na fronteira. Os setores que possuem um enorme saber acumulado em processos formais de planeamento no âmbito do ordenamento dos espaços rurais são o setor agrário e, nomeadamente, o setor florestal com uma posição concreta da organização do território, tanto à escala local e sub-regional como regional e nacional. Existiram ao longo do século XX, diferentes planos e projetos de ordenamento e organização dos solos, espaços, territórios e de conservação da natureza. Mas apenas em 1970, é divulgado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, que beneficia o desenvolvimento económico e social sem ainda destacar preocupações ambientais.

Após o 25 de abril de 1974, e como consequência da democratização procurava-se uma simbiose dos anseios de crescimento económico e de prosperidade social com o desejo de melhor ordenamento do território.

Resultavam, no entanto, legislação e decisões contraditórias, que não conduziam de forma clara a um ordenamento, mas sim a um desordenamento caótico nos campos, nas cidades e nas periferias urbanas. Em termos jurídicos, a política de ordenamento do território não harmonizou até finais dos anos 1990 de um instrumento legal, apesar dos progressos consequentes de várias iniciativas legislativas, dos quais resultaram um grupo de instrumentos de planeamento e ordenamento territorial. Apenas em 1998, através da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, Portugal dispõe de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, que define globalmente os objetivos e princípios desta política e institui o conjunto coerente e articulado dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), de âmbito nacional, regional e local.

A Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro aprova o PNPT, e destaca-se o artigo 3.º que enuncia os princípios de decisão e coordenação, que são a sustentabilidade, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e segurança jurídica. Destaca-se ainda o artigo 4.º, n.º 2, no qual refere que o PNOPT prevalece sobre todos os demais instrumentos de gestão territorial em vigor. Não deixa de ser importante referir que o PNOPT pode ser alterado ou revisto sempre que a evolução das perspetivas de desenvolvimento económico e social o determine. Transformando-se numa realidade jurídica, o PNOPT desde 4 de agosto de 2007, iniciando pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, retificada posteriormente pelas declarações de retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro, e n.º 103-A/2007, de 2 de novembro, alterou os pressupostos do sistema de planeamento português, que passou a incluir um instrumento global territorial, e em simultâneo capaz de coordenar os restantes instrumentos com repercussão territorial.

Considerando a perspetiva que a materialização das estruturas territoriais na vida quotidiana faz-se através das leis, programas e planos territoriais, torna-se importante dar o devido destaque à legislação produzida no âmbito da territorialização da justiça e do território. De facto, a legislação tem vindo a ser desenvolvida no sentido de um aprimorar das políticas de base do ordenamento do território e de urbanismo, como são exemplo o Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de setembro, a Lei n.º 31/2014 de 30 de maio e o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de setembro (com a última atualização através do DL n.º 181/2009, de 07/08), surge no sentido de alcançar a simplificação e a eficiência dos procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal necessários para a operatividade do sistema de gestão territorial. Isto uma vez que, os documentos anteriores, Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, em desenvolvimento da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo e definiu o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial - RJIGT). Assim, o Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de setembro concretiza, uma das medidas previstas no SIMPLEX - Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa, tendo como objetivo principal o reforço da eficiência dos processos de ordenamento do território. De realçar, conforme preâmbulo do documento (2007, p. 6617), para prossecução do objetivo de reforço da eficiência do sistema de gestão territorial, as alterações aprovadas assentam em quatro vetores essenciais: simplificação de procedimentos, associada à descentralização e responsabilização municipal e à desconcentração de competências no âmbito da administração do território, reforço dos mecanismos de concertação de interesses públicos entre si e, por fim, clarificação e diferenciação de conceitos e instrumentos de intervenção.

Quanto à Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, tem como objetivo estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Dos fins plasmados no artigo 2.º destaca-se a alínea c: “reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social” (2014, p. 2988).

Ainda em relação aos interesses públicos com expressão territorial, conforme o artigo 8º, nº 2 do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, “os programas e os planos territoriais asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão territorial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intra e intergeracional na ocupação e utilização do território, assegurando a qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico às gerações presentes e futuras” (2015, p. 2472).

4. Processo jurisdicional: mapa judiciário

No âmbito do espaço, a ideia que prevalece como básica do direito, é que todo o sistema jurídico é validado pela delimitação do território nacional, assim como pelo direito de propriedade e outras questões arquitetónicas da justiça. E analisando a forma como se traduz a divisão territorial da justiça, numa última instância, surgem os tribunais como um espaço da justiça delimitado. Aqui, apenas se deixa uma breve anotação sobre uma análise realizada por Patrícia Branco (Branco, 2015) sobre as tendências de evolução da construção e/ou adaptação dos tribunais e respetiva utilização assim como a observação das representações e práticas espaciais dos próprios intervenientes com a questão do acesso ao direito e à justiça. O que se encontra em estudo é a territorialização da justiça no seu último patamar, isto é, nos espaços da justiça ao serviço do acesso ao Direito e à Justiça. A autora apresenta “o direito de acesso ao Direito e à Justiça como garantia de proteção e promoção do acesso aos direitos, liberdades e garantias, e, conseqüentemente, como tutela jurisdicional efetiva, aqui incorporando o direito de acesso ao tribunal, bem como aos procedimentos e ao julgamento (justo e equitativo)” (Branco, 2015, 23). O interesse do cidadão no acesso ao Direito e à Justiça está sempre implícito em toda esta reflexão, uma vez que, seja através das políticas públicas, da territorialização da justiça – mapa judiciário, o processo jurisdicional que garante a proteção adequada e efetiva também assenta num espaço com qualidade, uma vez que os tribunais devem garantir o exercício da cidadania em espaços adequados, que permitam a inclusão, capazes de legitimar a qualidade da própria justiça.

Numa ótica em que o poder económico e social mobiliza a organização e estruturação do território, pode-se constatar que o direito e a justiça enquanto instrumentos de modelação social permitem numa vertente prática, na materialização das estruturas territoriais na vida quotidiana. No que concerne a análise efetuada, sobre os processos administrativo e jurisdicional, sublinha-se no que diz respeito ao segundo, o facto de associado ao território também estar estabelecido um mapa judiciário (última lei da organização do sistema judiciário - Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto) sujeito a uma territorialização própria onde as competências asseguram a prossecução do sistema jurídico.

O sistema judicial português sempre se caracterizou por uma forte lentidão, trazendo uma série de constrangimentos à justiça e à sua organização, sendo que, retomando a primeira década dos anos 2000, existia a necessidade de uma alteração urgente ao mapa judiciário. Segundo sugestão de Rogério Alves, seria conveniente unificar as jurisdições comum e administrativa, sendo que no que concerne à “territorialização da justiça, evoca-se, imediatamente, o problema da Revisão do Mapa Judiciário” (Alves, 2007, p. 159). Na perspetiva do autor, a simplificação das leis processuais, a formação e a especialização dos magistrados, o reforço dos meios auxiliares para a prossecução de uma boa gestão dos tribunais em sinergia com uma estruturação mais capaz de um sistema de acesso ao direito que releve a constante informação e consulta jurídica, poderia levar ao sucesso organizacional do mapa judiciário.

Observando as alterações que foram sucederem ao modelo de territorialização da justiça, sublinha-se como uma das principais alterações a Lei nº 24/90 de 4 de agosto, que considerava a circunscrição círculo judicial “como a célula vital da nova organização judiciária, ajustando-o à celeridade e ao dinamismo da mudança ocorrida no todo social, surgindo então o tribunal de círculo como um polo aglutinador de toda a actuação judiciária na respectiva circunscrição judicial” (preâmbulo do Decreto-Lei nº 206/91 de 7 de junho). No entanto, esta experiência não durou mais de dez anos, uma vez que, com a reforma tomada a cabo com a Lei nº 3/99 de 13 de janeiro, foram extintos os tribunais de círculo e reorganizados os órgãos jurisdicionais,

levando à reconversão de diversos tribunais de comarca. Verifica-se que o que pode ser uma grande inovação organizacional, e um fator potenciador para o “desbloquear” do processo lento em que a justiça se encontrava, pode não o ser dez anos depois, considerando que as políticas mudam e a atrás delas vêm diferentes reformas.

Em função desta complexa estrutura organizacional que depende atualmente de várias contribuições influenciadoras da territorialização da justiça, mais uma vez surgiu a necessidade de se ponderar em diferentes reflexões tidas como uma forma de se tentar enquadrar um equilíbrio perfeito para toda esta dicotomia, por tal, em prole da defesa dos direitos dos cidadãos e tudo o que os rodeia.

Apesar da reforma do mapa judiciário ter sido em 2013, a análise efetuada por Boaventura Sousa Santos e Conceição Gomes, em 2007, sobre a proposta de reorganização da territorialização da justiça (apresentada no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa), permanece atual na sua essência. Destacam-se 4 vetores a ter em consideração nessa mesma reforma:

- 1) Promoção do princípio do acesso à justiça e ao direito;
- 2) Aprofundar a qualidade da justiça;
- 3) Aumento da eficiência, eficácia, modernização e transparência do sistema judicial;
- 4) Reforço da capacidade de administração e gestão do sistema.

Claro está que perante tais fatos, houve um incentivo para uma alteração de certo modo profunda, exigente e complexa, para se poder colmatar lacunas na gestão e organização da justiça portuguesa, com um excelente prático e objetivo sucesso, daí que a organização da justiça teria de ser examinada à lupa, pois permanecia numa linha base orientadora, apesar das mudanças de carácter político, económico e social, para poder responder às exigências das várias flutuações impostas por estes fatores, considerados como principais, bem como aqueles que por si só no que concerne à toda sua circunscrição.

Na linha de análise dos autores (Santos & Gomes, 2007), no que concerne a justificação de uma “nova geografia da justiça”, isto é, da reorganização da justiça em Portugal, apontam três razões principais:

- 1) Resistência dos modelos estruturais de organização da justiça às transformações políticas, sociais e económicas;
- 2) Profundas alterações no perfil sociológico do desempenho dos tribunais e no contexto social da justiça, provocadas pelas várias transformações a nível estatal, social e económico;
- 3) Os modelos estruturais de organização da justiça, assim como as diferentes reformas, não terem sido capazes de assegurar uma resposta adequada aos problemas detetados no final do século XX, e primeira década dos anos 2000. Deste modo, e na análise do sistema de justiça e diferentes reformas, os autores apontam quatro notas, que para esta reflexão fazem jus de serem realçadas: o período referido caracterizou-se por três tipos de reforma, desjudicialização, reformas processuais e reformas organizacionais; o sistema judicial permanecia concentrado nas comarcas, não respondendo celeremente ao elevado número de processos pendentes nos tribunais; uma ocupação excessiva dos tribunais com “litígios de baixa intensidade” (Santos, 1996, Santos & Gomes, 2007); os grandes problemas dos tribunais devem-se a deficiências organizacionais e de gestão do sistema de justiça.

Como tal, alguns exemplos são referidos como potenciais resoluções destes problemas como a “descentralização do serviço de atendimento do ministério público, gabinetes de consulta jurídica”, bem como “recrutamento e formação dos operadores judiciários”, uma resposta centrada na grande criminalidade e na defesa dos direitos dos cidadãos (Santos & Gomes, 2007). Afere-se desde então, que numa simbiose de fatores influenciadores da territorialização da justiça, o direito e a ação judicial provocam simultaneamente o efeito inverso, como o de modelação social.

Atualmente, a organização da justiça está cada vez mais sujeita a tensões, provocadas pela evolução das vivências e inter-relações pessoais, através das quais traduzem a constante necessidade e auxílio de uma organização judicial bem equilibrada para fazer face às diversas abordagens, como a instabilidade económica e subsequentemente política, traduzidas numa crescente e diversificada criminalidade e incumprimento da lei. Por tal fato e, em prol de uma solução economicamente adequada, Portugal nos últimos 40 anos, tem vindo a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, sendo que, a primeira vez foi em 1977, seguida do ano 1983 e por fim 2011. A primeira intervenção, em 1977, aconteceu num período em que o país registava uma taxa de desemprego superior a sete por cento, os bens estavam racionados, a inflação era crescente chegando a alcançar os vinte por cento, havia forte conflitualidade política e o escudo estava desvalorizado. A segunda intervenção, em 1983, dá-se durante o período do chamado bloco central, um Governo de aliança entre PS e PSD, liderado por Mário Soares. Foi quase um Governo de emergência nacional, criado por se considerar que seria a melhor forma de combater a grave situação económica do País. O pedido de apoio repetiu-se em 2011 numa altura em que as finanças públicas estavam de novo à beira da rutura. E o país ainda se encontra em vigilância permanente, de forma a não incorrer em falta com o FMI.

Desta última intervenção, resultou que, além de todas as condicionantes infligidas, esta foi a grande influência para a criação da nova lei da organização do sistema judiciário aprovada pela Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto. Aqui destacam-se os pontos fundamentais de reorganização dos tribunais judiciais de 1ª instância:

- 1) alargamento da área territorial do tribunal de comarca, coincidindo com as capitais de distrito;
- 2) organização dos tribunais de comarca em instância central com o objetivo de atingir causas de valor mais elevado, com especial complexidade ou especializadas em razão da matéria, e em instâncias locais com competência genérica ou seções de proximidade;
- 3) promoção do aumento da especialização dos tribunais;
- 4) criação de um corpo de gestão do tribunal; 5) introdução da gestão por objetivos e avaliação anual dos tribunais.

Como resultado desta reorganização, os 231 tribunais de comarca e os 77 tribunais de competência especializada que existiam passaram a 23 tribunais de 1ª instância. A estes correspondem cerca de 180 instâncias locais e 220 seções de competência especializada, com um aumento da especialização em 12 comarcas, e a manutenção de um elevado nível de especialização em 7 comarcas. (Vida Judiciária, 2013).

Verifica-se que o exercício do poder na sua aceção mais comumente utilizada, isto é, de forma tripartida pelos poderes executivo, legislativo e judicial está na base da constituição do Estado de Direito. Segundo análise de Conceição Gomes (2013) acerca da reforma do mapa e organização judiciária, a incorporação do debate sobre como acomodar as diferentes funções dos tribunais judiciais nas sociedades contemporâneas é necessária. E na linha dos três poderes, a autora baseando-se em Boaventura Sousa Santos (Santos, 1996, 2013 *in press*), apresenta três funções que os tribunais são obrigados a cumprir, indo para além das tradicionais obrigações e competências que lhe são inerentes: funções instrumentais, políticas e simbólicas. No que concerne às funções instrumentais, encontram-se implícitos os três poderes referenciados, traduzindo-se o poder judicial na resolução de litígios, controlo social e administração e criação de direito, o poder executivo nos tribunais enquanto instrumentos de mediação de tensões afirmando o primado da lei na regulação da vida social, e finalmente o poder legislativo na função de criação de direito, ou seja, no desenvolvimento da normatividade.

5. Conclusão

Não se pode deixar de incluir nesta reflexão uma apreciação resultante dos diferentes olhares sobre a realidade portuguesa, no que concerne aos processos administrativo e jurisdicional. Aquilo que permanece como uma ideia clara é que o processo de territorialização evidencia as delimitações impostas pela “fronteiras” geográficas, mas considerando o interesse do cidadão em última instância.

Poderá ser pertinente, refletir em determinadas mudanças para que as medidas, políticas e mudanças efetuadas ao nível do ordenamento do território – seja através da lei ou instrumentos de gestão – e do mapa judiciário, sejam consistentemente efetivas na prossecução dos processos inerentes, mas sobretudo eficazes junto daqueles que esperam que toda a gestão e organização do território seja pensada em prol dos cidadãos.

Algumas sugestões poderão ser encaradas, como um hipotético contributo a ser colocado em campo ou refletir sobre este no sentido de se verificar a sua exequibilidade prática numa área tão complexa. A nível micro, transferir para os advogados a resolução de processos de “baixa intensidade” (Santos: 2001), mediante curso aprovado e lecionado pela ordem dos advogados, com controlo judicial em última análise face ao que acontece nos dias de hoje, à semelhança do que acontece nos processos executivos com os agentes de execução. Em alternativa, como exemplo, transferir para os julgados de paz estes mesmos processos, constituindo neste campo uma obrigatoriedade de comparência e aceitação das partes envolvidas.

Para além de ser necessário fazer alterações na tramitação processual que envolve esses mesmos tribunais, a nível macro, a própria modificação legal no sentido de descentralizar o poder judicial tornando-o mais célere, seria obrigatória. No entanto, terá que ter um forte e imperioso controlo da legalidade processual e do funcionamento por parte das entidades responsáveis por tais decisões processuais, bem como um trabalho de campo efetivamente mais exato e constante no sentido de se aperceber das necessidades envolvidas no terreno. Para além de todas as condicionantes já abordadas, sem dúvida, a perceção do funcionamento de toda a organização judicial e conseqüentemente a sua alteração, poder-se-á chegar ao pretendido. A territorialização dos processos administrativo e jurisdicional, traduz-se deste modo, na eventual repartição e/ou transferência de poderes, funções e competências, no sentido de os simplificar.

Muitas mais medidas serão necessárias para que as políticas públicas e decisões políticas permitam um adequado crescimento económico, uma equilibrada concertação social, e uma justiça adequada e equilibrada para todos.

Referências

- Alves, Rogério (2007). O mapa judiciário ou os novos caminhos da justiça portuguesa, *Julgar*, 2, 159-166.
- Branco, Patrícia; Ferreira, António Casimiro & Pedroso, João (coord.) (2015). *Os tribunais como espaços de reconhecimento, funcionalidade e de acesso à justiça*. Porto: Vida Económica.
- Figueiredo, António Manuel (coord.) (2010). *Relatório de Base do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), I.P. sobre «Territorialização de Políticas Públicas em Portugal»*. Lisboa: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP. Consultado em abril, 2016, em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=14&eid=3862>.
- Ferrão, João (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gaspar, Jorge (2002). Developing Cohesive Cities: a perspective from the ground. In Fonseca, Lucinda et al, *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises* (pp.67-82) Lisboa: FLAD.
- Gomes, Conceição (2013). Democracia, Tribunais e a Reforma do Mapa Judiciário: Contributos para o Debate, *Julgar*, Coimbra, 20, 81-93.
- Reis, José (1998). O institucionalismo económico: Crónica sobre os saberes da economia, *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11, 130-149.
- Reis, José (2001). “A Globalização como Metáfora da perplexidade: Os Processos Geoeconómicos e o ‘Simples’ Funcionamento dos Sistemas Complexos”. In Santos, Boaventura de Sousa (org), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (pp.109-134). Porto: Edições Afrontamento.

Reis, José (2004). “Governação e Territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu”. In Ribeiro, Maria Manuela Tavares (coord.), *Ideias de Europa: Que fronteiras?* (pp.13-27). Coimbra: Quarteto Editora.

Reis, José (2010). “Uma epistemologia do território”. In *Livro de homenagem ao Prof. Doutor A. Simões Lopes*. Lisboa: ISEG.

Santos, Boaventura de Sousa (2001). “Direito e democracia. A reforma global da justiça”. In Pureza, José Manuel & Ferreira, António Casimiro (orgs.), *A teia global. Movimentos sociais e Instituições*, (vol4 de A Sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalização; dir: Boaventura de Sousa Santos). (pp.125-176). Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa & Gomes, Conceição (2007). Geografia e Democracia para uma Nova Justiça, *Julgar*, 2, 109-128.

Sem autor (2013). O novo Mapa Judiciário – Aprovada a nova Lei da Organização do Sistema Judiciário, *Vida Judiciária*, 22-35.

Legislação

Decreto-Lei nº 206/91 de 7 de junho. Consultado em junho 2016 em <https://dre.tretas.org/dre/25403/>

Decreto-lei nº 316/2007 de 19 de setembro. *Diário da República nº 181/07 – I Série*. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-lei nº 80/2015, de 14 de maio. *Diário da República nº 93/15 – I Série*. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Lei nº 58/2007, de 04 de Setembro. Consultado em junho 2016 em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1200A0009&nid=1200&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Lei nº 31/2014 de 30 de maio. Consultado em junho 2016 em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2123&tabela=leis&so_miolo=

ⁱ Cf. http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/ “O PNOTE é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. O PNPOT aplica-se a todo o território nacional, abrangendo o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira, bem como as águas territoriais definidas por lei, sem prejuízo das competências das Regiões Autónomas. O PNPOT foi aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro, e n.º 103-A/2007, de 23 de Novembro, e é constituído por um Relatório e por um Programa de Ação. “