
JOÃO PEDROSO

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais e Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

A construção de uma justiça de proximidade: o caso dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo

33

Em resposta à actual crise da justiça civil resultante da sobrecarga dos Tribunais Judiciais, os governos têm promovido, entre outras reformas, os ADR (Alternative Dispute Resolution). Em Portugal, a «resolução alternativa de litígios» através de centros de arbitragem tem, na prática, pouco mais de dez anos de vida, assumindo especial preponderância nos conflitos de consumo. Estes centros de informação, mediação e arbitragem são o resultado de uma tensão criativa entre a

União Europeia, que financia o arranque, o Estado (central e local), que apoia técnica e logisticamente, as associações de consumidores, que dinamizam, e, por vezes, as associações de comerciantes e produtores. Esta parceria pela justiça, em consolidação, oferece-nos uma «nova justiça» para conflitos de consumo, que é próxima, simples, gratuita, célere, informa dos direitos, previne e resolve litígios, mas tem, ainda, um alcance territorial e material limitado.

Em Portugal é possível identificar nas últimas décadas dois momentos de crise do sistema judicial. O primeiro ocorreu nos anos setenta – após o 25 de Abril de 1974 – durante o período de transição democrática e a consequente reforma do judiciário que teve como objectivos principais reintegrar os Tribunais no Estado de direito emergente e satisfazer as novas procuras decorrentes, por exemplo, da judicialização dos conflitos familiares ou laborais.

1. A administração da Justiça entre as crises e as reformas¹

¹ O presente artigo beneficia da investigação e da reflexão relatada em Pedroso e Cruz (1999), Pedroso e Cruz (2000) e Pedroso (2001a). Uma versão condensada deste texto foi apresentada pelo autor no IV Congresso Português de Sociologia, organizado pela APS, que teve lugar em Coimbra de 17 a 19 de Abril de 2000. Um especial agradecimento à Cristina Cruz, que me acompanhou nestes projectos de investigação, pela sua dedicação e empenho inexecidáveis.

O segundo momento de ruptura ocorreu no início dos anos noventa e deu origem a uma crise da justiça de natureza diferente, em que não predomina a defesa dos direitos dos cidadãos, mas sim a sua «colonização» pela cobrança de dívidas tanto na jurisdição cível (acções declarativas e executivas) como na penal (cheques sem provisão) que é acompanhada nas zonas urbanas pelo crescimento do crime de furto e de roubo, em regra relacionado com o consumo de estupefacientes. A par de algum protagonismo dos Tribunais (crimes de políticos) o seu desempenho é, assim, abafado e banalizado por uma explosão de litigiosidade «rotineira» e por uma ineficiência de atribuição de recursos para responder a este aumento da demanda (Santos *et al.*, 1996; Pedroso, 2001b).

Os tribunais têm vindo a ser duramente criticados, particularmente em Itália, França, Portugal e Espanha, pela sua ineficiência, inacessibilidade, morosidade, custos, falta de responsabilidade e de transparência, privilégios corporativos, grande número de presos preventivos, incompetência nas investigações, entre outras razões. No estudo realizado por Santos *et al.*, sobre o uso dos tribunais em Portugal, emergiu uma imagem muito elucidativa acerca da grande distância e desconfiança dos cidadãos do sistema judicial, e do baixo grau de satisfação nas situações em que estiveram envolvidos em processos judiciais (Santos *et al.*, 1996).

Esta situação de ruptura é comum à generalidade dos denominados países desenvolvidos e é originada essencialmente num crescimento explosivo da procura dos tribunais pelas empresas que, como litigantes frequentes, demandam, em regra, cidadãos consumidores que não pagam atempadamente os bens e serviços que adquirem. Para evitar a ruptura dos sistemas judiciais, os diversos Governos tem promovido uma pluralidade de reformas² designadamente da administração judicial e da justiça cível.³ A sua análise comparada (Zuckerman, 1999) e os estudos da sociologia da administração da justiça permitem enquadrar essas reformas em quatro tipos.

² Assim, ao longo dos últimos anos, as reformas da administração da justiça têm balançaado, nos países periféricos, entre a indiferença e o crescente interesse das agências internacionais em aí implantar sistemas judiciais (Santos, 1999) e, nos países centrais e semiperiféricos, entre o que se pode designar por uma «administração tecnocrática da justiça» e por «desjudicialização da justiça» (Santos, 1982).

³ No presente artigo, referir-nos-emos unicamente às reformas da justiça cível, dado que o nosso objecto de análise é primordialmente as resoluções dos litígios de consumo.

O primeiro é defendido, em regra, pelos profissionais e a solução reside no aumento quantitativo dos recursos («mais tribunais», «mais juízes», «mais funcionários») e tem como obstáculo a incapacidade financeira do Estado para alargar indefinidamente o orçamento da justiça. O segundo é essencialmente defendido pelos cientistas sociais, administradores e políticos, para os quais a solução é uma reforma «tecnocrática e gestonária», que consiste numa melhor gestão dos recursos, o que envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação do trabalho de rotina e um processo judicial mais expedito. Tais soluções tendem a ser inviabilizadas por magistrados e advogados, mais preocupados com a eventual perda do controlo da actividade judicial, e que resistem de forma passiva através das rotinas estabelecidas e dos interesses que elas acabam por criar e reproduzir. O terceiro aposta na reforma da «inovação e tecnologia», na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com sofisticadas inovações técnicas, que vão do processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, das técnicas de planeamento de longo prazo à elaboração de módulos de cadeias de decisão. Estas reformas envolvem a criação de novos perfis profissionais e novas formas processuais, pelo que, se aplicadas, produzirão alterações profundas na organização do trabalho e no actual sistema de autoridade e hierarquia. O quarto tipo de reformas caracteriza-se pela elaboração de «alternativas» ao modelo formal e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. Os novos modelos emergentes têm constituído o movimento ADR (*Alternative Dispute Resolution*, ou mais recentemente, *Amicable Dispute Resolution*), consistindo na criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais e desprofissionalizadas. O desenvolvimento de *meios alternativos de resolução de litígios*, através do mero incentivo à realização de acordos extrajudiciais, ou de processos menos institucionalizados, que desviam a procura dos tribunais para outras instâncias, públicas ou privadas⁴ configura uma espécie de privatização da justiça, que, por isso,

⁴ Sobre o crescente desenvolvimento de uma justiça não estatal, seja em virtude do fenómeno da contratualização (concorrência por baixo), seja pela sua internacionalização, manifestada na criação de jurisdições internacionais, de vocação universal ou regional (concorrência por cima), cf. Cadidet (1997: 65). O autor chama a atenção para a importância de as formas de RAL não excluírem o recurso ao Tribunal como segunda instância.

terá como limite os conflitos que versem sobre os denominados direitos indisponíveis.⁵

A criação e divulgação de centros de arbitragem – para conflitos entre empresas, entre estas e consumidores e entre estas e trabalhadores – e de outras formas de RAL, como a mediação e a conciliação no domínio das relações familiares, dos conflitos da terra, das relações de vizinhança, de condomínio, etc., e a própria auto-regulação das profissões, são mecanismos que permitem aliviar os tribunais e, sobretudo, tornar a resolução destes litígios mais flexível, mais próxima das partes, mais simples, mais rápida e, por vezes, também mais barata. Mais importante do que esse efeito, e com maior frequência, algumas formas de resolução alternativas de litígios (RAL) permitem responder à procura suprimida que de todo não chegaria ao sistema judicial.

Na escolha das respostas a dar à referida crise da justiça, é imperativo efectuar a ponderação entre as três dimensões em que a justiça cível assenta, a procura de uma decisão justa, o custo e o tempo decorrido (Zuckerman, 1999). Acrescem a estes factores o de a justiça ser um serviço público, e como tal sujeito a restrições orçamentais, o que torna a sua qualidade directamente dependente dos recursos nacionais existentes. Assim, a escolha do modelo a seguir está dependente dos recursos financeiros disponíveis e deverá fundar-se numa solução de compromisso, não só entre as três dimensões referidas, mas atendendo também às efectivas necessidades da comunidade e do mercado no seu enquadramento actual.

Estas reformas devem, ainda, ser analisadas em três sentidos: primeiro, saber se criam uma maior assimetria do sistema judicial e, conseqüentemente, uma maior assimetria da dominação jurídico-política; segundo, se a resolução alternativa de litígios pela mediação, conciliação e arbitragem não se tornaria repressiva por não ter poder coercitivo para neutralizar as diferenças de poder entre as partes; terceiro, se a resolução alternativa de litígios, nas suas diversas formas, mediação, conciliação e arbitragem, será um mero caminho de retirar sobrecarga judicial ou pode, também, ser um meio de desenvolver e acentuar o acesso ao direito e à justiça (Santos, 1982: 9-33).

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre a crise da justiça civil e o desenvolvimento das formas de RAL como solução, cf. Pedroso e Cruz (2000).

A reforma da administração da justiça, em sentido amplo, passa inevitavelmente pela adopção de um modelo distinto do actual, compreendendo uma articulação entre os vários tipos de reformas propostas e designadamente a «criação» de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizados, informais e desprofissionalizados, que substituam ou complementem, em áreas determinadas, a administração tradicional da justiça e a tornem em geral mais rápida, mais barata e mais acessível.

O consumo assume nos nossos dias contornos de fenómeno social extremamente significativo e signficante. Fruto, entre outros factores, de uma maior complexidade da vida económica, da liberalização do comércio internacional e de uma tendência de alargamento e globalização dos mercados, as sociedades contemporâneas caracterizam-se por uma aquisição quase febril e obsessiva de bens de consumo. Esta situação está de algum modo presente no quotidiano de uma grande parte da população, para ela contribuindo decisivamente a omnipresença de publicidade aos mais variados produtos e serviços. O aumento destas relações de consumo criou maiores riscos de insatisfação originando todo um novo tipo de conflitos.

Esta área de litigação, entre outras, para as quais os tribunais ainda têm pouca preparação técnica, é integrada «no desempenho judicial na medida em que existem movimentos sociais capazes de mobilizar os tribunais, quer directamente, quer indirectamente, através da integração dos novos temas na agenda política ou através da criação de uma opinião pública a favor deles» (Santos *et al.*, 1996: 30). No entanto, sem embargo da necessidade de mobilizar os tribunais para a protecção dos consumidores, firmou-se ao longo dos anos um entendimento sobre a necessidade de construir outros meios que garantam a efectividade dos direitos dos consumidores e tornem a justiça mais acessível.

A resolução dos litígios de consumo deverá, assim, ser enquadrada num dos temas mais caros e mais estudados pela sociologia do direito, o acesso ao direito e à justiça. Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), nos finais dos anos setenta, coordenaram um grande projecto de investigação sobre o acesso ao direito em diversos países, no qual nos propõem dois caminhos analíticos. O primeiro identifica o acesso ao direito e à justiça como igualdade no acesso ao

2. O acesso ao direito e à justiça e a defesa dos direitos dos consumidores

sistema judicial e/ou à representação por advogado num litígio. O segundo, mais amplo, como acesso à garantia de efectividade dos direitos individuais e colectivos. É esta visão mais ampla que privilegiamos neste artigo. Os nossos direitos só são efectivos se tivermos consciência deles e, na eventualidade de nos considerarmos lesados, podermos recorrer a uma instância ou entidade a quem se reconheça legitimidade, que dirima esse nosso litígio com o lesante.

O acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático. Não há democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos (Santos *et al.*, 1996: 483). Estes, por sua vez, não são efectivos se o sistema jurídico e o sistema judicial não forem de livre e igual acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua classe social, sexo, raça, etnia e religião. Enquanto ponto de intersecção entre o político e o jurídico-institucional, o problema do acesso ao direito revela-se um excelente indicador sociológico do grau de contradição ou compatibilização entre diferentes princípios de regulação ou ordem social. Com efeito, esta questão convoca a referência a princípios como os da participação, igualdade e justiça sociais. Como interface privilegiado para a análise da articulação entre os sistema político democrático e os sistemas jurídicos e judicial, a temática do acesso à justiça e do apoio legal dos mais desfavorecidos transporta para a discussão os problemas da igualdade e da articulação num mesmo sistema dos princípios da justiça social e do mercado. Por exemplo, ela é utilizada por Marshall quando pretende ilustrar as dificuldades de combinação entre os princípios da igualdade social e do sistema de preços decorrentes da efectivação de direitos civis e sociais, quando contrapostos à efectivação dos direitos políticos (Marshall, 1963).

No quadro desta argumentação, o acesso ao direito e à justiça é também uma forma de acesso ao político. Neste sentido, as barreiras ao acesso à justiça são encaradas como barreiras ao exercício da cidadania e à efectivação da democracia, sobretudo se este for entendido num sentido amplo que envolva não só a igualdade no acesso à representação por advogado num litígio, mas também a garantia de *efectividade, eficácia e implementação dos direitos*. Colocada a questão nestes termos, a contextualização sócio-política da questão do acesso tem de ter em consideração a situação da sociedade civil, da organização dos interesses, dos movimentos sociais, das culturas jurídica e política e da mobi-

lização e participação dos cidadãos em diferentes esferas e níveis de intervenção na sociedade.

Os estudos realizados pela sociologia judiciária revelam-nos que os obstáculos ao acesso efectivo à justiça por parte das classes populares são de três tipos: económicos, sociais e culturais.⁶ Os custos económicos compreendem, como já referimos, nomeadamente: preparos e custas judiciais; honorários de advogados e outros profissionais como, por exemplo, peritos; gastos de transporte e outros; uma série de *custos de oportunidade* com valor económico, para além dos custos resultantes da morosidade (Santos *et al.*, 1996: 486).⁷ Todos estes custos tornam a justiça dispendiosa e, proporcionalmente, mais cara para as acções de pequeno valor, por alguns destes custos serem *rígidos*, o que vitimiza mais uma vez as classes populares, dado ser precisamente neste tipo de acções que elas tendem a intervir.

A sociologia da administração da justiça tem-se, assim, ocupado também dos obstáculos sociais e culturais ao efectivo acesso à justiça por parte das classes populares, e este constitui talvez um dos campos de investigação mais inovadores. Os estudos revelam que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas, não apenas factores económicos, mas também factores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais remotamente relacionados com as desigualdades económicas (Santos *et al.*, 1996: 487).

De modo a eliminar, ou pelo menos atenuar, os referidos obstáculos, vários países, após a Segunda Guerra Mundial, procederam a reformas legais e de transformação das profissões jurídicas com o objectivo de facilitarem o acesso à justiça.⁸ Nos Estados Unidos da América, desenvolveu-se um movimento de reformas legais e de programas de apoio aos cidadãos que passou pelas seguintes fases. A primeira fase teve início em 1965 e consistiu num movimento caracterizado pela defesa e promoção de apoio judiciário aos cidadãos de menores rendimentos. A segunda fase estendeu este movi-

⁶ Sobre os diferentes tipos de barreiras de acesso à justiça cf., entre outros, Macdonald (1984).

⁷ Sobre os custos da litigação e sua influência na função da procura de tutela judicial, assim como na gestão da oferta, cf. Santos *et al.* (1996: Capítulo II).

⁸ Sobre o problema do acesso à justiça cf., entre outros, Galanter (1989).

mento, a partir de 1970, à promoção de representação dos interesses difusos com o desenvolvimento das *public interest law firms* (defesa dos consumidores, ambiente, etc.), subsidiadas pelo Estado, comunidades e fundações.⁹ A terceira fase iniciou-se ainda nos anos 70, colocando a ênfase na mudança das instituições de resolução de litígios, isto é, na criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os chamados ADR – *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Litígios – RAL).

O Estado, na sua acção de facilitação do acesso ao direito, procura uma fonte de legitimação, que pode ser real ou simbólica, em função da eficácia da sua intervenção e real efectividade dos direitos dos cidadãos. É, aliás, no quadro da consagração constitucional dos novos direitos económicos e sociais e da sua expansão paralela à do Estado-Providência que o direito ao acesso efectivo à justiça é considerado por Santos (1994) um «direito charneira». Ainda segundo o autor, os novos direitos sociais, se destituídos de mecanismos que imponham o respeito por eles, não passariam de meras declarações políticas de conteúdo e função mistificadores. Assim, considera-se que a organização da justiça e a tramitação processual não podem ser reduzidas à sua dimensão técnica socialmente neutra – como era comum serem concebidas pela teoria processualista –, devendo investigar-se as funções sociais desempenhadas e, em especial, o modo como as opções técnicas no seu seio veiculam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes ou mesmo antagónicos (Santos, 1994).

A atitude positiva e promocional do Estado no domínio do acesso é tanto mais importante quanto menor for a capacidade de resposta da sociedade. Perante o crescente poder das organizações produtivas e a atomização e individualização da regulação das relações sociais, torna-se necessário promover a minimização do risco de não-acesso à justiça e ao direito dos indivíduos e grupos mais susceptíveis de serem alvo de discriminação, como os consumidores.

A questão que aqui se coloca é a de saber se os centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal, isto é, as instâncias formais não judiciais de resolução de litígios de consumo existentes em Portugal, que se dedicam à informação jurídica, à mediação, à conciliação e arbitragem con-

⁹ Sobre a tutela judicial dos interesses difusos cf., entre outros, Antunes (1990).

tribuem para a facilitação ou inibição da promoção de cidadania, do ponto de vista do conhecimento dos direitos pelos cidadãos e da possibilidade de os utilizarem. Assim, garantir o acesso ao direito é garantir que os cidadãos, neste caso os consumidores, conhecem os seus direitos, não se resignam se estes forem lesados e têm condições de vencer os custos de oportunidade e as barreiras económicas para aceder à entidade que consideram mais adequada para a resolução do litígio – seja uma terceira parte da comunidade, uma instância formal não judicial ou os Tribunais Judiciais.

Nas últimas décadas, assistimos a um enorme impulso no estudo, debate e interesse por formas de resolução de litígios alternativas aos tribunais. Esta recente atenção deu origem nos EUA, França e Grã-Bretanha ao denominado movimento ADR. Este movimento caracteriza-se pela defesa da existência de um conjunto de outros e melhores mecanismos de resolução dos litígios, como a negociação, conciliação, mediação e arbitragem, constituindo estes um sistema alternativo de resolução de conflitos.¹⁰ O movimento ADR propõe novos modelos de resolução de conflitos, mas também novas aplicações para velhos mecanismos de resolução de litígios, uma vez que muitas das técnicas apontadas são bastante antigas. É o caso da arbitragem comercial, que remonta ao século XVIII, ou da mediação, usada há décadas nas relações laborais.

3. O movimento ADR (RAL) e a resolução de litígios de consumo

As raízes *filosóficas* do movimento encontram-se na década de 60, na promoção do acesso ao direito e à justiça, nos Estados Unidos da América. Esta foi uma década dominada pelo renascer do interesse pela vida em comunidade e pela respectiva justiça comunitária; pelo reconhecimento da insuficiência dos mecanismos judiciais para dar resposta aos novos desafios de uma sociedade de consumo; pela desvalorização do conceito profissional de justiça em detrimento da auto-composição. Nesse sentido, surgiu uma vaga de estudos antropológicos que chamou a atenção da sociedade para as origens dos meios de resolução comunitária de litígios, como formas mais simples, no significado e na estrutura, e

¹⁰ O movimento que em França assumiu a sigla MAC (*Médiation, Arbitrage, Conciliation*) em Portugal deveria ser denominado Resolução Alternativa de Litígios (RAL). Mas não podemos afirmar que em Portugal haja um movimento, dado que só recentemente se começou a valorizar os meios não judiciais de resolução de litígios.

com menor propensão para a burocratização e o monopólio dos profissionais (Mackie, 1991: 2). Deste modo, surge como natural a procura de outros meios para a resolução dos conflitos, por contraposição ao sistema judicial tradicional.

O movimento ADR surge como um movimento plural, dado que engloba variadas formas de resolver litígios. A intervenção de uma terceira parte varia consoante o papel que esta desempenha, ou seja, um papel mais ou menos interventor na tentativa de solucionar o litígio. Segundo Mackie (1991: 12), esse papel pode ser representativo (conselheiro do cliente ou advogado); facilitador (conciliador ou mediador); provedor (serviço de reclamações, *ombudsman*); adjudicador (juiz, árbitro). A intervenção da terceira parte, no que se refere à conciliação, mediação e arbitragem, vai desde o mero auxílio prestado às partes em litígio até à situação de estas atribuírem à terceira parte um poder decisório com carácter vinculativo.

O actual movimento ADR (RAL) na Europa assume múltiplas formas, desde instituições de resolução de litígios criados pelo Estado a outras criadas por actores sociais ou, ainda, a outras, como os centros de arbitragem em Portugal, que combinam na sua génese e funcionamento uma partilha de responsabilidades entre a União Europeia, o Estado central e local (os Municípios) e as associações de consumidores e de produtores e comerciantes.

O movimento da «resolução alternativa de litígios» é assim constituído por meios informais ou formais não judiciais de resolução de litígios e tem uma matriz comum, mas um caminho cheio de diferenças e bastante plural. São bastante diferenciados quanto aos litígios que podem resolver (dos comerciais, passando pelos familiares, aos de consumo), quanto às formas da sua composição (de negociação assistida à heterocomposição), aos seus promotores (mercado, Estado, comunidade e parceria), ao espaço de intervenção (transnacional, estadual e local), ou à importância do discurso. A negociação, a conciliação e a mediação têm um espaço de retórica jurídica – decisão negociada – muito superior à arbitragem, em que a solução é imposta – adjudicação.

Os meios de defesa individuais dos consumidores, para além do recurso, em regra escasso, ao sistema judicial, estão a desenvolver-se também através das mais variadas formas de ADR, que estão muito para lá do que inicialmente poderia supor-se. Vão desde os serviços públicos de promoção

dos seus direitos aos serviços das organizações de consumidores de informação e consulta sobre direitos (v.g. as *Boîtes Postales 5000* francesas¹¹), à negociação assistida (conciliação e mediação) – com uma vertente mais técnica (as peritagens da Alemanha¹²) ou mais de composição de litígios (os conciliadores em França¹³) – à heterocomposição de conflitos não judicial (a arbitragem das *Juntas Arbitrales* em Espanha¹⁴).

Estes meios podem ser promovidos pelo Estado central, ou por este e pelas autarquias (as experiências francesa e espanhola), ou pelas entidades representantes dos produtores/comerciantes (o caso alemão ou britânico), ou pelas organizações de consumidores (o *Better Business Bureau* nos Estados Unidos da América¹⁵), ou em conjunto pelas organizações de produtores/comerciantes e de consumidores. Os «provedores de clientes», nas suas diversas formas, tanto são promovidos pela administração pública, para garantir a qualidade do produto ou serviço, como pelas empresas, como meio de autocomposição com os consumidores.

A criação destes ADR/RAL aparece-nos seja como uma forma de desjudicialização, com o objectivo de evitar a sobrecarga que se verifica no sistema judicial, seja como um meio de promoção de acesso dos consumidores ao direito e à justiça. Esta ambiguidade reflectiu-se, sobretudo, na experiência francesa, em que as organizações de consumidores desconfiaram da oferta de meios alternativos de resolução de litígios e lutaram por uma maior facilitação do acesso aos tribunais e ao sistema judicial.

Em Portugal, os consumidores podem, por um lado, optar pelo recurso aos meios judiciais – quer através de acções de defesa de interesses colectivos (a acção inibitória e a acção popular, respectivamente previstas na Lei n.º 24/96, de 31

4. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo: um novo modelo de administração da justiça em Portugal

¹¹ Sobre as *Boîte Postales*, cf. Bonafé-Schmitt (1991 e 1992).

¹² Sobre a resolução extrajudicial de litígios de consumo na Alemanha, cf. o Livro Verde sobre o «Acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no Mercado Único» (1993) e Eidmann e Plett (1991).

¹³ Sobre o papel dos conciliadores em França, cf., entre outros, Bonafé-Schmitt (1992) e o Livro Verde sobre o «Acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no Mercado Único» (1993).

¹⁴ Sobre a arbitragem de litígios de consumo em Espanha, cf., entre outros, Díaz Alabart (1991) e o Livro Verde sobre o «Acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no Mercado Único» (1993).

¹⁵ Cf. *Better Business Bureau*, <http://www.bbb.org/>.

4.1. A arbitragem no contexto dos mecanismos formais de resolução de litígios

44

de Julho, e Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto), quer de acções de defesa de direitos subjectivos ou interesses individuais – e, por outro lado, pelo recurso à conciliação mediação e arbitragem através do acesso aos centros de arbitragem de conflitos de consumo. A opção pela solução da arbitragem voluntária institucionalizada de conflitos de consumo beneficiou e apoiou-se no enquadramento legal constante da Lei-Quadro da Arbitragem Voluntária, aprovada em 1986 (Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto). O legislador nacional considerou, de acordo com o Decreto-Lei n.º 425/86, de 27 de Dezembro, que regulamentou os procedimentos a ter em conta pelas entidades que pretendam a realização de arbitragens voluntárias, que «para a difusão dessas soluções arbitrais contribuirá, de modo muito significativo, a existência de centros a funcionar, institucionalizada e permanentemente, como que profissionalizando a actividade».

Embora as origens do instituto da arbitragem no direito português sejam bastante antigas,¹⁶ só com a publicação do Decreto-Lei n.º 243/84, antecessor da actual Lei-quadro, o enquadramento legal da arbitragem voluntária foi efectuado, pela primeira vez, por um diploma autónomo. Com ele instituiu-se um novo regime jurídico para a arbitragem voluntária, fixando este diploma o seu enquadramento legal e delimitando o objecto da convenção de arbitragem. O legislador, para além de considerar que as leis terão de ser melhores, mais inteligíveis, mais reflectidas e mais praticáveis, defendeu que uma das mais expeditas e eficazes formas de desbloquear a justiça, convencionadamente designada por judicial, seria a de lançar mão de meios alternativos de composição dos litígios, nomeadamente através da arbitragem. Passados 15 anos sobre a publicação da Lei n.º 31/86, já referida, existem 19 entidades legalmente autorizadas a celebrar arbitragens voluntárias, sendo a sua área geográfica de jurisdição variável.¹⁷

Com o objectivo de ponderar qual a importância da arbitragem institucional em Portugal no contexto global dos mecanismos formais de resolução de litígios, procedemos a uma

¹⁶ Sobre a evolução do instituto da arbitragem, cf. Cortez (1992) e Nogueira (1995).

¹⁷ A investigação empírica que serve de base ao presente artigo foi efectuada durante os anos de 1999 e 2000, razão pela qual se dispunha unicamente de dados estatísticos dos anos de 1997 e 1998 e se analisaram os 19 centros de arbitragem então existentes. Nos anos de 2000 e 2001, por impulso do Ministério da Justiça, foram criados mais centros de arbitragem, que, naturalmente, não foram abrangidos pela nossa análise.

análise comparativa entre as estatísticas do sistema judicial e do sistema arbitral institucional. Para o efeito, utilizámos a base de dados estatísticos oficiais produzidos pelo então Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça,¹⁸ com referência aos dados dos dois únicos anos de actividade em que existem dados estatísticos para os dois sistemas, ou seja, 1997 e 1998.¹⁹

Ao contrário do que sucede com o sistema judicial, o sistema arbitral não é universal, não apresentando consequentemente um conjunto de organismos arbitrais que solucionem todo o tipo de litígios emergentes na sociedade. O sistema judicial abrange todo o país e todo o tipo de litígios, enquanto os centros de arbitragem, em regra, só têm competência em parte do território português e para alguns tipos de litígios. Parece-nos, contudo, que pode efectuar-se a comparação entre os processos findos na jurisdição cível do sistema judicial e nos centros de arbitragem, o que permite construir um índice da importância relativa dos dois «subsistemas» de resolução de litígios.

Os litígios sujeitos em 1997 e 1998 à arbitragem institucional representaram, respectivamente, 1,3% e 1,4% dos processos findos nos referidos anos, em primeira instância, no sistema judicial (Quadro 1). No entanto, não será totalmente rigoroso comparar o total de processos findos na jurisdição cível com o sistema arbitral, uma vez que seria proceder a uma comparação entre alguns litígios de natureza diversa. Com o propósito de estabelecer uma comparação mais precisa entre os dois universos em questão, procede-se a uma análise mais fina dos dados existentes para o sistema arbitral institucional, bem como para o sistema judicial, em relação ao tipo de litígios a comparar.

¹⁸ A organização e publicação dos dados constantes das Estatísticas da Justiça devem-se, entre 1936 e 1982, ao Instituto Nacional de Estatística e, a partir dessa data, ao Gabinete de Estudos e Planeamento, entretanto transformado no Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

¹⁹ Esta situação fica a dever-se ao facto de a recolha de dados estatísticos efectuada pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, referentes à arbitragem institucionalizada, se encontrar ainda numa fase de construção. Por conseguinte, os dados apresentados pelo GEP, segundo alguns operadores dos centros de arbitragem, não possuem um critério uniforme de recolha. Assim, e de modo a obter uma informação mais completa, para além dos elementos fornecidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento, recorremos a outras fontes de informação. Realizou-se um inquérito postal a todos os centros de arbitragem e, nalguns deles, recolheu-se directamente informações estatísticas aí produzidas.

Quadro 1 — A resolução de litígios na jurisdição cível e na arbitragem institucional (1997-1998)²⁰

Objecto de Acção	1997	1998
Total de acções findas na jurisdição cível	192.599	186.213
Acções findas, excepto acções de dívidas e litígios de família	55.218	56.417
Acções findas de responsabilidade civil (contratual e extracontratual)	8.572	8.813
Centros de Arbitragem (GEPMJ)	4.823	5.408
Centros de Arbitragem corrigido (GEPMJ/CES)	2.437	2.671
Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo corrigido (GEPMJ/CES)	1.732	1.994

FONTE: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (e informações prestadas pelos centros de arbitragem).

A primeira correcção a efectuar respeita ao facto de, nos diferentes grupos de acções declarativas cíveis findas, serem também incluídas as acções declarativas que respeitam a dívidas cíveis e comerciais e prestação de serviços, as dívidas de prémios de seguro e as dívidas hospitalares. Estas acções de responsabilidade contratual, que denominaríamos, por comodidade, «acções de dívidas», no seu conjunto, correspondem em 1997 e 1998 a 63,08% e 60,8% do total das acções, constituindo-se como o principal mobilizador dos tribunais na área cível. Como foi demonstrado no estudo realizado por Santos *et al.*, em 1996, a cobrança de dívidas é a principal acção no conjunto da litigação cível. Assim, este tipo de acções deve ser excluído desta análise, dado que, pela natureza dos actuais tribunais arbitrais, estes não se adequam à resolução daquele tipo de litígios.

Uma segunda correcção relaciona-se com as acções de separação e divórcio. As acções de separação e divórcio litigioso ou por mútuo consentimento eram acções de «recurso obrigatório» ao tribunal, isto é, em que só uma autoridade judi-

²⁰ Para fins estatísticos, acções findas são aquelas em que já foi proferida sentença/decisão final em primeira instância. Uma vez que o GEP não estabeleceu critérios uniformes para o modo de organização da actividade dos centros, o Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto adoptou uma metodologia diferente dos outros centros, não estabelecendo uma diferenciação segundo informações e processos tratados, mas agrupando-os sob a nomenclatura de «atendimentos» efectuados e possuindo, deste modo, um único ficheiro que abrange toda a actividade do Centro. Assim, de modo a uniformizar os elementos estatísticos fornecidos pelo GEP, utilizámos os dados enviados pelo Centro e onde se contabilizaram como processos tratados os que foram objecto de mediação, conciliação e arbitragem e aqueles em que o requerido faltou.

cial tinha competência para dissolver a relação jurídica matrimonial. Por outro lado, no caso dos divórcios e separações por mútuo consentimento, são litígios em que o tribunal funciona apenas como instância homologadora de um acordo realizado pelas partes. A este respeito, lembre-se que a partir de 1995, com a publicação dos Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 163/95, de 13 de Julho, introduziu-se a possibilidade de se efectuar o divórcio por mútuo consentimento nas conservatórias do registo civil. No entanto, a sua utilização abrange unicamente os casos em que os cônjuges sejam casados há mais de 3 anos, o casal não tenha filhos menores, ou, havendo-os, exista acordo quanto à regulação do exercício do poder paternal, acordo sobre o destino da casa de morada de família e acordo quanto à prestação de alimentos ao cônjuge que deles careça. Para além das acções de separação e divórcio, devem ser excluídos todos os litígios relacionados com a família e sucessões, dado que estes são conflitos que respeitam, em regra, a direitos indisponíveis, estando, portanto, subtraídos à vontade das partes.

Em síntese, e pelos motivos expostos, tanto as acções declarativas de responsabilidade por dívidas como as acções de separação e divórcio, bem como as acções de família e sucessões, devem ser excluídas desta análise, que visa permitir a comparação entre o desempenho dos dois referidos «subsistemas» formais de resolução de litígios. Deste modo, constatamos que a resolução de litígios na arbitragem institucional representa já cerca de 5% das acções findas na jurisdição cível (Quadro 1).

No entanto, os processos tratados pelas instâncias arbitrais devem ser comparados, por um lado, unicamente com os litígios substancialmente análogos tratados pelo sistema judicial. Assim, estabelece-se uma comparação unicamente com as acções de responsabilidade contratual (sem dívidas), de responsabilidade por outros factos ilícitos (incluindo a categoria estatística «acidentes de viação») por serem estes litígios que, em regra, são abrangidos pelo âmbito de competência da arbitragem (responsabilidade contratual e extracontratual). Por outro lado, do conjunto dos centros de arbitragem terão de excluir-se os dados referentes à actividade realizada pelo Serviço Regional de Conciliação e Arbitragem do Trabalho dos Açores²¹ e os conflitos laborais

²¹ O Serviço Regional de Conciliação e Arbitragem do Trabalho dos Açores (SRCAT) é a única instituição que, no nosso país efectua a conciliação e arbitragem de litígios laborais individuais. O SRCAT foi criado pelo Decreto

desportivos,²² por dizerem respeito a conflitos no âmbito do direito do trabalho que, no sistema judicial, são abrangidos por uma jurisdição especializada.

Assim, verifica-se que em 1997 e 1998 findaram, respectivamente, 8572 e 8813 acções declarativas cíveis de responsabilidade contratual (excepto «acções de dívidas») e de responsabilidade por outros factos ilícitos, enquanto findaram no conjunto dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, nos mesmos anos, 1732 e 1994 processos relativos a litígios que, no sistema judicial, seriam resolvidos na jurisdição cível. Parece-nos, assim, legítimo afirmar que o número de processos tratados pelo sistema arbitral revela já um peso significativo, tendo em conta que o seu número representa já cerca de 20% do número de processos substancialmente homólogos tratados pelo sistema judicial (Quadro 1). Saliente-se, ainda, que as acções de responsabilidade contratual tratadas pela jurisdição cível abrangem litígios de todo o valor e de todas as naturezas, enquanto os litígios sujeitos a arbi-

Legislativo Regional n.º 24/88/A, de 19 de Maio (alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 29/96/A, de 13 de Novembro), e foi autorizado a criar um centro de arbitragem no âmbito dos litígios laborais individuais, com cobertura em todo o território da Região Autónoma dos Açores e com sede em Ponta Delgada. A necessidade da criação deste serviço ficou a dever-se ao facto de, como se refere no preâmbulo do diploma (Decreto-Lei n.º 115/85, de 18 de Abril), se terem extinguido as Comissões de Conciliação e Julgamento, revogando, desta forma, o antigo artigo 49º do Código do Processo de Trabalho que determinava a obrigatoriedade da realização da tentativa de conciliação antes da propositura da acção emergente de acções de contrato individual de trabalho. É de referir que o SRCAT resolve um número de conflitos laborais muito superior aos que aí chegam aos tribunais de trabalho (cf. Pedroso e Cruz, 2000: 229 ss.).

²² No caso da arbitragem de litígios desportivos na área do futebol, estamos perante uma ordem jurídica autónoma, não estatal, com um direito próprio e um sistema de resolução de litígios não judicial e que privilegia a arbitragem. Com efeito, a arbitragem de conflitos relativos ao futebol é o reflexo da sua organização. A estrutura organizativa do futebol caracteriza-se pelo seu forte espírito de autonomia, potenciado pela especificidade das relações em causa, o que conduziu a que a sua organização desportiva fosse criando estruturas próprias, que foram alargando a sua competência, para além de promoverem e organizarem o futebol. De facto, estes organismos legislam, disciplinam e solucionam os conflitos surgidos entre os seus associados, sancionando os clubes, jogadores, dirigentes que sem o consentimento da Federação Portuguesa de Futebol submeterem litígios aos tribunais comuns. Em 1991, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional criou a Comissão Arbitral, a que compete, para além de julgar os recursos interpostos das deliberações da Comissão Disciplinar, dirimir os conflitos entre a Liga e os clubes membros ou entre estes. Posteriormente, em 1995, a Liga e o Sindicato Nacional de Jogadores Profissionais de Futebol criaram, igualmente, uma estrutura arbitral, a Comissão Arbitral Paritária, que circunscreve a sua acção ao julgamento dos litígios decorrentes de contratos individuais de trabalho desportivos celebrados entre os clubes desportivos e os jogadores profissionais de futebol (Gomes, 1986, e Nolasco, 2001).

tragem, dado o âmbito da competência dos centros, se caracterizam por serem, na sua maioria, conflitos de consumo cujo montante não excede o valor da alçada dos Tribunais de Primeira Instância.²³

A criação dos Centros de Arbitragem constituiu o nascimento de um sistema de arbitragem institucional que soluciona vários tipos de litígios, com especial relevo nas áreas do consumo, relações laborais e do futebol. No seu conjunto, estas estruturas revelam já uma actividade considerável. Dos 19 Centros de Arbitragem analisados, 14 têm actividade (2437 processos findos em 1997 e 2671 em 1998),²⁴ tendo especial significado a «oferta» de justiça facultada pelos seis Centros de Arbitragem existentes na área dos conflitos de consumo.²⁵ A procura de todos os referidos Centros é dominada pelas reclamações dos residentes na área da sua localização, o que caracteriza este meio de resolução de litígios como uma «justiça de proximidade». Acresce que os Centros de Arbitragem onde se pratica a isenção de custas e honorários são os mais procurados, sendo de destacar a total gratuitidade da oferta dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo.

Os tribunais arbitrais institucionalizados não têm competência territorial em todo o país, nem para todos os litígios no âmbito do direito privado e laboral, nem uma rede de instalações nacional como a dos tribunais judiciais, mas representam já cerca de 20% da litigação relativa à responsabilidade contratual ou extracontratual (exceptuando as acções cujo objecto são dívidas civis ou comerciais) que chega aos meios formais de resolução de litígios.

Os Centros de Arbitragem existentes no nosso país adoptaram, na maioria, um modelo que articula numa mesma estrutura três serviços que se complementam no acesso ao direito e na resolução do litígio. De facto, as suas estruturas, para além da resolução de litígios por intermédio de árbitros,

4.2. Os Centros de Arbitragem: a predominância dos conflitos de consumo

49

²³ De facto, os diversos centros de arbitragem vocacionados para a resolução de conflitos de consumo ou estabeleceram no seu regulamento que são competentes para dirimir litígios que não ultrapassem os 500.000\$00 ou excederem a sua competência em razão de valor à alçada do tribunal de comarca, que, de acordo com a Lei n.º 3/99, é de 750.000\$00.

²⁴ De acordo com as Estatísticas das Justiça do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

²⁵ O Centro de Arbitragem mais recente, o Centro de Mediação e Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região do Algarve, foi criado em 2000, não possuindo por isso ainda elementos estatísticos respeitantes à sua actividade.

promovem também a conciliação e a mediação e integram igualmente serviços de informação e aconselhamento jurídico aos cidadãos, serviços que se traduzem, por um lado, numa porta de entrada dos cidadãos na estrutura arbitral e, por outro, num primeiro patamar no acesso ao direito e à justiça. Assim, numa mesma estrutura temos um centro de informação, um centro de mediação e conciliação e um Tribunal Arbitral. É de salientar que, em 1998, os Centros de Arbitragem prestaram 9329 informações. Estima-se que menos de metade dos litígios sobre que versavam informações, passaram a reclamações, dando origem a «processos».

A arbitragem institucional em Portugal é, assim, predominantemente de conflitos de consumo – Quadro 1 –, assumindo especial importância o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa (que começou a funcionar a título experimental em 1989 e que teve já 835 reclamantes em 1998) e o Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto que recebeu 502 reclamações. Seguem-se, no mesmo ano, o Centro de Arbitragem do Sector Automóvel, com 165 reclamantes, o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Coimbra e Figueira da Foz (actualmente Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra), com 134 reclamantes, o Centro de Informação e Arbitragem de Braga, com 118 processos e o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave, com 117 reclamantes.

4.2.1. A arbitragem de conflitos de consumo em acção: dois estudos de caso

Nos dois estudos de caso que realizámos²⁶ – Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa e de Coimbra e Figueira da Foz (actualmente Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra) – o

²⁶ Para o efeito, acompanhou-se o funcionamento dos dois centros durante vários dias, observando como era prestada a informação, como era efectuada a mediação e a conciliação e como funcionava o Tribunal Arbitral. Recolheu-se, também, junto dos Centros, dados estatísticos que nos auxiliassem na percepção da evolução da sua actividade. Com o objectivo de traçar o perfil da litigação, e mais concretamente caracterizar quem recorreu aos Centros, o motivo e o objecto do litígio, contra quem se reclamou, se existiu adesão ao Centro por parte da entidade reclamada, como termina o processo, se a decisão arbitral foi efectiva e o tempo de resolução do conflito, procedeu-se à análise de amostras dos processos tratados pelos centros. No Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa foram seleccionados de forma aleatória 10% dos processos findos em 1998 (72 processos). No Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Coimbra e Figueira da Foz foram seleccionados de forma aleatória 30% dos processos findos em 1998 (50 processos).

processo de institucionalização da arbitragem de conflitos de consumo é similar ao dos outros Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo e resultado da convergência do estímulo do projecto-piloto da União Europeia, a iniciativa do Estado central, o acolhimento e dinamização dos municípios e a participação activa das associações de consumidores e de produtores/comerciantes. Os dois Centros assentam nesse modelo de parceria e constituíram associações com personalidade jurídica, que são as suas actuais titulares. Ambos os Centros têm competência territorial limitada. Um dos Centros tem competência no concelho de Lisboa e o outro na quase totalidade dos concelhos do distrito de Coimbra. Ambos os Centros de Arbitragem também se desdobram em três tipos de serviço articulados: o serviço de atendimento e informação jurídica; o serviço de mediação e conciliação; e os julgamentos arbitrais. Ambos os Centros têm competência para dirimir conflitos de consumo que decorram do fornecimento de bens, prestação de serviços ou transmissão de quaisquer direitos destinados a uso não profissional, por pessoa singular ou colectiva que exerça com carácter profissional uma actividade económica com fins lucrativos. Excluem-se os conflitos relativos a incumprimento de profissionais liberais, os relativos a responsabilidade civil por lesões, físicas e morais, ou morte, ou quando existam indícios de responsabilidade criminal. O Centro de Arbitragem do Distrito de Coimbra tem ainda no seu regulamento competência para dirimir conflitos com a administração pública central ou local.

O primeiro contacto com os Centros está, em grande medida, relacionado com a informação ao consumidor prestada por diversas entidades (desde o Instituto do Consumidor às associações de consumidores até à polícia). Os Centros de Arbitragem têm como principal actividade a prestação de informações (3576, no Centro de Lisboa, e 1179, no Centro de Coimbra em 1998), sendo que só alguns litígios (menos de metade) seguem para reclamação.

Os Tribunais Arbitrais destes Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo são constituídos por um único árbitro, um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura. As partes são ouvidas antes de ser proferida a decisão final. É importante realçar a «informalidade» do julgamento e o facto de o juiz-árbitro, ao longo da audiência, informar e explicar às partes o direito aplicável ao caso em concreto. O Tribunal Arbitral tem competência para causas cujo valor não ultrapassa actualmente os 750.000\$00. Face a esta situação,

pode questionar-se se, na sua génese, os centros de arbitragem pretenderam de alguma forma segmentar a sua oferta, ou seja restringi-la a pequenos conflitos de consumo, remetendo assim para o sistema judicial a decisão dos grandes conflitos, ou se, pelo contrário, partiram do princípio de que os conflitos de consumo eram essencialmente litígios que envolviam um valor pouco elevado. Contudo, o facto de ser significativo o número de litígios que findam por incompetência (19,5%, em Lisboa, e 14%, em Coimbra) das estruturas arbitrais de consumo coloca-nos uma tripla questão. Por um lado, equaciona um possível alargamento da actual área de jurisdição dos Centros de Arbitragem já existentes e/ou a criação de uma rede nacional de estruturas arbitrais, com a criação de mais Centros de Arbitragem concelhios ou distritais. Por outro lado, coloca a hipótese de elevar a «alçada» dos tribunais arbitrais, proporcionando assim a possibilidade de estes organismos solucionarem um maior número de litígios. Por último, a necessidade de existirem centros de arbitragem similares aos dos conflitos de consumo para outros tipos de litígios ou o alargamento gradual da sua competência a outros conflitos.

Os reclamantes repartem-se por ambos os sexos, sendo em Lisboa mais homens (51,4%), e, em Coimbra, mais mulheres (58%). Neste Centro, a maioria dos reclamantes é mais jovem (36-45 anos) do que em Lisboa (46-60 anos). Os reclamados são principalmente pessoas colectivas cuja natureza jurídica assume predominantemente a figura de «sociedade comercial por quotas», reflectindo, por um lado, deste modo a realidade do nosso tecido empresarial, dominado por pequenas e médias empresas. Por outro lado, admite-se que o «empresário em nome individual» predomina no comércio de proximidade, o que, por força das relações de vizinhança e do tipo de comércio, tem como consequência um ambiente favorável à autocomposição dos eventuais litígios do comerciante com os consumidores. A grande maioria dos reclamados tem uma actividade económica enquadrada no comércio a retalho, restaurantes e hotéis (cerca de 70%). Em segundo e terceiro lugar, surgem, em Lisboa, respectivamente, as empresas que se dedicam aos transportes, armazenamento e comunicações e os bancos e outras instituições financeiras. A ordem é inversa no Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra.

A grande maioria dos reclamados aceita a jurisdição do Centro, embora adira caso a caso, mas verifica-se uma ten-

dência para o crescimento das adesões plenas, sobretudo em empresas de serviços universais.

Em Lisboa, a maioria dos conflitos solucionados pelo Centro de Arbitragem tem como objecto o comércio a retalho e reparação de bens de uso pessoal e doméstico (56,9%). Neste aspecto, são particularmente relevantes os casos referentes à compra e reparação de electrodomésticos, rádios, televisões, similares (15,28%). Seguem-se as questões relacionadas com a aquisição e reparação de calçado e outros artigos de couro (12,5%) e vestuário (11,1%). São também de assinalar os casos respeitantes a transportes, armazenagem e comunicação (16,6%). Estas quatro categorias de litígios, se tomadas no seu conjunto, perfazem mais de metade dos processos analisados (55,5%), revelando que ao Centro chegam principalmente as preocupações relacionadas com os pequenos problemas do quotidiano, ou seja, com a comunicação com os outros, nomeadamente telefónica, com os bens utilizados diariamente na vida doméstica e com os bens de uso pessoal, como o calçado e vestuário.

Em Coimbra, nos litígios que chegam ao Centro para resolução assumem especial relevância os respeitantes à aquisição ou reparação de equipamentos domésticos. São também significativos os conflitos relacionados com a aquisição e reparação de veículos automóveis e equiparados. As actividades imobiliárias e serviços prestados às empresas registam também um número relevante de demandas entradas no Centro, sendo de destacar os casos relacionados com direitos reais de habitação periódica, nomeadamente a celebração de contratos de *time-sharing*, vindo depois o reclamante alegar que não foi informado/esclarecido sobre as implicações que tal assinatura acarretaria.

A relativa dissemelhança entre a procura dos dois Centros e a especificidade do de Coimbra na área das actividades imobiliárias e *time-sharing* é explicável pelo encaminhamento desses casos, que é efectuado para o Centro, através do Centro de Informação Autárquica ao Consumidor de Coimbra.

A partir do momento em que a reclamação é efectuada, a conciliação e, sobretudo, a mediação efectuada pelos juristas dos Centros revela-se em geral eficaz, terminando desta forma a maioria dos litígios (em 1998 cerca de 60% dos processos, em Lisboa, e 41,4%, em Coimbra). Assim, conclui-se que a existência de um serviço de apoio pré-julgamento arbitral se revela crucial na história do conflito, o que demons-

tra que a existência de um serviço empenhado e imparcial que intermedeie o litígio, e possibilite às partes alcançar uma solução célere para o litígio conduz a que o recurso a uma decisão arbitral se assumia como *ultima ratio* na resolução do litígio. Não sendo possível alcançar um acordo entre as partes, o processo é submetido ao Tribunal Arbitral. A decisão arbitral possui a mesma força executiva que a sentença de um tribunal judicial de primeira instância, constituindo título executivo que serve de base para a execução da sentença. É, no entanto, de registar que, desde a criação dos Tribunais Arbitrais, é insignificante o número de casos em que a reclamada não cumpriu a sentença, o que nos revela que esta é uma das virtualidades do sistema, a par da gratuidade e da celeridade na resolução dos conflitos. Com efeito, um processo findo no Centro de Arbitragem de Coimbra por mediação demora, em média, 68 dias úteis a ser solucionado, enquanto um processo findo por conciliação e arbitragem demora, respectivamente, 108 e 71 dias úteis. No Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Cidade de Lisboa, as médias de duração dos processos encontradas foram respectivamente 50, 159 e 135 dias, nos processos findos por mediação, conciliação e arbitragem, enquanto num Tribunal Judicial uma acção de responsabilidade por factos ilícitos durou em média em 1998 cerca de 600 dias.²⁷

O financiamento dos Centros tem sido assegurado pelas entidades públicas envolvidas no processo da sua criação, o que se tem manifestado insuficiente, sendo, assim, necessário encontrar outras formas de financiamento, tendo, designadamente, em consideração os novos desafios que se lhes colocam.

4.3 Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo: uma parceria (UE, Estado, Comunidade) pelo direito e Justiça

Em Portugal, o direito e a resolução de litígios de consumo é o resultado de uma interpenetração entre a acção transnacional da União Europeia, do papel motor do Estado através do Instituto do Consumidor, das funções de acolhimento, suporte logístico e dinamização das autarquias locais e, ainda, da participação activa das organizações de consumidores, seja representando os consumidores nas estruturas de concertação, entretanto criadas, seja participando em

²⁷ A este respeito, cf. Pedroso e Ferreira (1997) que elaboraram um ensaio sobre a duração e morosidade processual.

estruturas de informação e de resolução de litígios de consumidores que se constituíram ao nível local (concelho, agrupamento de concelhos e distrito).²⁸

O impacto decorrente da integração regional da União Europeia na protecção dos consumidores²⁹ é facilmente detectável tanto na produção do direito do consumo como na resolução dos litígios dos consumidores. Para além da pioneira consagração constitucional do direito à protecção dos consumidores, toda a restante legislação portuguesa é o resultado da transposição das directivas comunitárias, ou influenciada pela diversa *soft law* da actual União Europeia. Na área do acesso à justiça e da resolução de litígios, essa influência consubstancia-se na transposição da directiva sobre acções inibitórias e na criação dos Centros de Arbitragem de conflitos de consumo que, na sua maioria, são resultado dos projectos-piloto financiados pela União Europeia.

No entanto, se não fosse o papel do Estado central, através do Instituto do Consumidor, das autarquias e das associações de consumidores (e também de comerciantes/produtores), a resolução institucional de litígios não teria tido sucesso. O efeito globalizador e integrador da UE é mediado através da acção do Estado central e local e das organizações representativas dos actores dos conflitos de consumo de modo a construírem os actuais centros de arbitragem de conflitos de consumo existentes no nosso país.

Estes Centros de Arbitragem são, assim, o resultado de uma tensão criativa entre a acção transnacional, a do Estado central e local, a da comunidade, através das associações de consumidores,³⁰ e, embora com menor impacto, do mercado através das associações de comerciantes e de produtores. Para a sua constituição, foi decisiva, como se referiu, a acção desenvolvida pela União Europeia, que incentiva e patrocina a existência de projectos-piloto nesta área, de que são exemplos a criação dos Centros de Lisboa e Coimbra e Figueira da Foz, que constituíram objecto directo deste estudo. Para a constituição e desenvolvimento das estruturas arbitrais de conflitos de consumo, foi igualmente preponderante a conjugação de vontades de mais

²⁸ Este argumento encontra-se desenvolvido em Pedroso, 2001a.

²⁹ Acerca da perspectiva comunitária na defesa dos consumidores cf. Liz (1998) e Weatherill (1997).

³⁰ Sobre o papel desenvolvido pelas associações de consumidores, cf. Freire e Silva (1996).

três entidades distintas, o Estado, as autarquias locais e as associações de consumidores. Ao Estado, de acordo com a Constituição da República Portuguesa compete assegurar a defesa do consumidor. Para a realização desta tarefa, o Estado criou, em 1981, o Instituto Nacional de Defesa do Consumidor, um organismo público que, através de um projecto designado «Descentralização da actividade de defesa do consumidor», visou a criação de estruturas locais, os Centros de Informação e Atendimento aos Consumidores — CIACs, que funcionam junto das Câmaras Municipais. Com efeito, às autarquias locais cabe também, de acordo com a Lei de Defesa do Consumidor, a protecção do consumidor. Assim, as Câmaras Municipais apoiaram e dinamizaram tanto a criação de serviços municipais de informação ao consumidor como os Centros de Arbitragem/Tribunais Arbitrais. Por seu lado, as associações de consumidores, que registam já uma adesão significativa por parte dos cidadãos, têm assumido um importante papel na defesa e esclarecimento daqueles, apoiando, inclusivamente, a criação de organismos como Centros de Arbitragem/Tribunais Arbitrais e serviços de informação autárquicos ao consumidor. O processo de consolidação destes centros de arbitragem, no curto período em análise, passou já, em regra por duas grandes fases. Na primeira, no âmbito de uma candidatura de financiamento a União Europeia, o INDC, a autarquia e uma associação de consumidores celebram um protocolo de criação de um referendo e colocam-no em funcionamento. Na segunda fase, passado um período de cerca de 3 a 5 anos, concluído o projecto piloto, as entidades que celebraram o referido protocolo constituem com outros parceiros da comunidade ou do mercado uma associação com personalidade jurídica que institucionaliza a parceria entre o Estado (central e local) e as entidades da comunidade e do mercado e passa a tutelar e a gerir o centro de arbitragem. A intervenção destas quatro entidades — União Europeia, Estado, autarquias locais e associações de consumidores — não se esgota na criação de centros de arbitragem e tribunais arbitrais e no apoio ao seu funcionamento. Num plano distinto e em protocolos bipartidos (Centros de Informação Autárquico ao Consumidor, fruto de colaboração entre o Instituto do Consumidor e as Autarquias, e mais, recentemente, os SMIC, fruto de cooperação entre as Autarquias e uma associação de consumidores — a DECO), os mesmos organismos foram determinantes para a criação de serviços municipais de

informação ao consumidor, embriões das actuais, e eventuais futuras, estruturas arbitrais de resolução de conflitos de consumo. Estes processos, depois de desencadeados, têm contado com a participação e colaboração das associações de comerciantes das áreas onde são abertos os Centros de Arbitragem.

A institucionalização da arbitragem voluntária de litígios, de um modo geral, encontra as suas raízes na procura de respostas para a crise do sistema judicial, sobretudo, através do movimento ADR (RAL) a partir dos anos 80. No entanto, na área dos conflitos de consumo, foi determinante a procura de uma instância própria de resolução de conflitos que, para além de proporcionar uma maior simplificação e celeridade processual, estivesse especialmente vocacionada para a resolução deste tipo de litígios, restabelecendo, de algum modo, um equilíbrio nas relações entre consumidores e agentes económicos.

Em Portugal, os centros de arbitragem de conflitos de consumo existentes fornecem um serviço integrado (informação jurídica, conciliação, mediação e decisão arbitral) e resolvem já um número correspondente a 20% dos litígios de responsabilidade extracontratual que chegam aos tribunais judiciais, assumindo, assim, a sua actividade um especial significado como um meio, ainda emergente, essencialmente facilitador do acesso ao direito e à justiça, que vence barreiras económicas, sociais e culturais, permitindo, assim, aos cidadãos um melhor conhecimento e protecção dos seus direitos que, de outro modo, constituiriam litígios que não teriam resolução, por não chegarem ao sistema judicial.

Nos conflitos que podem ser resolvidos por Centros de Arbitragem, é importante destacar que existe uma grande propensão para os conflitos serem solucionados antes de chegarem ao último patamar da resolução de litígio, ou seja, à arbitragem, sendo significativo o número de processos que findam por uma qualquer forma de transacção entre as partes. No entanto, existe uma propensão homóloga nos litígios que chegam aos Tribunais Judiciais, pelo que poderemos concluir que entre uma sociedade autocompositiva, como a Portuguesa, e o recurso pouco significativo à heterocomposição existe uma grande tendência para os cidadãos resolverem os seus conflitos através da «autocomposição assistida por uma terceira parte».

5. Conclusões: a caminho de uma justiça em parceria e de proxi- midade?

A arbitragem de conflitos de consumo nas suas funções de informação jurídica, autocomposição assistida (mediação e conciliação) e heterocomposição de litígios tem pela frente inúmeros desafios e uma grande potencialidade. Quanto aos desafios, salienta-se: a necessidade de cobrir gradualmente todo o território; o desenvolvimento dos serviços de informação ao consumidor; o reforço da capacidade de desempenho dos centros e da resposta ao crescimento potencial da procura; a divulgação, conhecimento e reconhecimento dos centros; a estabilidade do modelo de financiamento da actividade dos centros. A enorme potencialidade está no desenvolvimento deste modelo de *parceria entre a União Europeia, o Estado, a comunidade e o mercado pelo direito e a justiça*. A União Europeia tem apoiado financeiramente os projectos de constituição e desenvolvimento destes centros. O Estado, através do Instituto do Consumidor, dinamiza e participa na sua constituição. As autarquias instalam-nos e participam nas associações gestoras, que são ainda constituídas por associações de consumidores, cívicas e de empresários e comerciantes. Apesar das tensões e desequilíbrios que têm densidades diferentes em cada um dos Centros, estamos perante uma nova combinação, cujo estudo tem que ser aprofundado, entre UE, Estado, sociedade e mercado, entre regulação e emancipação, de participação do Estado, da comunidade e do mercado na administração da justiça.

A concluir, é nossa convicção, face à investigação efectuada, que estamos perante o nascimento de uma «nova justiça» para litígios de consumo que seriam suprimidos ou reprimidos, isto é, nunca teriam acesso ao sistema judicial. Esta «nova justiça», que, na prática, tem menos de uma década, é célere, eficaz, próxima, simples, gratuita, informa os consumidores dos seus direitos, previne e resolve os litígios, mas também é de acentuar que tem, ainda, um alcance territorial, dos cidadãos e dos litígios muito limitado. Por ora, o balanço é positivo. Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo alargam os caminhos estreitos do acesso ao direito e à justiça em Portugal numa área relevante para o quotidiano e qualidade de vida dos cidadãos. O presente é, nesta área estimulante, o futuro... ■

Referências Bibliográficas

- Antunes, Luís Filipe Colaço. 1990 «Colocação institucional, tutela jurisdicional dos interesses difusos e “ação popular de massas”». Comunicação apresentada no *Seminário sobre Tutela de Interesses Difusos e o Acesso ao Direito e à Justiça*. Lisboa: CEJ (policopiado).
- Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre. 1991 «La Boîte Postale 5000: Un modèle de règlement des litiges de la consommation», *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, 27, 1-23.
- Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre. 1992 *La médiation: Une justice douce*. Paris: Syrus Alternatives.
- Cadiet, Loïc. 1997 *Découvrir la Justice*. Paris: Dalloz.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (orgs.). 1978 *Access to Justice: A World Survey*. Milan: Sijthoff and Noorhoff / Alphen aan den Rijn (5 vols.).
- Cortez, Francisco. 1992 «A arbitragem voluntária em Portugal: Dos “ricos homens” aos tribunais privados», *O Direito*, 124, 365-404.
- Diaz Alabart, Silvia. 1991 «Tribunales arbitrales de consumo», in Corriente Cordoba *et al.*, *Estudios sobre el derecho de consumo*. Bilbao: Iberdrola.
- Eidmann, Dorothee; Plett, Kontanze. 1991 «Non-Judicial Dispute Processing in West Germany», in Karl Mackie (org.), *A Handbook of Dispute Resolution: ADR in Action*. London / New York: Routledge / Sweet & Maxwell.
- Freire, João; Silva, Carlos Dias da. 1996 *Consumidores em movimento (consumidores e utentes: uma força associativa em construção?)*. Lisboa: CIES/ISCTE/Instituto do Consumidor.
- Galanter, Marc. 1989 «Compare to what? Assessing the Quality of Dispute Processing», *Denver University Law Review*, 9, 1-26.
- Gomes, Maria da Conceição. 1986 «O direito e o futebol: Uma ordem jurídica sem espírito desportivo?», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21, 69-83.
- Livro Verde. 1993 Livro Verde sobre o *Acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no mercado único*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Liz, Jorge Pegado. 1998 *Conflitos de consumo: Uma perspectiva comunitária na defesa dos consumidores*. Lisboa: Centro de Informação Jacques Delors.
- Macdonald, Roderick. 1984 «Economic, Expedient and Accessible Civil Justice through a better Allocation of Civil Disputes: A Framework for Inquiry» (policopiado).
- Mackie, Karl (org.). 1991 *A Handbook of Dispute Resolution: ADR in Action*. London / New York: Routledge / Sweet & Maxwell.
- Marshal, T. H. 1963 *Citizenship and Social Class in Sociology at the Cross Roads*. London: Heineman.
- Nogueira, José Duarte. 1995 «A arbitragem na história do direito português», in *Seminário de Lisboa sobre arbitragem comercial*, 2-47.
- Nolasco, Carlos. 2001 «As jogadas jurídicas do desporto ou o carácter pluralista do direito do Desporto», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60.
- Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro. 1997 «Os tempos da justiça: Ensaio sobre a duração e morosidade processual», *Oficina do CES*, 99.

- Pedroso, João; Cruz, Cristina. 1999 *A arbitragem institucional em Portugal: O caso do centro de arbitragem de conflitos de consumo de Coimbra e Figueira da Foz*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Cruz, Cristina. 2000 *A arbitragem institucional: Um novo modelo de administração de justiça – o caso dos conflitos de consumo*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João. 2001a *Entre a União Europeia e a sociedade portuguesa: A protecção e a resolução dos litígios dos consumidores – o caso da arbitragem de conflitos de consumo em Portugal*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (diss. de Mestrado em Sociologia).
- Pedroso, João. 2001b «Justiça: Crises, reformas e armadilhas», *Público*, 09 de Janeiro de 2001.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1982 «O direito e a comunidade: As transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10, 9-40.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1994 *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1996 «Towards a Multicultural Conception of Human Rights», *Working Paper Series on Political Economy of Legal Change*, 2. Madison: Universidade de Winsconsin.
- Santos, Boaventura de Sousa et al. 1996 *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: O caso português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1999 «The Gatt of Law and Democracy: (Mis)Trusting the Global Reforms of Courts», *Oñati Papers*, 7, 49-86.
- Weatherill, Stephen. 1997 *EC Consumer Law and Policy*. London: Longman.
- Zuckerman, Adrian A. S. (org.). 1999 *Civil Justice in Crisis – Comparative Perspectives of Civil Procedure*. Oxford: Oxford UP.