

cescontexto

Direitos, Justiça, Cidadania:

O Direito na Constituição da Política

Atas do Primeiro Encontro da Secção
“Sociologia do Direito e da Justiça” da APS

Organização

António Casimiro Ferreira

Maria João Leote de Carvalho

Pierre Guibentif

Sílvia Gomes

Vera Duarte

Andreia Santos

Paula Casaleiro

Nº 19

Outubro, 2017

Debates

www.ces.uc.pt/cescontexto



Propriedade e Edição/Property and Edition

Centro de Estudos Sociais/Centre for Social Studies

Laboratório Associado/Associate Laboratory

Universidade de Coimbra/University of Coimbra

www.ces.uc.pt

Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087

3000-995 Coimbra - Portugal

E-mail: cescontexto@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855573 Fax: +351 239 855589

Comissão Editorial/Editorial Board

Coordenação Geral/General Coordination: Sílvia Portugal

Coordenação Debates/Debates Collection Coordination: Ana Raquel Matos

ISSN 2192-908X

Índice

Pierre Guibentif

Direitos, Justiça, Cidadania: O direito na constituição da política 7

O Direito na constituição do sistema político

Luca Verzelloni

Looking for common solutions to the courts' problems: The Italian Observatories of civil justice 38

Patrícia Branco

Os Tribunais entre discursos sobre acesso à justiça, eficiência e “favelização” dos seus edifícios 50

Susana Santos

Desafios epistemológicos e metodológicos à investigação sociológica em Direito 61

Thaise Nara Graziottin Costa

A Mediação de Conflitos e o Pluralismo Jurídico: um caminho de democratizar a justiça no Brasil 71

Daniel Wildt Rosa

A Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo na promoção da segurança 85

Teresa Maneca Lima

O regime de reparação dos acidentes de trabalho em Portugal à luz da experiência vivida do sinistrado 97

Maria João Leote de Carvalho

Qual o lugar da Justiça Juvenil em Portugal? Potencialidades e constrangimentos na aplicação da Lei Tutelar Educativa 110

Marina Pessoa Henriques

A normatividade transnacional dos direitos humanos do trabalho: reflexões a partir do caso português..... 123

António Pedro Dores

Actualização do direito: actualização das teorias sociais 139

Andrea Cristina Martins e Lucia Cortes da Costa

A incorporação do discurso empreendedor nas normas jurídicas brasileiras e a ampliação do Direito Empresarial: o caso dos microempreendedores individuais..... 153

O Direito instituindo a cidadania

Ludmila Cerqueira Correia, Antonio Escrivão Filho, José Geraldo de Sousa Junior

Exigências críticas para a assessoria jurídica popular: contribuições de “O Direito Achado na Rua” 163

Ana Raquel Matos

“O direito a exercer direitos”: ação coletiva pelo protesto em Portugal e seus impactos..... 175

Ricardo de Macedo Menna Barreto

Cibercidadania: Entrelaçamentos..... 185

Jesús Sabariego

El impacto en la opinión pública sobre la democracia y los derechos humanos en la Unión Europea de los Recientes Movimientos Sociales Globales (RMSGs) en Portugal y España: un enfoque tecnopolítico..... 194

Carlos Nolasco

Refugiados, fronteiras e valores. Questões suscitadas pela violação da linha abissal..... 209

Laura Santos, Cristina Velho, Maria do Rosário Pinheiro e Carla Palaio

Processos e práticas durante o acolhimento de crianças e jovens: resultados de um programa de desenvolvimento de competências para a vida220

Carla Palaio, Maria do Rosário Pinheiro, Cristina Velho e Laura Santos

Processos e práticas após o acolhimento: O desafio da Estrutura de Apoio e Acompanhamento da Casa do Canto244

Nathalie Nunes, Isabel Ferreira e Beatriz Caitana da Silva

Inovação social em contextos de exclusão: a emergência de práticas emancipatórias e democráticas alternativas com base nos direitos e na participação258

O Direito na constituição das instâncias da realidade social exteriores ao sistema político e ao Estado

Maria Isabel Travassos Rama Oliveira

Mediação Familiar em casais do mesmo sexo273

Paula Casaleiro

As EMAT nos processos judiciais de regulação do exercício das responsabilidades parentais.....285

Paula Pinhal de Carlos

Adoção por homossexuais e legitimação da homoparentalidade pelo Poder Judiciário no Brasil.....297

Sandra Ribeiro da Graça

Economia Formal/Informal – Trabalho não Declarado – Falso/Trabalho Autónomo: problemática de conceptualização306

Maria João Leote de Carvalho

Dinâmicas e desafios na aplicação da medida tutelar educativa de internamento em centro

educativo em Portugal.....318

Sandra Sofia Moreira de Sousa e Luís Filipe Cardoso das Neves

A Mediação Familiar enquanto forma de intervenção social332

Susana Santos

Os estágios profissionais em grandes sociedades de advogados: contributo para o estudo das formas de socialização profissional341

O Direito na proibição da violência

Antónia Maria Gato Pinto

Imagem e representação do Campo de Concentração do Tarrafal.354

Paula Sobral

A "Não Questão Penitenciária" ou a gestão dos Invisíveis366

Rodrigo Ribeiro Guerra

A (Re)Inserção social como objetivo da Prisão: análise crítica sobre a manutenção desse objectivo nas normas legais portuguesas e brasileiras ante a política neoliberal379

Os Tribunais entre discursos sobre acesso à justiça, eficiência e ‘favelização’ dos seus edifícios

Patrícia Branco,¹ Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
patriciab@ces.uc.pt

Resumo: A instituição judiciária atravessa, em Portugal, uma redefinição dos seus territórios, no seguimento das alterações da reforma da organização judiciária em vigor desde 2014, que se baseia nos princípios do *new public management*, e que numa época de austeridade levaram ao fecho de diversos tribunais, com impacto em termos da qualidade do serviço prestado. É neste contexto que introduzirei a questão da importância da arquitetura dos tribunais. Se é certo que num estado de direito democrático os tribunais continuam a ser um dos últimos redutos da defesa dos direitos dos cidadãos, importa perceber em que tipo de edifícios funciona a justiça em Portugal, num período de mudança desencadeado pela reforma em curso, onde, a par do requisito de funcionalidade, a arquitetura judiciária deve continuar a representar, política e simbolicamente, uma instituição como a judicial, ao mesmo tempo promovendo a proximidade e o acesso à justiça.

Palavras-chave: Tribunais, mapa Judiciário, arquitetura.

Introdução

A crise do Estado-Providência, associada às crises dos mercados, teve como consequência o incremento de políticas públicas de redução do Estado (a ideia de um Estado mínimo) e da despesa pública. Por isso, nos últimos anos as administrações públicas das principais democracias ocidentais foram objeto de um amplo processo de reforma inspirado na filosofia gestionária, com a etiqueta do *new public management*. Também a administração judiciária, enquanto entidade que fornece serviços públicos, foi objeto de reforma (Carboni, 2012). Verifica-se, assim, que a justiça está cada vez mais exposta a um processo através do qual se impõem as noções de custo, de eficácia, de qualidade da produção, de avaliação da ação, definido por referência a um modelo exógeno de racionalização do funcionamento (Commaille, 2013).

Tal teve implicações significativas para os tribunais, sendo o impacto mais visível a necessidade de reconceitualizar a reforma da instituição da justiça num contexto de austeridade financeira.² A noção subjacente é a de que a inexistência de um sistema judicial eficiente gera custos significativos que impedem o crescimento económico. Assim, desde que desempenhem o seu papel de forma eficiente, os tribunais são considerados como instituições de importância central para garantir um clima geral de estabilidade e previsibilidade que incentiva o investimento económico. Ao mesmo tempo, muitos decisores políticos têm

¹Investigadora do Centro de Estudos Sociais. Bolseira de Pós-Doutoramento pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref. SFRH/BPD/102236/2014).

²Não nos podemos esquecer que os governos de Portugal e Grécia, por exemplo, em troca de assistência financeira assinaram pacotes de reformas com o BCE, o FMI e a UE que incluíam reformas drásticas do sistema judicial.

entendido que reformas democráticas exigem instituições de justiça eficazes e que essa coincidência oferece uma oportunidade única para proceder a reais e efetivas reformas judiciais (Fix-Fierro, 2003).

Em Portugal, a instituição judiciária atravessa, presentemente, uma redefinição dos seus territórios, no seguimento das alterações trazidas pela reforma da organização judiciária de 2013, entrada em vigor em 2014, e que se traduziu num novo mapa judiciário. A reforma introduzida,³ a par de reformas semelhantes noutros países europeus (como em Itália, por exemplo), levou ao encerramento de vários tribunais,⁴ numa tentativa de redução de custos, com impactos em termos da qualidade do serviço prestado e do acesso à justiça por parte dos utentes.

É neste contexto que falarei da importância da arquitetura dos tribunais, tema que tem estado ausente do debate em geral acerca da administração da justiça e, em particular, sobre a nova organização judiciária. Continuando os tribunais a ser um dos últimos redutos da defesa dos direitos dos cidadãos, importa perceber em que tipo de edifícios funciona a justiça em Portugal, num período de mudança desencadeado pela reforma em curso, onde, a par do requisito de funcionalidade (que engloba a questão da redução e gestão eficiente de custos, mas também a usabilidade e durabilidade do edifício), a arquitetura judiciária deve continuar a representar, política e simbolicamente, uma instituição como a da justiça, ao mesmo tempo promovendo a proximidade e o acesso a essa mesma justiça.

I. As reformas das geografias da justiça em tempos de austeridade

A questão das reorientações do Estado, num processo de racionalização e de redução dos custos dos poderes públicos, constitui um elemento de contexto no qual se inscrevem as políticas de justiça. Neste contexto, e como bem argumenta Commaille (2000), nada ilustra melhor tal desiderato do que o fenómeno de desterritorialização ao qual a justiça está exposta, ou seja, uma modificação dos seus tradicionais territórios de intervenção.

Durante décadas a distribuição geográfica dos tribunais na Europa (ou seja, o número e a sua localização) permaneceu a mesma, seguindo as tradições jurídicas e culturais criadas ao longo dos tempos. Todavia, o desenvolvimento económico dos diferentes países levou a alterações demográficas que, por sua vez, alteraram a distribuição dos conflitos. Além disso, a transformação da sociedade e da economia levaram não só a uma mudança quantitativa da demanda (aumento de litígios), mas também a uma mudança na natureza do conflito (direito de família, direito comercial, etc.). Como consequência, verifica-se que os mapas judiciários se tornaram, em muitos casos, obsoletos e, portanto, ineficientes, com dimensões e competências desadequadas às realidades sociais e geográficas dos diferentes países, conduzindo a grandes diferenças em termos das atividades dos diferentes tribunais (Chappe e Obidzinski, 2013; CEPEJ, 2013). A revisão do mapa judiciário tornou-se, também, um

³ Importa mencionar o Memorando de Entendimento (e suas 11 revisões) assinado em 2011 pelos partidos Socialista (PS), Social Democrata (PSD) e Partido Popular (CDS/PP) com a Troika, que teve consequências ao nível das reformas efetuadas pelo XIX Governo Constitucional, liderado por Passos Coelho, com Paula Teixeira da Cruz à frente da pasta da Justiça. Assim, as medidas acordadas ligavam-se sobretudo às áreas de funcionamento da justiça com impacto mais direto na economia, isto é, os processos cíveis e executivos e a organização judiciária.

⁴ A partir de janeiro de 2017 serão introduzidas medidas de reajustamento ao presente mapa, como foi anunciado pela Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem, em maio de 2016 (cf. <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mj/noticias/20160524-mj-mapa-judiciario.aspx>). Nesse sentido serão reativados os tribunais encerrados, as atuais secções de proximidade serão reconvertidas em tribunal e alargar-se-á a rede de secções de família e menores.

problema para vários países europeus em virtude das suas preocupações com a dívida pública, como referido.

Em 2011, e neste contexto, a Rede Europeia de Conselhos do Judiciário (RE CJ) adotou a Declaração de Vilnius, que enumera um conjunto de recomendações para responder aos desafios e oportunidades que os sistemas judiciários europeus enfrentam devido ao novo cenário económico. A racionalização e reorganização dos tribunais é motivada, assim, pela necessidade de adotar uma justiça de alta qualidade, fazendo um uso mais eficiente dos recursos disponíveis. São de mencionar, em especial, as Recomendações 2 e 3: enquanto a Recomendação 2 determina a necessidade de conceber e implementar políticas de longo prazo adequadas a esta situação emergente, a Recomendação 3 é mais específica, referindo como oportunas medidas destinadas a melhorar a eficiência dos tribunais, entre as quais se identifica claramente a necessidade de repensar o mapa judicial, para introduzir e reformar os procedimentos e a gestão interna dos tribunais, nelas integrando as tecnologias de informação e comunicação, medidas vistas como essenciais para aumentar a eficiência do sistema judicial (ENCJ, 2013).

Nesse sentido, as reformas preconizadas defendem não só a redução do número de tribunais⁵, mas também a concentração de competências materiais, o que é visto como um reforço da especialização dos juízes. O objetivo é o de obter um número ideal de jurisdições, sendo o escopo final maximizar a atividade judicial, otimizando-se, ao mesmo tempo, os custos operacionais dessa atividade (Chappe e Obidzinski, 2013). Esta questão do número ideal de jurisdições/tribunais é, contudo, bastante controvertida. Por um lado, argumenta-se que o número de tribunais pode ter um impacto ao nível do congestionamento, isto é, que pode levar a uma diminuição da procura judicial e, portanto, ter resultados positivos em termos de diminuição das pendências e da morosidade (Chappe e Obidzinski, 2013); por outro lado, argumenta-se que a redução do número de tribunais levará, pelo contrário, a um acesso mais difícil à justiça, precisamente porque haverá mais congestionamento dos tribunais existentes e, assim, um incremento na morosidade das decisões, para já não falar dos custos acrescidos em termos de transporte e de honorários dos advogados (Espinosa, Desrieux e Wan, 2015).⁶

Há aqui, deste modo, necessidade de equacionar a questão do acesso (também a nível geográfico) à justiça. De forma global, o acesso à justiça baseia-se nas competências dos profissionais, mas também nas condições materiais, relacionais e logísticas dos serviços judiciários (Dias, 2013; Noreau, 2009). A justiça deverá respeitar, dentro do espaço geográfico, realidades socioeconómicas multiformes e os problemas que daí resultam. É preciso também neste contexto referir que os debates desencadeados pelo projeto de encerramento de um tribunal surgem como particularmente reveladores da perceção da perda simbólica e socioeconómica que tal significa para a localidade em causa (Commaille, 2000 e 2013). Como se sabe, a instituição judiciária já é percecionada como distante pelos cidadãos. Ora, a distância geográfica poderá acentuar a distância simbólica, pelo que estaremos assim perante uma ausência de acesso efetivo ao direito e à justiça e, portanto, perante uma

⁵ De assinalar a tendência de redução do número de tribunais na Europa: diminuiu em 22 estados e aumentou apenas em 8. A maior queda entre 2008 e 2012 ocorreu na Bulgária, Croácia, Finlândia, França, Geórgia, Irlanda, Sérvia e Suécia (CEPEJ, 2014).

⁶ É assim interessante a análise efetuada por Espinosa, Desrieux e Wan (2015) quanto à reforma implementada em França. Os resultados sugerem, de facto, que a demanda judicial foi afetada tanto pela distância como pelos encargos assumidos pelos tribunais que receberam processos dos tribunais que foram removidos. Potenciais litigantes em áreas onde um tribunal foi removido têm-se mostrado menos propensos a instaurar novas ações. Além disso, a transferência de juízes dos tribunais removidos para os tribunais recipientes parece também ter diminuído a produtividade média do tribunal.

ausência de participação, de transparência e de responsabilização.⁷ E, finalmente, perante uma ausência de cidadania.

A reforma do mapa judiciário em Portugal

Já em 2008, através da Lei n.º 52/2008, havia-se estabelecido uma nova organização judiciária, introduzindo mudanças profundas na organização dos tribunais (mais de 200 jurisdições foram reduzidas a 39). Esta reforma começou com uma fase experimental (ainda que uma extensão a todo o país estivesse prevista, após análise e monitorização das atividades): foi implementada em apenas três comarcas, designadas por comarca-piloto: as comarcas do Baixo Vouga, Alentejo Litoral e Grande Lisboa Noroeste (chegaram ainda a ser criadas as comarcas da Cova da Beira, com sede na Covilhã, e Lisboa).⁸ Segundo o estudo efetuado pela Sciences Po Strasbourg Consulting (2012), os actores judiciais não demonstraram grande interesse pela reforma devido, precisamente, ao seu carácter experimental e à sua aplicação apenas em pequena escala. Como salienta também Garoupa (2012), este mapa judiciário não encerrava comarcas nem alterava os fundamentos da gestão dos tribunais, simplesmente procurava economias de escala nos recursos humanos e físicos ao integrar uma parte da gestão dos tribunais em unidades territoriais mais alargadas do que as tradicionais comarcas. Como se sabe, esta reforma foi suspensa em 2011.

Com a reforma da Organização do Sistema Judiciário, através da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março (e subsequentes Portarias), alterou-se não só a circunscrição territorial (um tribunal por centralidade social, como refere a lei), mas também se promoveu a especialização de competências materiais, criando-se uma estrutura assente na concentração da oferta judiciária, pretendendo-se, como refere o diploma legal, proporcionar uma resposta judicial mais flexível e próxima das populações. Deste modo, para além de reduzir as 39 jurisdições a 23 comarcas, a implementação da reforma levou também ao encerramento físico de 20 tribunais,⁹ com a criação de uma rede de serviços judiciais composta por instâncias centrais e locais, e ainda à criação de 27 extensões judiciais (sem exercício da função jurisdicional, mas prestando alguns serviços).¹⁰ Assim, dos 311 tribunais existentes, 264 tribunais¹¹ foram convertidos em 218 Secções de Instância Central e em 290 Secções de Instância Local. Nas secções de instância central são julgados os processos mais complexos e graves.¹² As secções de instância local¹³ podem ser secções de competência

⁷ Podemos aqui referenciar o processo de desconsolidação e de esvaziamento da democracia, uma das sete ameaças identificadas por Boaventura de Sousa Santos (cf. gravação da conferência “Sete ameaças e sete desafios”, <http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/democratising-democracy/boaventura-de-sousa-santos-seven-threats-and-seven-challenges/?lang=pt>, acessado em 27 de janeiro de 2016).

⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 74/2011, de 20 de junho, que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 113-A/2011, de 29 de novembro.

⁹ Foram extintos os tribunais de: Sever do Vouga, Penela, Portel, Monchique, Fornos de Algodres, Meda, Bombarral, Cadaval, Castelo de Vide, Ferreira do Zêzere, Mação, Sines (Juízo Misto do Trabalho e de Família e Menores), Paredes de Coura, Boticas, Murça, Sabrosa, Mesão Frio, Armamar, Resende e Tabuaço. Foram estabelecidos os seguintes critérios para ponderação do encerramento de serviços (DGAJ, 2012): 1) Volume processual inferior a cerca de 250 processos entrados; 2) Distância entre o tribunal a encerrar e aquele que vai receber o processo passível de ser percorrida em tempo inferior a cerca de 1 hora; 3) Qualidade das instalações bem como a circunstância de serem propriedade do Ministério da Justiça ou arrendadas; 4) Evolução da população da zona de acordo com o Censos 2011; 5) Oferta em meios alternativos de resolução de litígios; 6) Serviços públicos centrais existentes na localidade e existência, ou possibilidade de instalação, de postos de atendimento ao cidadão.

¹⁰ Aqui realizam-se serviços judiciais como entrega de requerimentos e consulta do estado de processos, ou atos judiciais, como inquirição de testemunhas por videoconferência; estas secções funcionam como extensões dos tribunais e por decisão do Juiz podem realizar julgamentos.

¹¹ Também houve uma alteração significativa ao nível da própria designação do tribunal, já que passámos a ter apenas os tribunais de comarca, assim conhecidos, enquanto os restantes passaram a ter a designação de secção.

¹² Cf. Artigos 81.º, 82.º e 117.º e ss., Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

genérica, ou desdobrar-se em competência cível e crime. De referir também que a gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida: juiz presidente, magistrado do Ministério Público coordenador e administrador judiciário.

Com a entrada em vigor da reforma foram vários os problemas que se registaram, sendo os mais marcantes a indisponibilidade da plataforma informática Cítius, a incompletude da migração física dos processos, a falta de magistrados e de funcionários judiciais e o desajustamento das instalações judiciárias, gerando, uma vez mais, uma enorme visibilidade, mediática e política, dos tribunais. De facto, os tribunais voltaram a estar no centro do debate mediático, com manifestações de autarcas e de populações e com o crescente interesse dos jornalistas pelo tema das zonas desertificadas do interior do país. As movimentações dos autarcas e das populações, não só através de protestos, mas também pelas providências cautelares e ações populares apresentadas pelas autarquias contra o encerramento dos Tribunais (como no caso de Penela), são canalizadas pelos principais partidos da oposição, que nesta matéria se apresentam como contrários à reforma (Santos, 2014) – confirmam-se a este propósito, os programas eleitorais dos principais partidos da oposição aquando das eleições legislativas de 2015, nos quais se criticou a reforma do mapa judiciário e se preconizou a reabertura de alguns dos tribunais que foram encerrados.

Segundo presidentes de câmara, magistrados, advogados e funcionários judiciais, esta reforma foi feita por tecnocratas que não conhecem o país e, portanto, não entendem as consequências que o encerramento dos tribunais vai significar para os municípios; por sua vez, os tribunais sinalizados para encerrar laboravam já com um orçamento muito baixo e, para além disso, os critérios estabelecidos para o encerramento dos tribunais, desde logo o volume processual, careciam de exactidão; e a implementação da reforma levaria à necessidade de mais funcionários e magistrados, assim contradizendo o corte nos custos, a grande bandeira da reforma. Finalmente, argumentou-se que os edifícios existentes não estavam preparados para esta nova organização, que implementou a concentração de jurisdições, bem como a criação de competências especializadas, sem programar a construção de novos tribunais, estando apenas previstas obras de renovação em alguns edifícios (BOA, 2015). Para não falar do facto que muitos dos edifícios dos tribunais encerrados estão abandonados, sendo que alguns deles tinham sido objeto de obras recentes, com investimento feito e agora desperdiçado.

II. Administração da justiça e arquitetura dos tribunais

Resulta, pois, ser imprescindível relacionar a questão do território, assente num mapa judiciário também ele feito de espaços de justiça, espaços de concentração de competências materiais e territoriais, e, finalmente, de edifícios, à administração da justiça, o que permitirá, atendendo à sua qualidade e dignidade, assegurar (ou não) o bom funcionamento do sistema jurídico e jurisdicional.

De acordo com os princípios democráticos fundamentais precisamos não só de saber que há um tribunal onde levar o nosso conflito contra particulares e/ou poderes públicos, mas também ter a certeza que a infraestrutura onde o mesmo está instalado é adequada à resolução da nossa demanda. Entre o processo, a forma e a função, os edifícios dos tribunais são a materialização visível do exercício da justiça. Temos, assim, a dimensão de instituição difusora de representações acumuladas no sistema simbólico ordenador de como as sociedades se reveem, procedem e se julgam (Paquete de Oliveira, 2010); e a dimensão de

¹³ Cf. artigo 130º, Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

espaço físico, onde acontece a administração da justiça. Contudo, um dos tópicos mais negligenciados ao nível da reflexão sobre o Direito e o sistema jurídico, bem como acerca da sua relação com a administração da justiça, tem sido, precisamente, a questão da arquitetura dos tribunais.¹⁴

É da intersecção entre arquitetura e prática jurídica que resulta a vivência do Direito e da Justiça, na medida em que a arquitetura providencia não só um espaço para a operacionalização do Direito, mas permite também a visão das práticas jurídicas e judiciárias. Deste modo, a arquitetura desses edifícios revela-nos muito sobre as ideologias e consequentes representações (políticas, institucionais, profissionais, culturais, simbólicas e sociais) em que assenta o processo judicial e as dinâmicas de poder nos julgamentos e diligências processuais. Das suas instalações, estrutura, valências e acessibilidades, depende o êxito das múltiplas atividades em que assenta a prática e a aplicação da justiça, pelo que a arquitetura dos tribunais faz parte integrante da administração da justiça, sendo dela elemento essencial e pressuposto para a sua eficiência e legitimação (Mulcahy, 2011; Scheppele, 2012; Freitas, 2008).

Nesse sentido, e atendendo à cada vez maior pertinência do tema, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) estabeleceu, recentemente (dezembro de 2014), um conjunto de orientações sobre a organização e acessibilidade das infraestruturas dos tribunais. Considera, assim, que é essencial que os planos para construir ou renovar instalações judiciais sejam elaborados de forma a assegurar a prestação de uma justiça de alta qualidade e a ter em conta as expectativas dos utentes. Daí a importância de se refletir sobre os edifícios que os tribunais ocupam, as condições em que se encontram, a adequação aos diferentes tipos de conflitos e diligências processuais e, sobretudo, a adequação aos utentes que aí entram todos os dias ou aos profissionais que neles trabalham.

A. Os requisitos do new public management aplicados à arquitetura dos tribunais

Como referi, a instituição judicial enfrenta hoje requisitos funcionais, que visam melhorar o desempenho, a produtividade e a qualidade da justiça. Verifica-se, pois, que atualmente duas conceções de justiça estão em conflito: uma, defendida principalmente pelos profissionais da justiça, tenta preservar o que consideram ser a qualidade da justiça enquanto função de soberania; a outra, defendida por motivos políticos e suportada por um modelo neoliberal, que propõe reformas radicais, entende a justiça como mero serviço público. Neste contexto, e depois de séculos de monumentalidade, a imagem da justiça está a mudar, apoiada também por novas experiências arquitetónicas. Se os seus espaços são instalados em edifícios de tipo administrativo, onde um senso de banalização é sublinhado, ou em construções mais espetaculares, a verdade é que se busca uma maior funcionalidade dos edifícios, o que tem consequências ao nível do próprio estatuto da justiça.

Se os edifícios devem responder à necessidade de durabilidade, de acessibilidade, de visibilidade e de segurança, por outro lado, adotam um projeto arquitetónico eclético que

¹⁴ De cerimonial exercido ao ar livre a ritual com direito a casa própria passaram vários séculos, nos quais os diversos espaços e edifícios foram ganhando as características próprias da época, entrecruzando-se aqui diferentes dimensões, ligadas a questões como as da legitimação do poder político-económico e do estatuto cívico da comunidade de inserção, da legitimação da cultura jurídica e do poder judicial, da profissionalização da advocacia e da própria arquitetura, e ainda da evolução democrática do próprio conceito de julgamento. Numa primeira fase, a simbólica espacial judiciária retirou a sua força da natureza, da relação com o cosmos, valorizando os espaços abertos junto a círculos de pedras e a árvores; depois, cristianizou-se à medida que a Igreja foi afirmando o seu poder, começando a adquirir contornos de templo; e tornou-se a expressão de uma instituição própria, com a construção do palácio. Até chegar aos dias de hoje, onde encontramos várias tipologias arquitetónicas (Branco, 2015).

desestabiliza completamente todos os códigos tradicionais da representação da justiça. Entre projetos concebidos por “archistars”, como Richard Rogers (que desenhou o projeto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos), sobretudo no que concerne os tribunais supranacionais ou supremos, e uma quantidade de edifícios comuns, onde funcionam os tribunais de primeira instância, a arquitetura de justiça contemporânea tem de encontrar um lugar, uma legitimidade, uma nova presença no espaço urbano e na nossa imaginação coletiva (Bels, 2013; Branco, 2015).

Em tempos de crise e, por conseguinte, de imposição de uma racionalidade gestonária, também ao nível da arquitetura judiciária é possível indicar algumas tendências. Assim, as representações de justiça como uma mera questão técnica, fomentando-se sobretudo a desmaterialização da justiça,¹⁵ revelam um lado empresarial do sistema jurídico, anunciando uma arquitetura judiciária e uma conceção dos espaços da justiça mais próximas daquelas que poderíamos qualificar de *empresas de serviços da justiça* (Commaille, 2013); ao mesmo tempo que uma estética da transparência (uso abundante do vidro) se impõe como o ideal da transparência da justiça e da democracia, uma tendência encontrada em muitos edifícios públicos, mas altamente criticada (Marrani, 2013). Também a erosão da publicidade dos julgamentos e a privatização dos conflitos, através do aumento das reformas processuais e das medidas de descongestionamento dos tribunais, desviando os processos para os meios alternativos de resolução de conflitos, desafia a imagem desejada dos tribunais. Assiste-se, na maioria dos casos, a uma vulgarização/banalização do edifício do tribunal, em consequência da aplicação de uma racionalidade vinculada às exigências de desempenho, produtividade e funcionalidade, o que resulta numa preferência pelo arrendamento e reafecção de outros edifícios, principalmente os do tipo residencial. Além disso, a segregação dos espaços (mantendo os vários utilizadores do edifício tão separados quanto possível) e a securização dos edifícios aumentam, em detrimento da abertura e acessibilidade dos tribunais, resultando num declínio da função pedagógica do tribunal e numa desconexão deste com a comunidade. Finalmente, assiste-se a uma multiplicidade de tipos de edifícios, que continuam a ter a mesma organização interna - sala de audiências, gabinetes dos magistrados e secção administrativa - não fazendo a distinção entre os serviços administrativos e de front-office para o cidadão, uma configuração que não respeita os tribunais como espaços de trabalho, espaços de tecnologia, e também como espaços de vulnerabilidades (Branco, 2015).¹⁶

B. Mapa judiciário, arquitetura dos tribunais e ‘favelização’ da justiça em Portugal

Como se referiu, uma das críticas fortes dirigidas à implementação do mapa judiciário em Portugal foi, precisamente, a da falta/insuficiência de instalações adequadas. Como referido por Elina Fraga, Bastonária da Ordem dos Advogados, com este mapa judiciário encerraram-se Tribunais que tinham sido inaugurados há pouco tempo, desperdiçando-se os milhões aí investidos, desqualificaram-se outros, que tinham condições de excelência e colocaram-se

¹⁵ A introdução das novas tecnologias, da videoconferência, dos processos judiciais através da Internet, para além de levar a uma rotura do lugar da justiça, torna-se a expressão de um abandono da sua dimensão simbólica em benefício de uma preocupação gestonária (Commaille, 2013).

¹⁶ Os tribunais são espaços das pessoas, sendo os espaços onde as pessoas buscam a resolução dos seus conflitos. Pelo que são, assim, espaços de conflitualidade e, consequentemente, espaços de vulnerabilidades, na medida em que encontramos diferentes tipos de pessoas e de partes envolvidas, entre litigantes, vítimas, testemunhas, vindos de diferentes estratos socioeconómicos e com diferentes níveis de instrução. Uma ida a tribunal pode revelar-se uma experiência traumática, pelo que se revela importante criar um ambiente que atenuar este impacto, criando, por exemplo, e pensando em especial nos tribunais que resolvem conflitos de família, espaços para a distração das crianças envolvidas nos conflitos; por sua vez, as salas de audiências deveriam ter menos solenidade; e pensando no novo estatuto das vítimas, deveriam ser criados espaços reservados e assegurar entradas diferentes, para evitar confrontos.

pessoas e processos em contentores, numa menorização da própria dignidade e prestígio dos Tribunais enquanto órgãos de soberania (BOA, 2015). O mapa judiciário veio, assim, confirmar a importância da arquitetura judiciária para a administração da justiça. Curiosamente, e corroborando o argumento de que o tema da arquitetura da justiça continua a ser pouco considerado, o programa do XXI Governo Constitucional para a área da justiça em nenhum dos pontos faz referência ao problema das instalações desajustadas ou desadequadas dos tribunais.

Ora, como sabemos, a primeira imagem que os cidadãos têm dos tribunais são justamente as suas instalações. Que imagem de justiça transmitem, então, tribunais que funcionam em edifícios em avançado estado de degradação? Ou em contentores, onde as condições de trabalho, segurança, privacidade, higiene e salubridade não são asseguradas?

Veja-se o exemplo das Instâncias Centrais Cível e do Trabalho da Comarca de Lisboa Norte (Loures), bem como da Instância Local Cível da mesma comarca, instaladas em contentores (pode-se pensar também em Vila Real). Como se relata no relatório da ASJP (2014), nesses contentores estão instalados 14 juízes e um magistrado do Ministério Público numa área exígua; existem 5 salas de audiências e uma sala polivalente pensada para a realização de diversas diligências, espaços insuficientes para a realização de todo o tipo de diligências pelos 14 juízes ali instalados, assinalando-se que mesmo pequenas diligências terão de ter lugar numa daquelas salas já que a reduzida área dos gabinetes de trabalho e, em especial, a total ausência de isolamento acústico dos mesmos, inviabiliza a realização de qualquer diligência nos gabinetes, sob pena de perturbação do trabalho dos colegas dos gabinetes contíguos, pois qualquer som é totalmente audível nos outros gabinetes. Tal leva o presidente do SMMP a perguntar: “Como é que podemos exigir maior rapidez na administração da Justiça se em cada Tribunal, muitas das vezes, cada coletivo ou cada Juiz não tem uma sala de audiências?” (BOA, 2015). A ASJP (2014) refere ainda que cada vez que passa um autocarro na rua, as salas tremem e as gravações são afetadas. As salas de testemunhas são exíguas, não têm luz natural nem condições mínimas de bem-estar. As áreas destinadas às unidades de processos são tão exíguas que os funcionários trabalham amontoados. Instalações onde à noite há ratos e onde os funcionários, de manhã, têm de manusear os processos com luvas (BOA, 2015).

Este, infelizmente, não é exemplo único. Mas manifesta bem a tendência de descaraterização¹⁷ da justiça, apontando, até, para o que se pode designar de processo de “favelização” dos espaços da justiça,¹⁸ com todas as consequências nefastas que tal processo acarreta, não só para os utentes, mas também para os profissionais, e, em última instância, para a administração da justiça.

¹⁷ Na pesquisa que efetuei nos tribunais de família e menores (Branco, 2013) verifiquei, por seu turno, uma ausência de espaços alternativos às salas de audiências, inexistindo espaços de mediação, de consenso, apropriados à necessária gestão de conflitos e diferenciadas lógicas de intervenção nesta área da justiça. O que obriga ao uso de outros espaços, em especial dos gabinetes dos próprios magistrados, o que é problemático quer pelas deficientes condições físicas que possuem para receberem as partes, quer pelo aspeto físico que apresentam, que carece da dignidade que os atos necessitam, fazendo com que as pessoas não reconheçam aquele espaço como tribunal e aquela pessoa como magistrado; quer ainda por serem os espaços quotidianos de trabalho dos magistrados, interferindo com as condições ergonómicas que os mesmos deveriam assegurar. Daí que a avaliação feita por magistrados e utentes à adequação dos edifícios e respetivas valências dos tribunais seja bastante negativa, da adequação à resolução dos conflitos; relativamente às condições de segurança; e ainda como espaços desagradáveis em termos de conforto e das condições de trabalho.

¹⁸ Podemos dizer que este processo de descaraterização se insere num processo mais amplo de desorganização e de desfiguração do Estado, uma das sete ameaças identificadas por Santos (cf. conferência “Sete ameaças e sete desafios”, acima citada).

III. Conclusões

Como se disse, nos últimos anos tem sido repetidamente reconhecida a importância de os sistemas de justiça nacionais serem eficientes, de modo a assegurarem o desempenho económico dos mercados. Isto é, sistemas de justiça eficazes, abrangendo qualidade, independência e eficiência, são uma condição estrutural importante para os países poderem alcançar um crescimento sustentável. Nesse sentido, e sobretudo no rescaldo da crise financeira, vários países têm empreendido reformas destinadas a remover os obstáculos que impedem o bom funcionamento do serviço público de justiça. Uma dessas reformas prende-se com a reorganização das geografias da justiça, vistas como obsoletas e disfuncionais, pelo que vários foram os países, entre os quais Portugal, que implementaram novos mapas judiciais, tendo em vista, sobretudo, uma racionalização dos meios existentes e dos custos envolvidos.

Em Portugal, para além da reorganização judicial, as últimas duas décadas foram marcadas também pela criação de medidas de descongestionamento dos tribunais e de promoção de meios de resolução alternativa de conflitos, bem como de simplificação processual. Mas uma das reformas que mais impacto negativo teve nos últimos tempos foi, precisamente, a do mapa judicial implementada em setembro de 2014, atendendo sobretudo ao caos informático e processual que gerou, à falta de recursos humanos e à falta de edifícios adequados e suficientes.

Em meu entender, porém, a implementação do mapa judicial teve a virtualidade de mostrar que uma boa administração da justiça está diretamente ligada a boas instalações. Como se viu, os edifícios dos Tribunais existentes não estavam preparados para esta nova organização judiciária. Ao mesmo tempo, testemunhamos o que poderia ser chamado de ‘favelização judicial’, com tribunais localizados em contentores (ou em edifícios em más condições ou completamente descaracterizados), e que ainda que sirvam apenas de instalações temporárias, revelam a importância de a justiça ser aplicada em locais dignos e adequados. De facto, um tribunal, enquanto espaço de justiça, tem de ser reconhecido e legível enquanto tal, na medida em que este reconhecimento se traduz, também, numa potencialização da sua funcionalidade – garantindo, através das suas valências e acessibilidades, a segurança e a ergonomia, quer dos operadores judiciais, quer dos utentes – e, assim, se traduz num verdadeiro e ativo acesso ao direito e à justiça – assegurando espaços acessíveis, quer pela sua localização geográfica, quer pela sua boa construção e inserção na comunidade – o que, em relação inversa, potencia a sua funcionalidade e reconhecimento enquanto espaços que legitimam a administração da justiça e, por esta via, a própria função de julgar (Branco, 2015).

Referências bibliográficas

ASJP [Associação Sindical dos Juizes Portugueses] (2014), *Implementação da reforma judiciária. Condições de higiene, funcionalidade e segurança dos tribunais de primeira instância*. Consultado a 28.01.2016, disponível em http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2014/12/Piores-Tribunais_5-Novembro-2014.pdf.

Bels, Marie (2013), *Les grands projets de la justice française. Stratégies et réalisations architecturales du ministère de la Justice (1991-2001)*, Tese de Doutoramento, Université

Paris Est.

BOA [Boletim da Ordem dos Advogados] (2015), *1 ano. Novo Mapa Judiciário*. N.º 130, setembro de 2015. Consultado a 28.01.2016, disponível em http://issuu.com/ordemadvogados/docs/oa_130.

Branco, Patrícia (2013), *Os Tribunais como espaços de reconhecimento, de funcionalidade e de acesso à justiça - o estudo de caso dos Tribunais de Família e Menores em Portugal*, Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra.

Branco, Patrícia (2015), *Os tribunais como espaços de reconhecimento, de funcionalidade e de acesso à justiça*. Porto: Vida Económica.

Carboni, Nadia (2012), “Il new Public Management nel settore giudiziario”. Consultado a 28.0.2016, disponível em creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it.

CEPEJ [European Commission for the Efficiency of Justice] (2013), *Guidelines on the creation of Judicial Maps to support access to justice within a quality judicial system*. Consultado a 28.01.2016, disponível em http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf.

CEPEJ (2014), *Guidelines on the organization and accessibility of court premises*. Consultado a 28.01.2016, disponível em [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2014\)15&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2014)15&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

Chappe, Nathalie; Obidzinski, Marie (2013), “The impact of the number of courts on the demand for trials”, working paper 2013-1, CRESE-Université de Franche-Comté. Consultado a 28.01.2016, disponível em <http://crese.univ-fcomte.fr/WP-2013-01.pdf>.

Commaille, Jacques (2000), *Territoires de Justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*. Paris: Presses Universitaires de France.

Commaille, Jacques (2013), “O espaço da justiça como questão política entre necessidades e desafios - uma abordagem de sociologia política do direito”, in Patrícia Branco (org.) *Sociologia do(s) Espaço(s) da Justiça. Diálogos Interdisciplinares*. Coimbra: CES/Almedina, 21-36.

DGAJ [Direção Geral da Administração da Justiça] (2012), *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*. Lisboa: Ministério da Justiça.

Dias, João Paulo (2013), *O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre as competências legais e as práticas informais*, Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra.

ENCJ [European Network of Councils of the Judiciary] (2013), *Judicial reform in Europe*. Report 2011-2012.

Espinosa, Romain; Desrieux, Claudine; Wan, Hengruin (2015), “Fewer Courts, less justice? Evidence from the 2008 French reform of labor courts”. Consultado a 28.01.2016, disponível

em <http://eale.org/content/uploads/2015/04/espinosadesrieux2015.pdf>.

Fix-Fierro, Hector (2003), *Courts, justice and efficiency*. Oxford: Hart Publishing.

Freitas, Vladimir Passos (2008), “Arquitetura judiciária deve auxiliar administração da Justiça”. Consultado a 24.09.2015, disponível em http://www.conjur.com.br/2008-mar-15/arquitetura_judiciaria_auxiliar_administracao.

Garoupa, Nuno (2012), “Tribunais”, *Revista XXI, Ter Opinião*, 74-79.

Marrani, David (2013), “A evolução pós-moderna dos espaços da justiça: O uso e abuso da transparência”, in Patrícia Branco (org.), *Sociologia do(s) espaço(s) da Justiça: Diálogos interdisciplinares*. Coimbra: CES/Almedina, 65-88.

Mulcahy, Linda (2011), *Legal Architecture. Justice, due process and the place of law*. Londres: Routledge.

Noreau, Pierre (org.) (2009), *Révolutionner la justice. Constats, mutations et perspectives*. Montreal: Les Éditions Thémis.

Paquete de Oliveira, José Manuel (2010) “A Casa da Suplicação – os lugares e ‘não-lugares’ da justiça”, in *Tribunal da Relação de Lisboa. Uma casa da justiça com rosto*. Lisboa: Tribunal da Relação de Lisboa, 191-199.

Santos, Boaventura de Sousa (2002), “Direito e democracia. A reforma global da justiça”, in José Manuel Pureza e António Casimiro Ferreira (org.), *A teia global: movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento, 125-177.

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

Scheppele, Kim Lane (2012), “Judges as Architects”, *Yale Journal of Law & the Humanities*, 24(1), 345-396.

Sciences Po Strasbourg Consulting (2012), Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe. COE. Consultado a 28.01.2016, disponível em https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf.