

João Paulo dos Santos Dias

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: entre as competências legais e as práticas informais

Tese de Doutoramento em Sociologia na área científica do Estado, do Direito e da Administração, orientada pelo Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Agosto de 2012



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Paulo dos Santos Dias

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

ENTRE AS COMPETÊNCIAS LEGAIS E AS PRÁTICAS INFORMAIS

Tese de Doutoramento em Sociologia na área científica do Estado, do
Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos

Coimbra, 2012

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

ENTRE AS COMPETÊNCIAS LEGAIS E AS PRÁTICAS INFORMAIS

João Paulo dos Santos Dias

Tese de Doutoramento em Sociologia, na área de especialização do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Este trabalho teve o financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (SFRH/BD/17851/2004).

Capa: Salvador Dali
Pintura: A Justiça Geológica
Ano: 1936
Coleção André-François Petit

Índice

<i>AGRADECIMENTOS</i>	vii
<i>RESUMO</i>	ix
<i>ABSTRACT</i>	xi
INTRODUÇÃO	1
NOTA METODOLÓGICA.....	11
CAPÍTULO 1	
INDEPENDÊNCIA E/OU AUTONOMIA DO PODER JUDICIAL	
Condições externas e internas para a sua efetivação.....	21
1. Introdução.....	21
2. O(s) tempo(s) da justiça: um “mundo” à parte ou uma parte da realidade.....	24
3. A justiça numa encruzilhada de tensões: o poder judicial no seio dos poderes do Estado	30
4. Condições para um exercício independente das funções do Poder Judicial	35
5. “Tempos” de reforma na justiça: diferentes meios, diferentes caminhos.....	41
6. A independência interna no poder judicial: mecanismos de controlo e de autorregulação ..	47
7. A independência externa do poder judicial: as “restrições” ditadas pelo discurso da racionalização dos recursos	53
8. Notas finais.....	61
CAPÍTULO 2	
AS PROFISSÕES JURÍDICAS ENTRE A CRISE E A RENOVAÇÃO	
Estudos e caminhos para a perceção das transformações.....	65
1. Introdução.....	65
2. As profissões nos estudos sociojurídicos: breve contextualização.....	69
3. Contextos de transformação das profissões: causas e consequências das mudanças sociais ...	73
3.1. Profissões, profissionalismo e pós-profissionalismo: as velhas e as novas profissões.....	75
3.2. O “declínio” das profissões: a perda de autocontrolo profissional	76
3.3. A globalização dos serviços e as novas tecnologias: palco privilegiado de transformações nas profissões	79
4. As transformações das profissões jurídicas: que tendências?.....	80
4.1. As “velhas” e as “novas” profissões jurídicas	81
4.2. As profissões jurídicas: mercado vs. serviço público	83
4.3. Os processos de desjudicialização e informalização da justiça: a aceleração das transformações das profissões jurídicas	84
4.4. A especialização e multidisciplinaridade: a “industrialização” e despersonalização dos serviços jurídicos	89
4.5. A organização empresarial e a diversificação dos serviços jurídicos.....	93
4.6. A autonomia e a organização profissional.....	98
4.7. Ética judicial e regulação profissional: duas faces da mesma moeda	101
4.8. A (re)configuração da identidade profissional.....	104
5. Notas finais.....	107

CAPÍTULO 3

O ESCRUTÍNIO DAS MAGISTRATURAS

O olhar dos estudos sociojurídicos	111
1. Introdução	111
2. O ensino do direito: a teoria, a prática e os processos de harmonização.....	112
3. A organização profissional: complexidade de papéis, multiplicidade de olhares.....	115
4. O género e as profissões jurídicas: ou como a “lei” gere as desigualdades.....	121
5. A caracterização das magistraturas: da seleção à relevância social	126
5.1. O recrutamento e formação de magistrados: legitimar a profissão	127
5.2. Competências e papéis das magistraturas: pela efetividade dos direitos de cidadania.....	133
5.3. Ideologias, valores e representações sociais: a construção de uma cultura profissional.....	138
6. Estudos quantitativos sobre as magistraturas: quantificar a “caracterização”	141
7. Notas finais	152

CAPÍTULO 4

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O SEU IMPACTO NA CONFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Introdução	159
2. A Organização das Nações Unidas.....	162
3. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.....	165
4. O Conselho da Europa	167
4.1. As recomendações sobre o papel dos juízes.....	167
4.2. As recomendações sobre o papel do Ministério Público	169
4.3. Declaração de Bordéus: juízes e Ministério Público numa sociedade democrática.....	174
5. A União Europeia.....	177
6. A União Internacional de Magistrados, a Associação Internacional de Procuradores e a Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade	184
7. Notas finais	192

CAPÍTULO 5

ARQUITETURA JUDICIAL E LEGAL EM PORTUGAL

Cinco momentos de transição para a democracia	195
1. Introdução	195
2. A justiça após a Revolução de 25 de Abril de 1974: contexto sócio-histórico	196
3. A construção de uma nova <i>arquitetura</i> judiciária: momentos-chave.....	200
3.1. 1976-1984 – Os cortes com o passado: por uma efetiva independência judicial.....	201
3.2. 1985-1995 – A consolidação da justiça: o aumento da pressão social	203
3.3. 1996-2004 – A “crise” da justiça: ordem para reformar	205
3.4. 2005-2011 – Afrontar, reformar e avaliar: das intenções à austeridade judicial	209
3.5. 2011-2012 – As reformas judiciais <i>a la carte</i> : austeridade vs. cidadania	214
3.6. 1974-2012 – Transição, mudança e cidadania: o sinuoso percurso do <i>fazer justiça</i>	217
4. Notas finais	220

CAPÍTULO 6

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL

Percurso judicial para uma afirmação social.....	223
1. Introdução	223
2. Evolução histórica do Ministério Público	225

2.1. Contexto histórico do Ministério Público em Portugal.....	226
2.2. O século XX e os estatutos judiciais	228
2.3. Da Revolução de 1974 à Constituição da República de 1976	231
3. A Arquitetura Legal do Ministério Público	232
3.1. O Ministério Público na Constituição da República Portuguesa.....	233
3.2. O Estatuto do Ministério Público: anatomia de uma evolução	235
3.2.1. Lei Orgânica do Ministério Público de 1978: a consagração legal da autonomia.....	236
3.2.2. Lei Orgânica do Ministério Público de 1986: a maturação da instituição	240
3.2.3. Estatuto do Ministério Público de 1998: tempo de prestação de contas públicas	245
4. As funções e os órgãos do Ministério Público	253
4.1. As funções do Ministério Público	254
4.2. A organização do Ministério Público	260
4.2.1. Os órgãos do Ministério Público	261
4.2.2. O Conselho Superior do Ministério Público	268
5. O acesso à carreira e a formação dos magistrados do Ministério Público	271
6. Notas finais.....	275

CAPÍTULO 7

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PAPEL DE *INTERFACE*

Estratégias profissionais na promoção do acesso ao direito e à justiça'	279
1. Introdução.....	279
2. O acesso ao direito e à justiça: a consagração de um Direito Humano	281
3. A intervenção do Ministério Público como promotor do acesso ao direito e à justiça	290
3.1. O Ministério Público na área de família e menores: proteger as vulnerabilidades	292
3.2. O Ministério Público na área laboral: equilibrar as desigualdades	295
3.3. O Ministério Público na área penal.....	299
3.4. O Ministério Público na área cível e administrativa	302
3.5. O “lugar e o espaço” do Ministério Público: <i>interface</i> entre a justiça e a sociedade	307
4. O Ministério Público e os cidadãos: um relacionamento de múltiplas facetas.....	310
4.1. “Porta de entrada” no sistema: os serviços do Ministério Público	314
4.2. O atendimento ao público: a formação na diversidade de práticas (in)formais	319
4.3. A geografia dos direitos dos cidadãos: a territorialização do Ministério Público	322
4.4. A “confiança” dos cidadãos: credibilidade, competência e independência	325
4.5. O espaço e o lugar de “interface” do Ministério Público: breve caracterização	328
5. O Ministério Público numa encruzilhada profissional: magistratura e cidadania	330
5.1. A valorização profissional do papel de <i>interface</i> : legitimação profissional.....	330
5.2. As competências cívico-profissionais: formação na complexidade	334
5.3. A “legalização” do papel de interface: definição de fronteiras interprofissionais	336
6. A coordenação no Ministério Público: afirmar um serviço público.....	339
7. Notas finais.....	342

CAPÍTULO 8

A *PERFORMANCE* DA JUSTIÇA EM PORTUGAL

A atividade processual do Ministério Público.....	347
1. Introdução.....	347
2. Os dados estatísticos da justiça: questões sobre a validação da informação	349

3. Os orçamentos da justiça: a incógnita dos valores	353
4. Os recursos humanos na justiça: <i>mão-de-obra</i> ao serviço do cidadão	358
5. O movimento processual nos tribunais: um crescimento sustentado sem fim à vista.....	364
6. O movimento processual do Ministério Público: um desempenho à procura de resultados ...	373
7. Notas finais	380
CAPÍTULO 9	
A OPINIÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	
A (ir)relevância do papel de <i>interface</i> na identidade profissional	385
1. Introdução	385
2. O universo dos inquiridos: breve caracterização socioprofissional	387
3. As trajetórias socioprofissionais: o alcançar de uma mobilidade ascendente.....	389
4. O acesso dos cidadãos aos tribunais: obstáculos ao exercício dos direitos	392
5. Os mecanismos de resolução alternativa de litígios no acesso aos tribunais	399
6. O serviço de atendimento ao público: funcionamento e desempenho.....	401
7. As potencialidades do serviço de atendimento: cidadania e profissionalismo.....	415
8. Notas finais	425
CONCLUSÕES	
Ou como reduzir a complexidade ao pragmatismo das ideias.....	431
A <i>INTERFACE</i> DO MINISTÉRIO PÚBLICO	
Contributos para uma política pública de acesso ao direito e à justiça	445
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	451

Agradecimentos

O trabalho que aqui se apresenta foi elaborado durante oito anos, no meio de múltiplas mudanças, das profissionais às pessoais, procurando, sempre, garantir um planeamento integrado das tarefas necessárias ao cumprimento das metas iniciais, às quais se foram colocando naturalmente dificuldades e obstáculos, mais que não seja para acompanhar a complexidade da temática selecionada. A sua superação exigiu uma versatilidade e diversidade de estratégias e métodos de trabalho. Mas o “existir” de um resultado final só foi possível pelo apoio, colaboração e compreensão de muitos amigos e colegas a quem, neste breve texto, procurarei demonstrar o quanto estou agradecido. Certamente não terei espaço nem engenho para o conseguir, mas mantereirei a mesma atitude que me levou a chegar ao “fim”: não desistirei de tentar!

Embora algumas das estratégias adotadas tenham implicado uma criatividade que me surpreendeu, ao articular a produção regular com a colaboração em diferentes projetos e contextos, o estímulo mais importante adveio, sem sombra de dúvidas, do ambiente que me rodeou e em que tive a sorte de estar inserido. E o ambiente pode ser constituído por muita coisa, mas no fundo são essencialmente relações humanas. E é às pessoas que me dirijo sabendo do risco que corro ao poder ser injusto para muitas. E esquecer-me de outras.

À instituição que me tem acolhido me dirijo em primeiro lugar. O Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra tem certamente muitos defeitos, como qualquer instituição, mas não será fácil encontrar outra que me proporcionasse as condições, os desafios e as satisfações que nos últimos 16 anos o CES me proporcionou. E uma das principais razões assenta no papel que o orientador deste trabalho, Boaventura de Sousa Santos, tem desempenhado na liderança e construção de uma instituição de referência mundial. A inspiração e os ensinamentos que me tem transmitido em muito contribuíram para que fosse construindo o *meu* caminho. À grande exigência de qualidade que sempre

coloca em tudo o que “toca” agradeço profundamente. Só espero ter conseguido corresponder às expectativas. Nas alturas mais complicadas, valeu-me o que sempre me disse: *é nos momentos de dificuldades que mais devemos arriscar...*

Aos meus colegas e amigos, que ao longo dos anos foram interagindo com este trabalho, desde que foi lançada a primeira pedra, tenho de agradecer os contributos que foram aportando, muitos deles recolhidos à volta de mesas de restaurantes, em apresentações de comunicações em congressos ou, simplesmente, em conversas casuais. Entre muitos, não posso deixar de carinhosamente mencionar os nomes de António Casimiro Ferreira, Conceição Gomes, João Pedroso, Maria Manuel Leitão Marques, Paula Meneses, Catarina Trincão, Paula Fernando, Madalena Duarte, Fátima Santos, Marina Henriques, Bruno Sena Martins, Marisa Matias, Tatiana Moura ou Carlos Nolasco.

Aos meus colegas de trabalho, que muito me auxiliaram e tiveram a paciência para aguentar a pressão e as contingências de quem vai tentando fazer o melhor em distintas plataformas, tenho de dirigir uma palavra especial de agradecimento, especialmente à Lassaete Paiva, por toda a amizade e apoio que é infindavelmente maior do que se exigiria, e à Rita Pais, André Caiado e Hélia Santos por segurarem o barco na turbulenta derradeira fase. E aos colegas na Direção, Margarida Calafate Ribeiro, Sílvia Ferreira e Vítor Neves, pela imprescindibilidade do seu amparo na reta final.

O resultado final não seria o mesmo se não contasse com a ajuda profissional do Alfredo Campos, do Pedro Abreu e do perspicaz e sempre atento Victor Ferreira. Aos meus pais e irmão devo o inestimável suporte familiar, sempre tão precioso quando se têm batalhas para vencer. E à Madalena Peres, que acompanhou pessoal e profissionalmente o nascer e evoluir deste projeto, uma palavra de amizade e estima pela compreensão das implicações que a abordagem deste tema podia ter.

Last but not the least, ao meu querido Tomás, fonte inspiradora ao longo de todo este processo, pela força que me deu quando mais dela precisava, e à Teresa Maneca Lima por *caminhar* todo este percurso comigo, com paciência e um constante espírito crítico, e suportar todos os alvoroços que involuntariamente fui trazendo para o nosso espaço...

Resumo

A expansão global do poder judicial, como referiram Neal Tate e Torbjorn Vallinder (1995), foi o mote que permitiu iniciar uma nova fase de atenção e reflexão sobre o papel que a justiça – corporizada pelos tribunais e dentro destes pelos juízes e mais recentemente pelos magistrados do Ministério Público – ocupa na redefinição dos equilíbrios dos poderes dos Estados e na relevância da sua atuação para a consolidação dos sistemas democráticos. A independência da justiça, exercida pelos seus profissionais, é um princípio fundamental para garantir que, no complexo jogo de equilíbrio entre os três poderes estatais da velha conceção de Montesquieu, os direitos de cidadania são cabalmente respeitados e os valores basilares de um sistema democrático são assegurados. Contudo, a aplicação e sustentação deste princípio não depende apenas do poder judicial, dado que o seu desempenho se encontra limitado pelos meios e leis que os outros poderes do Estado colocam à sua disposição. E com o avolumar das crises financeiras e económicas dos Estados ocidentais, entre os quais os integrantes da União Europeia como é o caso de Portugal, perspectiva-se o recrudescimento de tensões entre os diversos titulares dos diferentes órgãos de soberania.

A reflexão sobre o papel e protagonismo do poder judicial não se pode confinar à mera análise dos modelos existentes ou do estudo da profissão que, historicamente, mais tem sido focada pelo seu lugar fulcral no seu seio: os juízes. Neste contexto, o Ministério Público é cada vez mais um ator incontornável dentro dos sistemas judiciais. Apesar do papel crescente que detém, em especial na área penal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer seja nas funções, quer nas competências que detém. O Ministério Público, apesar do seu maior protagonismo, é um ator judicial ainda relativamente desconhecido dos cidadãos, em particular sempre que assume funções que vão além da sua ação penal, como acontece em muitos países e, também, em Portugal.

O conjunto alargado de competências que o Ministério Público exerce em Portugal, nas várias áreas jurídicas, transformam-no num ator incontornável na avaliação do desempenho do sistema judicial ou na introdução de melhorias no seu funcionamento. Por conseguinte, a parca informação existente originou uma necessidade em conhecer melhor o seu funcionamento e as suas práticas profissionais, potenciando a circulação

de ideias e soluções para eventuais reformas judiciais no modelo que atualmente vigora em Portugal. A imprescindibilidade em estudar o Ministério Público português radica no facto de este desempenhar um papel crucial, mas pouco realçado, no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, ao personificar-se num mecanismo que congrega o exercício de competências legais com práticas informais de grande relevância para a promoção e garantia dos direitos de cidadania.

A pluralidade de formas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça através de entidades, públicas e privadas, que atuam dentro e fora do sistema judicial português é hoje uma realidade. A existência de uma “quase” rede de serviços jurídicos complementares, em regra desvalorizados ou ignorados, permite perspetivar uma conceção de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça onde o papel de um conjunto diversificado de entidades públicas e privadas pode ser bastante importante no reforço e aprofundamento do sistema democrático. E, neste sistema, o Ministério Público detém um papel de *interface* que está, de forma aparentemente dispersa, situado no meio desta “rede”.

O objetivo principal desta investigação passa, assim, por compreender a identidade, as competências legais e as práticas profissionais e informais do Ministério Público em Portugal como um ator defensor e promotor de um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nas várias áreas jurídicas onde intervém ativamente. Procurar-se-á analisar como se desenvolve o exercício das múltiplas competências do Ministério Público na relação com os cidadãos e no papel de *interface* que ocupa entre os tribunais e as distintas entidades e profissões, públicas e privadas, que atuam no sistema de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efetuar qualquer “síntese ideal”, mas antes de destacar as principais características que podem contribuir para que o Ministério Público em Portugal cumpra uma função essencial na defesa da legalidade e na promoção do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, contribuindo para a melhoria do atual sistema democrático em tempos de grande pressão sobre os direitos historicamente conquistados e construídos.

Palavras-chave: Acesso ao Direito e à Justiça, Ministério Público, Cidadania, Interface.

Abstract

The global expansion of judicial power, as stated by Neal Tate and Torbjorn Vallinder (1995), was the motto that allowed to start a new period of attention and reflection on the role that justice – embodied by the courts, and within these judges, and more recently prosecutors – occupies in the redefinition of the balance of state powers and the relevance of its performance to the consolidation of democratic systems. The independence of justice, exercised by its professionals, is a fundamental principle to ensure that, in the complex game of balance between the three state powers on the old conception of Montesquieu, citizenship rights are fully respected and the basic values of a democratic system are assured. However, implementation and support of this principle does not just depend on the judiciary, since its performance is limited by laws and resources that the other branches of government put at its disposal. And with the swell of the financial and economic crises of the Western states, including members of the European Union such as Portugal, there is a perspective of resurgence of tensions between the holders of the different organs of sovereignty.

A reflection on the role and leadership of the judiciary cannot be confined to a mere analysis of existing models and the study of the profession that historically has been more focused by its central place within it – the judges. In this context, public prosecutors are increasingly an indispensable actor in the judiciary. Despite the increasing role that they hold, especially in the criminal area, public prosecutors have not yet achieved a consensual status, either by the functions or skills they hold. Public prosecutors, despite their major role, remain a relatively unknown judicial actor for citizens, particularly whenever they assume roles that go beyond the criminal prosecution, as happens in many countries, being Portugal one such case.

The broad range of competences that public prosecutors have in Portugal, in the several legal areas, transforms their role in a compelling actor while evaluating the performance of the judicial system or planning any improvements. Consequently, the existing scarce information led to a need to better understand their performance and professional practices, enhancing the flow of ideas and solutions in case the model that currently

prevails in Portugal will undergo any judicial reforms. The indispensability in studying the Portuguese public prosecutors is due to the fact that it plays a crucial role, although not publicly emphasized, in citizens' access to law and justice, embodied in a mechanism that integrates the exercise of legal competencies with informal practices of great relevance for the promotion and defence of citizenship rights.

The plurality of mechanisms of citizens' access to law and justice through different entities, public and private, placed inside and outside the Portuguese judicial system is a reality today. The existence of a 'quasi' complementary network of legal services, devalued or ignored, allows one conception of citizens' access to law and justice where the role of a diverse set of public and private entities can be quite important in the strengthening and deepening of the democratic system. And, in this system, public prosecutors have an *interface* role, apparently dispersed, that is situated in the centre of this "network".

The main objective of this research is thus to understand the identity, legal competencies and professional and informal practices of public prosecutors in Portugal as important actors in the promotion and defence of citizens' better access to law and justice in the areas where they are actively involved. The aim is to analyse how they develop multiple competences in their functions in dealing with citizens, and the *interface* role they play between the courts and the various professions and entities, public and private, that act on the system of access of citizens to law and justice.

The aim is not to seek the 'perfect model' or attempt any 'ideal synthesis', but rather to highlight the main features that can contribute for public prosecutors in Portugal to fulfil an essential role in the defence of legality and in promoting citizens access to law and justice, contributing to the improvement of the current democratic system in times of great pressure on the rights historically won and built.

Key-words: Access to Law and Justice, Public Prosecutors, Citizenship, Interface.

Introdução

Temos uma tradição judiciária muito marcada por dois pilares fundamentais: o positivismo jurídico na interpretação da lei e do direito; e um corporativismo institucional (não no sentido pejorativo) que leva a que o sistema se feche sobre si próprio e procure um discurso de auto-legitimação. [...] Na centralidade do sistema tem de estar o cidadão e não é isso que acontece num sistema tributário de uma visão positivista e autoritária, em que quem está no centro é o tribunal e o juiz, e o cidadão surge como alguma coisa externa que é visto como beneficiária. A independência dos tribunais, que é sagrada num Estado de Direito, é um direito dos cidadãos e um dever dos tribunais (Laborinho Lúcio, *Público*, 29/01/2007).

A expansão global do poder judicial, como referiram Tate e Vallinder (1995), foi o mote que permitiu iniciar uma nova fase de atenção e reflexão sobre o papel que a justiça – corporizada pelos tribunais e, dentro destes, pelos juízes, e agora também pelos magistrados do Ministério Público – ocupa na redefinição dos equilíbrios dos poderes dos Estados e na relevância da sua atuação para a consolidação dos sistemas democráticos. John T. Ishiyama (2012) analisa as múltiplas dimensões constitutivas de um sistema democrático, considerando que o desenho e conformação do poder judicial é extremamente importante no equilíbrio necessário na distribuição “territorial dos poderes”, ou como refere,

a escolha das instituições territoriais e judiciais é uma decisão crucial para o desenvolvimento de qualquer sistema político. O modo como os poderes executivo e legislativo são fiscalizados tem uma importância considerável no desenho constitucional. Os sistemas judiciais são tidos como os melhores mecanismos de fiscalização contra os excessos políticos dos outros poderes governamentais, ainda que permaneça consideravelmente em aberto o debate sobre o quão independente e/ou ativo pode ser um órgão de governação com um corpo não eleito (e, para alguns críticos, não responsabilizável) na conformação das políticas e das legislações. Outros, como vamos observando, argumentam que apenas com um *empowered* judicial é que a democracia pode ser promovida e consolidada¹ (2012: 217).

¹ Tradução livre do autor.

A independência da justiça, exercida pelos seus profissionais, seja qual for o modelo de integração nas carreiras, é um princípio fundamental para garantir que, no complexo jogo de equilíbrio entre os três poderes estatais da velha conceção de Montesquieu, os direitos de cidadania são cabalmente respeitados e os princípios basilares de um sistema democrático são assegurados. Contudo, a aplicação e sustentação deste princípio não depende apenas do poder judicial, dado que o seu desempenho se encontra limitado pelos meios e leis que os outros poderes do Estado colocam à sua disposição. Esta é uma limitação histórica, da qual não se antevê qualquer modelo alternativo que a permita superar. E com o avolumar das crises financeiras e económicas dos Estados ocidentais, entre os quais os integrantes da União Europeia como é o caso de Portugal, perspectiva-se o recrudescimento de tensões entre os diversos titulares dos diferentes órgãos de soberania.

A desejada estabilidade do poder judicial torna-se mais difícil de atingir, ainda mais quando os tribunais e os seus protagonistas deixaram de estar isolados de qualquer interação ou afastado dos perigos dos jogos de influência, em particular quando a sua relevância era historicamente reduzida por não interferir, em regra, com os interesses e poderes instalados na sociedade e no Estado. Somente quando o seu raio de ação se alargou é que as tensões entre o poder judicial e os poderes executivo e legislativo assumiram níveis preocupantes, com os primeiros sinais a emergir na década de 1980. Deste modo, o poder judicial passou de uma relevância simbólica para uma preponderância efetiva no escrutínio dos poderes públicos e da legalidade democrática. E esta mudança trouxe uma turbulência e instabilidade ao funcionamento dos tribunais, obrigando a uma mudança do paradigma judicial para o qual os seus profissionais não estavam, nem parecem ainda estar, preparados. Por conseguinte, contribuir para a reflexão global sobre as transformações na área da justiça, a partir do propósito de apoiar a elaboração de políticas públicas da justiça a nível local, é uma obrigação para quem investiga em sociologia do direito e da justiça.

No contexto da reflexão sobre o papel e protagonismo do poder judicial, existe a necessidade de a reflexão ir mais além da análise dos modelos existentes ou do estudo da profissão que, historicamente, mais tem sido focada pelo seu lugar fulcral no seio do poder judicial: os juizes. Por conseguinte, o Ministério Público é, nos dias que correm, igualmente um ator incontornável dentro dos sistemas judiciais. Independentemente das diferenças de modelo ou das competências que exerce, o Ministério Público tem vindo a

ganhar um protagonismo crescente no seio do poder judicial dos mais diversos países. Apesar do crescente papel que detém, em especial na área penal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer seja nas funções ou nas competências que detém, ao contrário do que ao longo dos tempos se verificou com os juízes ou mesmo com os advogados. O Ministério Público, apesar do maior protagonismo assumido nos últimos anos, é um ator judicial ainda relativamente desconhecido da maioria dos cidadãos, em particular sempre que assume funções que vão além da sua ação penal, como acontece em muitos países e, também, em Portugal.

Ainda que a tendência internacional vá no sentido de dotar o Ministério Público com uma maior autonomia de atuação, persistem muitos modelos onde a dependência hierárquica ou funcional perante governos é uma prática corrente, com maior ou menor transparência ou polémica. Noutros, a autonomia e as garantias de imparcialidade no seu desempenho conferem uma maior capacidade de atuação, mas também uma maior responsabilização interna, por via da avaliação e fiscalização, e externa, decorrente de uma maior exposição pública. O Ministério Público, como ator integrante do poder judicial, está igualmente envolvido nos processos de globalização das reformas judiciais, que vão ocorrendo, com maior ou menor intensidade, por ação das instâncias internacionais, sejam elas compostas por Estados, como a Organização das Nações Unidas, a União Europeia, o Conselho da Europa, o MERCOSUL, entre outros, ou por associações, como a União Internacional de Magistrados, a Associação de Magistrados Europeus para a Democracia e a Liberdade ou a Associação Internacional de Procuradores. Os efeitos dos processos de globalização na área da justiça registam, contudo, uma discrepância entre a rápida harmonização de legislação relativa, principalmente, às áreas económicas e comerciais e a difícil consensualização no que respeita aos modelos de organização judiciária existentes nos distintos países. Enquanto a primeira vertente poderá constituir um efeito de uma globalização de alta intensidade, proveniente das instâncias supranacionais, como as que se acabaram de referir, a segunda reverte-se de características que configuram uma globalização de baixa intensidade, resultante da ação de vários atores nacionais, ainda que integrados em organizações internacionais (Santos, 1997; 2001: 90 ss.).

O Ministério Público não tem sido alvo de grandes atenções por parte das instâncias internacionais, supraestatais e associativas em termos de procurar influenciar a adoção

de um modelo orgânico comum por parte dos mais diversos países. Verifica-se, sim, a aprovação, em diferentes momentos, de princípios orientadores para o exercício de funções, principalmente dos juízes, mas também, desde o final da década de 1980, do Ministério Público, com especial destaque para as questões referentes à autonomia e imparcialidade das competências que lhes estão atribuídas e às condições de exercício da ação penal. No entanto, em países como Portugal, o Ministério Público exerce um conjunto alargado de competências nas várias áreas jurídicas que o tornam um ator incontornável quando se avalia a performance do sistema judicial e se procura introduzir melhorias no seu funcionamento, mesmo em tempo de limitações financeiras para implementar reformas judiciais, que, pela sua natureza, implicam investimentos para os quais agora não existe cobertura estatal.

É neste contexto que surge a proposta de efetuar este trabalho pragmático mas ambicioso. Isto é, da sentida necessidade em avançar com estudos sociojurídicos para melhor conhecer o funcionamento do Ministério Público e das suas práticas profissionais, potenciando a circulação de ideias e soluções para eventuais reformas judiciais no modelo que atualmente vigora em Portugal. Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efetuar qualquer “síntese ideal”, mas antes de destacar as principais características que podem contribuir para que o Ministério Público em Portugal cumpra uma função essencial na defesa da legalidade e na promoção do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos.

A opção por centrar o presente estudo no modelo português do Ministério Público deve-se a três razões principais. A primeira, porque é sentida a ausência de estudos sobre este ator fundamental para a defesa e promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. De facto, ao contrário do que se verifica para os juízes ou advogados, existe muito pouca informação relativamente às características, funções e competências do Ministério Público em Portugal. Constata-se, assim, uma descoincidência entre a maior visibilidade do Ministério Público e o conhecimento sobre a sua própria atividade. A bibliografia tem sido maioritariamente produzida pelos seus profissionais, no âmbito das suas estruturas associativas, com algumas exceções recentes. Este panorama não difere muito do observado a nível internacional, onde a bibliografia relativa ao Ministério Público aparece apenas de forma residual e limitada principalmente a duas áreas: a

discussão das competências legais na área penal e/ou do modelo de organização e a evolução histórica da profissão.

Uma segunda razão prende-se com a necessidade de ter em consideração o contexto social e histórico do Ministério Público em Portugal para se atingir uma melhor compreensão do seu lugar e espaço no seio do poder judicial. Isto não significa que as mudanças possam estar limitadas pela evolução histórica, mas qualquer alteração só poderá ser bem-sucedida se compreender e atuar no âmbito do contexto sócio-histórico em que o modelo do Ministério Público emergiu e, posteriormente, foi evoluindo.

Por fim, uma terceira razão, que se relaciona com a necessidade de aprofundar a informação existente para estimular uma maior reflexão sobre o modelo e as competências que se pretendem para o Ministério Público, num contexto onde se observa uma grande complexidade dos litígios e uma crescente conflitualidade social, que tem exigido do poder judicial uma maior intervenção e capacidade de resposta. Neste sentido, o Ministério Público adquiriu uma importância acrescida que o transpõe para um patamar de exigência muito superior ao que estava historicamente habituado. Assim, e dado que este é um processo que ocorre com distintas intensidades, torna-se determinante estruturar um conjunto de propostas e alternativas para responder, em tempo de fortes restrições financeiras, às fragilidades crescentes dos cidadãos.

O objetivo principal desta investigação passa, assim, por compreender a identidade, as competências e a prática profissional dos magistrados do Ministério Público em Portugal, num contexto de grandes transformações nos sistemas judiciais e nas próprias profissões jurídicas, como ator, defensor e promotor de um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nas várias áreas jurídicas onde intervém ativamente. Procurar-se-á analisar como se desenvolve o exercício das múltiplas competências do Ministério Público na relação com os cidadãos e no papel de *interface* que ocupa entre os tribunais e as distintas entidades e profissões, públicas e privadas, que atuam na defesa dos direitos dos cidadãos.

A pluralidade de formas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça através de entidades, públicas e privadas, que atuam dentro e fora do sistema judicial português é hoje uma realidade. A existência de uma “quase” rede de serviços jurídicos complementares, em regra desvalorizados ou ignorados, permite estabelecer uma conceção de acesso dos

cidadãos ao direito e à justiça onde o papel de um conjunto diversificado de entidades públicas e privadas é bastante importante no reforço e aprofundamento do sistema democrático e, em concreto, no acesso à informação jurídica e à resolução de conflitos através dos meios judiciais e não judiciais, públicos e privados, formais e informais.

O Ministério Público exerce, neste âmbito, um papel preponderante, ocupando uma posição central, complementar ou exclusiva consoante a sua intervenção nas diferentes áreas jurídicas e o momento em que essa intervenção ocorre junto do cidadão que procura a tutela judicial. O estudo desta realidade implica a reflexão sobre a construção e transformação da sua identidade profissional, em particular no grau de consciencialização e importância atribuída ao relacionamento com os cidadãos como estratégia de (re)valorização profissional. Por conseguinte, a investigação irá orientar-se pela seguinte questão de partida: *Qual é a identidade, o estatuto, as competências, as práticas profissionais (formais e informais) e o papel que o Ministério Público desempenha, e pode desempenhar, como instrumento promotor do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça e na transformação (democratização) do sistema judicial?*

A hipótese de trabalho que norteará esta investigação, face à pergunta formulada, permite afirmar que: *O Ministério Público, face à sua identidade e desempenho profissional que o caracteriza atualmente, funciona como valioso instrumento facilitador do acesso ao direito e à justiça e promotor dos direitos dos cidadãos, assumindo um papel de interface nas diversas áreas da sua intervenção, face às atuais debilidades que os diferentes instrumentos de acesso ao direito e à justiça apresentam e às recentes tendências das reformas no sistema judicial, sendo, no entanto, necessário introduzir melhorias nas competências e práticas profissionais (formais e informais) tendentes à sua institucionalização, à reconstrução da sua identidade profissional e à transformação da relevância e natureza da sua participação ativa num sistema integrado de acesso ao direito e à justiça.*

A apresentação desta tese foi estruturada em nove capítulos que procuraram organizar toda a informação de forma coerente, progressiva (do geral para o particular) e dinâmica. Apresenta-se de seguida, resumidamente, a estrutura da tese refletida nos capítulos que a compõem. No *primeiro capítulo* discutem-se as condições subjacentes à existência de uma verdadeira independência da justiça, que irá ser analisada de forma externa, na relação

com os outros poderes estatais, e interna, assinalando as condições organizacionais existentes no interior do poder judicial que podem limitar ou potenciar uma justiça independente. Deste modo, e tendo o caso português como pano de fundo, procurar-se-á articular um conjunto de fatores que podem influenciar o exercício da justiça de forma independente, algo fundamental para compreender, mais à frente, as condições do exercício de funções de um dos atores principais do poder judicial, o Ministério Público, que constitui o foco deste trabalho.

No *segundo capítulo* reflete-se sobre a relevância dos estudos socioprofissionais nas profissões jurídicas e, dentro destas, em particular, nos juízes e magistrados do Ministério Público. Esta abordagem poderá ser importante não só para a melhoria do conhecimento geral, mas também da necessidade que este tenha impacto visível na capacidade de resposta do sistema judicial às necessidades e expectativas dos cidadãos. Nele são analisadas as temáticas que mais têm sobressaído relativamente ao papel e ao desempenho das profissões jurídicas no seu todo como forma de perceber de que modos as transformações que nelas ocorrem, em resultado das transformações sociais mais gerais, podem ter impacto ou influência na reconfiguração dos sistemas judiciais, que se encontram, um pouco por todo o lado, em grandes processos de reforma.

No *terceiro capítulo* parte-se da ideia de que é preciso ter em consideração que nada fere mais os valores de cidadania do que a incapacidade de resposta da instituição com a missão de garantir o exercício dos próprios direitos de cidadania: os tribunais. Por conseguinte, questionar os tribunais é questionar igualmente o exercício profissional dos seus principais atores: os juízes e magistrados do Ministério Público. E dentro desta necessidade de problematizar, surgiu o objetivo deste capítulo, em que se analisam diversas temáticas atinentes em particular às principais profissões judiciais: juízes e magistrados do Ministério Público. Efetuar o escrutínio das duas magistraturas passa por incluir diversas dimensões sobre as questões da formação jurídica, da organização profissional e da respetiva carreira, da ética judicial, da regulação profissional e da feminização das profissões jurídicas como elementos cruciais para se perspetivar qualquer mudança, interna ou externa.

No *quarto capítulo* debatem-se os efeitos da globalização do direito e da justiça em Portugal, através do estudo dos diferentes impactos que envolvem uma multiplicidade

de atores supraestatais, estatais, intraestatais e não estatais, adquirindo características ambíguas e, por vezes, antagónicas. A ideia que se explora neste capítulo é que a harmonização dos princípios fundamentais e dos modelos de organização judicial com impacto em Portugal ocorre num tempo diferente da harmonização dos ordenamentos jurídicos e judiciais. Para estudar o seu efeito sobre a estruturação do modelo de Ministério Público português importa analisar as cartas, tratados ou outros documentos emanados de instâncias internacionais que, derivando da influência dos processos de globalização, acabam por ter algum impacto na conformação do sistema judicial português e, em particular, no modelo de organização do Ministério Público.

No *quinto capítulo* analisa-se a evolução da arquitetura judicial e legal em Portugal para determinar se o processo de transição democrática foi completamente terminado na área da justiça ou se, pelo contrário, ainda nos encontramos num processo de justiça em transição. Numa análise crítica, traça-se o percurso histórico-judicial através de cinco momentos identificados, onde se procede ao confronto com as perplexidades, perigos, desafios e potencialidades para a consolidação de uma justiça efetivamente democrática. Este capítulo é essencial para abrir caminho para o seguinte, onde se entra definitivamente na especificidade do Ministério Público.

O *sexto capítulo* incide particularmente sobre a caracterização e evolução do Ministério Público em Portugal desde a democratização do sistema judicial português ocorrida no pós-25 de Abril de 1974, onde emergiu como ator preponderante do poder judicial, tendo conseguido consolidar um modelo organizacional e um leque de competências que o “catapultaram” para um patamar de importância até aí inédito. Procurou-se, assim, contribuir para uma contextualização da arquitetura do Ministério Público, caracterizando-o no seu percurso histórico em termos de competências e funções e do papel que atualmente ocupa, dado que qualquer mudança só deverá ocorrer tendo em consideração a sua trajetória histórica, o equilíbrio constitucional e jurídico com os outros atores judiciais e a função social que detém.

O *sétimo capítulo* foca a diversidade de atuações do Ministério Público que levantam diversas dúvidas e questões e que são alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais. Por conseguinte, o objetivo neste capítulo é abordar as formas de

relacionamento que os cidadãos e instituições estabelecem com o Ministério Público, no seu papel de interface nas diversas áreas jurídicas, quer no âmbito das suas competências legais, quer através da sua prática informal, procurando retirar as devidas ilações sobre as mudanças que poderá ser necessário introduzir para que desempenhe um papel preponderante na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

O *oitavo capítulo* centra-se na elaboração de uma radiografia do sistema judicial, com um enfoque particular na atividade desenvolvida pelo Ministério Público, incluindo a parca informação disponível sobre a prestação do serviço de atendimento ao público. A análise tem como intuito retirar um conjunto de ilações que possam contribuir para avaliar se, no atual contexto ou no que se perspetiva com as reformas previstas pelo atual governo, o Ministério Público poderá assumir uma maior preponderância na promoção dos direitos de cidadania, na sequência de uma maior profissionalização do seu papel de *interface*.

No *nono e último capítulo* apresentam-se e analisam-se os resultados do inquérito online aplicado aos magistrados do Ministério Público sobre o funcionamento, organização, desempenho e possível reconfiguração do papel de *interface* do Ministério Público, particularmente centrado no serviço de atendimento ao público, que constitui, em complemento ao trabalho apresentado nos capítulos anteriores, um elemento preponderante para perspetivar um conjunto de reflexões e conclusões gerais que ajudem a melhorar o funcionamento e o desempenho do Ministério Público em nome do interesse dos cidadãos. A aferição do modo como estes profissionais avaliam o seu papel de *interface* é extremamente importante para a (re)definição das suas competências e para a construção de uma nova identidade profissional.

Após os nove capítulos descritos, apresentam-se as conclusões gerais deste trabalho e, de seguida, um conjunto de recomendações que procuram estabelecer medidas de curto, médio e longo prazo que possam animar o debate público e integrar os processos de reformas judiciais atualmente em curso. Procurar um impacto público dos resultados obtidos é, nos dias que correm, uma obrigação da ciência, seja em que área for. Por conseguinte, não será descurada nem a componente de disseminação junto de diferentes atores políticos e judiciais nem a publicação em livro do resultado final, após a discussão a efetuar em sede própria para este tipo de trabalho: o escrutínio do júri de doutoramento.

Sem passar esse crivo, nada será alcançável. É com a ambição humilde de quem acata as críticas construtivas e as transforma em instrumento de melhorias nos trabalhos futuros que se submete esta tese de doutoramento.

O Ministério Público, seja em que país for, é um ator fundamental na promoção da democracia e dos direitos dos cidadãos, que ganha uma particular relevância num momento de grande erosão das conquistas de cidadania da modernidade. Perante um crescente aumento das desigualdades sociais, em que os direitos são desafiados constantemente, a existência de um “protagonista” com as características que se detetam no modelo português é um elemento potencialmente transformador para aprofundamento e consolidação do sistema democrático português.

Nota metodológica

É na sequência do exposto na Introdução que se insere o estudo das práticas profissionais do Ministério Público (formais e informais) como mecanismo facilitador do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. E é tendo em consideração esta exigência de enquadramento global que se definiram, desde 2004, aquando do início desta aventura, três grandes estratégias de investigação, que de seguida são apresentadas de forma detalhada.

A primeira estratégia delineada desde o início refere-se à *articulação* entre a presente investigação e as que foram sendo desenvolvidas nos últimos 10 anos no Centro de Estudos Sociais (incluindo através do Observatório Permanente da Justiça), em áreas complementares, funcionando, na prática, como a montagem de um *puzzle* alargado. Esta estratégia, que saltou o paradigma isolacionista que vigora na elaboração de teses de doutoramento, demonstrou ser uma mais-valia considerável ao permitir: 1) uma análise mais complexa e multidimensional ao ter acesso, participando ativamente, a um conjunto alargado de informações e de resultados de projetos de investigação que amplia o universo de estudo e oferece uma visão global do sistema judicial onde se integra o Ministério Público; 2) um efeito de economia de escala, ao integrar os objetivos da presente investigação nas metodologias de recolha e tratamento de informações de outros projetos de investigação, contribuindo para o acumular e consolidar de resultados, que são igualmente úteis nos diversos patamares de reflexão temáticos; 3) testar a informação que foi recolhida ao longo dos anos sobre o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça, ao introduzir esta temática em distintos projetos de investigação, mesmo que estes se desenvolvessem com objetivos diferenciados; 4) ter um acesso mais fácil e consistente aos atores judiciais, o que facilitou a recolha de informações e opiniões, por vezes de carácter mais informal, sobre o objetivo desta dissertação; e 5) colaborar de forma intensa com diversos

investigadores a trabalhar nos diversos projetos de investigação com que este estudo se interligou de forma integrada e que constituiu uma experiência enriquecedora.

A articulação foi desenvolvida, como se referiu, com um conjunto de diferentes projetos de investigação ao longo dos últimos anos. Entre os quais há que realçar os seguintes:

- *Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juízes e magistrados do Ministério Público em Portugal* – coordenado por António Casimiro Ferreira e com a participação de João Paulo Dias, Conceição Gomes, Madalena Duarte, Paula Fernando e Alfredo Campos, com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (PTDC/CPJ-JUR/100390/2008), e que decorre desde 2010 e até 2013. A articulação com este projeto foi fundamental para a fase final da investigação, ao permitir recolher informação estatística mais recente e integrar a temática do papel do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, como um dos módulos do inquérito online aplicado aos juízes e magistrados do Ministério Público.
- *Organização judiciária e a evolução do auto-governo de juízes e de magistrados do Ministério Público* – coordenado por Boaventura de Sousa Santos e que contou com a participação de João Paulo Dias, Conceição Gomes, Pedro Abreu e Fátima Santos, com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (POCTI/36480/SOC/2000), e que decorreu entre 2002 e 2004. Deste projeto resultou, entre outras publicações, a dissertação de mestrado *O Mundo dos Magistrados. A evolução da organização e do auto-governo judiciário*, de João Paulo Dias, publicada nas Edições Almedina.
- *A ação do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra* – coordenado por António Casimiro Ferreira e com a participação de João Paulo Dias, João Pedroso, Teresa Maneca Lima e Patrícia Branco, com financiamento do Instituto Interdisciplinar de Investigação da Universidade de Coimbra, e que decorreu entre 2005 e 2007. Este projeto, que partilhou a mesma base da presente investigação, constituiu a primeira experiência, com natureza exploratória, da temática aqui aprofundada. Procurou-se, a partir

de estudos de caso, elencar as problemáticas e testar metodologias que viriam a ajudar sobremaneira a atingir os objetivos delineados para a elaboração da tese de doutoramento.

- *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão* – coordenado por João Pedroso e que contou com a participação de João Paulo Dias e Catarina Trincão, com financiamento do Ministério da Justiça, e que decorreu entre 2000 e 2002. A entrada na problemática do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, nas múltiplas dimensões e complexidades que integra, permitiu ganhar consciência da sua preponderância, assim como identificar atores, obstáculos, soluções, numa perspetiva comparada a nível internacional, e, por esta via, entrar neste *espaço* de realização de cidadania. Foi igualmente com este projeto que a atenção sobre a ação do Ministério Público foi despertada, na preparação do que viria a ser, mais tarde, a proposta de projeto de investigação conducente à elaboração desta tese.
- *O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre as competências legais e as práticas informais* – projeto de doutoramento à qual foi atribuída inicialmente, pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Bolsa de Doutoramento (SFRH/BD/17851/2004), que decorreu entre novembro de 2004 e junho de 2006. Posteriormente, a partir do início de funções como Gestor de Projetos (julho de 2006) no Centro de Estudos Sociais e, mais recentemente, como Diretor-Executivo (desde janeiro de 2011), foi necessário cancelar a Bolsa de Doutoramento por incompatibilidade legal, passando a investigação a ser efetuada em regime de *part-time*.

A segunda estratégia de investigação assente desde o início deste processo consistiu numa *disseminação* gradual do trabalho realizado. A disseminação repartiu-se entre publicações e apresentações de comunicações em eventos científicos, por convite ou por submissão de proposta, e em eventos profissionais, em particular ligados às profissões jurídicas. O propósito assumido com esta estratégia consistiu na execução de uma opção de exposição pública dos resultados e reflexões que foram sendo construídos desde 2004, com o objetivo de os confrontar, debater e, por essa via, consolidar a

informação recolhida sobre as diversas temáticas incluídas nesta tese. Por conseguinte, nas atividades desenvolvidas foram adotadas três naturezas distintas: 1) a publicação de artigos em revistas científicas e profissionais e de capítulos em livros, alguns em colaboração com outros investigadores a trabalhar em temas complementares, e que foram transpostos para esta tese tal como é enunciado no início de cada capítulo onde isso se verifica (as versões nesta tese foram completamente revistas, atualizadas, aumentadas e integradas nos objetivos gerais deste trabalho) – a partir de 2005 foram publicados 15 artigos em revistas, capítulos em livro, relatórios de investigação e/ou atas em congressos; 2) a apresentação de comunicações em eventos científicos, por convite ou por submissão de proposta, para apresentação de resultados parcelares, algumas em colaboração com outros investigadores e integradas nos projetos de investigação atrás elencados – desde 2005 foram apresentadas 21 comunicações, das quais 11 em eventos internacionais; 3) e a apresentação de comunicações em eventos profissionais e cursos de formação/especialização, por convite, tal como as anteriores, por vezes em colaboração com outros investigadores e em articulação com outros projetos de investigação, e a organização de *workshops* (em colaboração com atores judiciais) sobre temas relacionados com este projeto de investigação – desde 2005 foram apresentadas cinco comunicações em eventos profissionais ou cursos de formação (das quais, duas nos últimos congressos do Ministério Público) e organizados dois *workshops* dirigidos principalmente a juízes e magistrados o Ministério Público.

Esta estratégia de disseminação comportou riscos de divulgação precoce de resultados, havendo disso perfeita consciência e tendo sido tomadas medidas preventivas, mas acabou por conduzir a grandes benefícios por ter permitido que houvesse uma consolidação dos temas, dificuldades, opções e complexidades envolvidas na ação do Ministério Público, assumindo-se, novamente, como uma estratégia colaborativa alargada, fora dos cânones normais dos típicos processos de elaboração de teses, mas cuja avaliação final é largamente positiva. Realce, em particular, para as discussões públicas em eventos profissionais, onde foi possível dialogar de forma muito construtiva com os próprios atores judiciais. A exposição internacional permitiu, por seu lado, a discussão de natureza mais teórica e em termos

comparativos com as experiências existentes noutros países, o que reforçou bastante a componente de levantamento bibliográfico na elaboração dos capítulos mais *teóricos*.

A terceira e última estratégia de investigação refere-se ao *estudo comparado internacional* com outros modelos de Ministério Público existentes, principalmente, noutros países da Europa do Sul e da América do Sul, através da coordenação, conjuntamente com o investigador brasileiro Rodrigo Ghiringhelli Azevedo, de um livro composto por capítulos relativos a nove estudos de caso (Dias e Azevedo, 2008), de quatro países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, França e Itália), três da América do Sul (Brasil, Argentina e Venezuela) e um de África (Moçambique), para o qual foram convidados investigadores reconhecidos destes países. O propósito deste livro consistiu na compreensão das semelhanças e diferenças existentes em países do sul, de tradição latina. Esta preferência deveu-se, igualmente, a um conjunto de três razões importantes: 1) porque, apesar de serem países com um percurso histórico comum, resultante das interações geradas a partir da época dos Descobrimentos/Colonização, cujas dependências apenas terminaram com os processos de independência do século passado, os modelos de organização judiciária apresentam diferenças significativas que importava compreender e contextualizar; 2) a necessidade de estudar, dentro da mesma tradição jurídica, as soluções encontradas para o papel a desempenhar pelo Ministério Público, nas suas semelhanças e diferenças, no seio do poder judicial; 3) e a importância de primeiro conhecer, com maior profundidade, as diferenças existentes nos modelos de Ministério Público de países com características histórico-jurídicas comuns, em comparação com países onde predominam modelos de origem anglo-saxónica ou modelos híbridos.

Estas três estratégias de investigação, transversais à execução desta dissertação, constituíram uma mais-valia fundamental para atingir os resultados consolidados que agora se apresentam. Naturalmente, estes apenas foram possíveis de alcançar tendo por base a definição de um plano de trabalhos que, apesar das limitações decorrentes das obrigações profissionais, delineasse as várias etapas metodológicas necessárias para cumprir o objetivo geral estipulado. A investigação foi organizada em sete etapas metodológicas que se apresentam de seguida. Estas etapas não seguiram uma planificação temporal rígida e sequencial, antes se foram cruzando e interagindo entre si, de modo a serem permanentemente testadas e validadas. Contudo, permitiram

organizar e calendarizar, ao longo da duração deste trabalho, as várias tarefas necessárias à sua prossecução. O apontamento das informações recolhidas (uma espécie de *Diário de Bordo*), muitas vezes de forma informal, ao longo das diferentes etapas constituiu um manancial valioso para ir construindo os diferentes capítulos aqui apresentados, assim como os diversos artigos e capítulos em livros entretanto publicados.

A *primeira etapa* consistiu numa pesquisa bibliográfica aprofundada, quer em termos nacionais, quer internacionais, em diferentes áreas científicas, numa perspetiva multidisciplinar, desde a sociologia, a antropologia, as ciências políticas, a psicologia ou o direito, entre outras, procurando recolher trabalhos científicos relacionados com as diversas temáticas abordadas, desde o acesso ao direito e à justiça, às profissões jurídicas e não jurídicas e organizações até à política de justiça e/ou direito judiciário.

Numa *segunda etapa*, a pesquisa incidiu sobre os documentos (legislação e debates parlamentares, relatórios, convenções, cartas, entre outros) produzidos pelos organismos oficiais, nacionais (Governo, Ministério da Justiça, Procuradoria-Geral da República, Conselho Superior da Magistratura, Ordem dos Advogados, etc.) e internacionais (Organização das Nações Unidas, União Europeia, Conselho da Europa, União Internacional de Magistrados, Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e as Liberdades, Associação Internacional de Procuradores, etc.), e pelas organizações associativo-sindicais (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e Associação Sindical dos Juizes Portugueses). Efetuou-se a análise das estatísticas judiciais (do movimento processual dos tribunais e do Ministério Público, dos recursos humanos e dos recursos financeiros), em termos globais e decompostas por várias dimensões, até se chegar ao nível da intervenção do Ministério Público, foi outra vertente importante desta etapa, que implicou atualizações sucessivas.

A *terceira etapa*, desenvolvida paralelamente com a anterior, consistiu na recolha e análise dos programas eleitorais dos partidos políticos e dos Programas de Governo, desde 1974, na área da justiça, identificando o aparecimento e a evolução das preocupações referentes às temáticas necessárias e aos seus protagonistas. Esta análise permitiu ainda avaliar a evolução das políticas no âmbito do acesso ao direito e

à justiça e a evolução das competências do Ministério Público, bem como a discrepância entre a “velha” distinção *law in books/law in action*.

A *quarta etapa* recaiu na realização de duas formas de observação: não participante – em eventos organizados por algumas das diferentes entidades referidas na segunda etapa (congressos, colóquios ou ações de formação, entre outros), através de uma presença não ativa com o objetivo de mera recolha de informações pertinentes –; e participante – através de comunicações e ações de formação onde se apresentaram resultados preliminares e outras informações, que permitiram interagir com os diferentes atores judiciais, possibilitando a identificação das preocupações com o acesso ao direito e à justiça dos cidadãos e com o papel que desempenha, ou pode desempenhar, neste campo o Ministério Público. Nesta etapa foi possível efetuar um conjunto alargado de entrevistas exploratórias, muitas delas sem recurso a registo sonoro por terem surgido das interações frequentes que foram sendo estabelecidas, em particular com os magistrados do Ministério Público.

Uma *quinta etapa* consistiu no levantamento e estudo dos serviços de atendimento do Ministério Público, primeiramente efetuado nalguns Tribunais de Família e Menores e de Trabalho, no âmbito do projeto de investigação já referido, e posteriormente na recolha de dados estatísticos e qualitativos sobre este serviço prestado aos cidadãos em múltiplos outros tribunais e serviços do Ministério Público. Esta fase da investigação permitiu recolher informações que possibilitaram a identificação de práticas quotidianas dos magistrados do Ministério Público, da dimensão do serviço prestado, da tipologia de atendimentos mais frequentes em cada área de intervenção e das ações desenvolvidas ao longo do atendimento ao cidadão. Esta recolha foi muitas vezes efetuada com base em conversas e discussões com magistrados do Ministério Público a exercerem funções em distintos tribunais e serviços, em todos os eventos, reuniões, cursos de formação e/ou *workshops*, bem como nos vários *focus groups* realizados no decurso dos diversos projetos de investigação. De realçar que, para além das 25 entrevistas feitas especificamente no decurso desta investigação sem recurso a gravação (semiestruturadas – aplicadas a magistrados do Ministério Público, registadas em Diário de Bordo), foram analisadas partes de um enorme número de entrevistas efetuadas a diferentes atores judiciais e políticos, muitas delas

participando ativamente, concretizadas no âmbito dos projetos de investigação atrás mencionados. Sem dúvida que o efeito multiplicador, possibilitado por um efeito *dominó* decorrente da integração desta temática noutros projetos de investigação, foi essencial para que as fontes de informação direta e indireta fossem tão alargadas e complementares, permitindo integrar os dados recolhidos em contextos mais abrangentes e preparar as questões a introduzir na etapa seguinte. Este projeto, por si só, não poderia arrolar um leque tão abrangente e diversificado de contributos de atores judiciais e políticos, pelo que em muito beneficiou deste efeito de escala.

A *sexta etapa* foi realizada em articulação com o projeto de investigação “*Quem são os nossos magistrados?*”, através da aplicação de um inquérito aos juízes e magistrados do Ministério Público. Neste sentido, foi introduzido um módulo específico, dirigido apenas ao universo de magistrados do Ministério Público, onde se introduziram questões sobre: a perceção no desempenho das suas competências legais; as diferenças de opiniões e práticas profissionais, de acordo com o sexo, a idade, o local de trabalho e as opções políticas; a relação do exercício profissional com os mecanismos de resolução alternativa de litígios; a consciencialização existente sobre o papel (formal e informal) exercido no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça; e as principais perspetivas de valorização profissional a partir do desempenho da interação com os cidadãos. A aplicação deste inquérito decorreu entre junho e julho de 2012 e obteve uma taxa de respostas de 15,8%, sendo, portanto, estatisticamente válido para efeitos de representatividade.

A *sétima e última etapa* culminou na análise de toda a informação recolhida, no tratamento estatístico dos dados quantitativos atualizados, utilizando o programa SPSS (com o apoio de Alfredo Campos e Pedro Abreu), e na redação final da tese, que, como se descreveu atrás, foi tendo várias fases ao longo dos anos de duração deste projeto. A consolidação e organização da informação, resultante das diferentes metodologias utilizadas, tornou-se uma tarefa árdua porque: implicou a seleção de informação entre o volume considerável recolhido, tendo forçosamente originado a exclusão de dados pertinentes; obrigou a uma sobreposição de níveis de análise que tornavam os objetivos de cada temática abordada num emaranhado complexo de possibilidades, que era necessário reduzir a uma dimensão legível e compreensível; e acarretou uma validação constante da informação, efetuada não só através de publicações e

apresentações públicas regulares, mas também pela auscultação, por vezes informal, de muitos profissionais do Ministério Público e investigadores nos diferentes projetos enunciados para confirmação do que se ia escrevendo em diversos capítulos.

Não correspondendo a uma estratégia de investigação frequente em teses de doutoramento, as opções tomadas sustentaram-se na experiência acumulada desde 1996, ao iniciar funções no Observatório Permanente da Justiça, criado nesse mesmo ano, onde a necessária confrontação e validação sucessiva de resultados preliminares foi uma metodologia implementada com grande sucesso desde o início pelo seu Diretor Científico, Boaventura de Sousa Santos, que é igualmente o orientador científico deste trabalho. As estratégias de articulação com outros projetos de investigação e investigadores, de disseminação progressiva dos resultados parcelares, em estreita colaboração com o Ministério Público, e a realização em paralelo de estudos comparados foram extremamente importantes para a consolidação crítica da tese aqui apresentada. Espera-se que o resultado final não fique aquém do que se lhe é exigido.

Independência e/ou autonomia do poder judicial

Condições externas e internas para a sua efetivação²

1. Introdução

A maior visibilidade social dos tribunais catapultou nas duas últimas décadas todos os seus atores internos para um novo patamar de importância. Este protagonismo mediático da justiça é um fenómeno recente, que surgiu na década de 1980 e ganhou uma maior intensidade no início do presente século. Mesmo não sendo um protagonismo procurado, principalmente pelos magistrados, a importância crescente dos tribunais torna incontornável a sua adaptação às novas exigências e às novas expectativas entretanto construídas no imaginário dos cidadãos.

A erosão dos sistemas democráticos modernos e do prestígio dos seus protagonistas tem, deste modo, vindo a transferir o ónus da defesa da legitimidade democrática para os tribunais, dado que estes baseiam a sua legitimidade na Constituição, segundo premissas de imparcialidade e independência, assegurada quer por mecanismos de recrutamento e formação baseados no mérito, quer no desempenho profissional dos seus protagonistas. O facto de os poderes executivo e legislativo privilegiarem estratégias eleitoralistas de curto prazo, em detrimento de políticas coerentes de médio e longo prazo, dada a dependência em relação aos resultados eleitorais e a dificuldade de conceptualização de alternativas aos atuais modelos de governação, tem contribuído, entre outros motivos, para uma crescente perda de credibilidade dos atores políticos. No polo oposto, a aparente estabilidade do poder judicial, baseada mais em princípios

² Este capítulo tem por base o que foi inicialmente publicado em coautoria com Jorge Almeida, em 2010, sob o título "The external and internal conditions for the independence of the judiciary in Portugal", in Leny De Groot e Wannes Rombouts (eds.), *Separation of powers in theory and practice: an international perspective*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 225-252, tendo sido agora objeto de revisão, atualização, ampliação e contextualização.

do que em pessoas, concorre para consolidar uma credibilidade pública fundamental para funcionar como poder fiscalizador dos restantes poderes estatais e, assim, reforçar a sua própria credibilidade no seio dos sistemas democráticos.

No início deste século, os cidadãos depositam nos tribunais as suas expectativas de readquirir uma certa estabilidade social, laboral e económica, em particular quando se assiste, como é o caso de Portugal, a uma instabilidade crescente e quase permanente devido à grave crise financeira e económica do Estado, com as suas imediatas repercussões nos vários domínios da sociedade.³ É sintomático dos tempos conturbados que atualmente se vivem o facto de estas instituições antigas, que sempre foram das que mais se opuseram à transformação social,⁴ serem hoje vistas pelos cidadãos como uma das poucas que são capazes de adotar uma atitude progressista, no sentido de contrariar o apetite voraz da economia capitalista e de garantir os direitos de cidadania conquistados nos últimos séculos, ainda que contra a tradição anterior desempenhada pelos tribunais de então (Santos *et al.*, 1996: 19). Mas, por outro lado, a simples defesa dos direitos de cidadania incorpora elementos conservadores se não for efetuada segundo novos princípios e, essencialmente, com uma renovada atitude perante os novos poderes que se instalaram na organização das sociedades modernas.⁵ É nesse sentido que hoje em dia, perante pressões constantes para avançar para uma justiça *ao minuto*, que apresente resultados imediatos, se discute a importância do chamado “tempo da justiça” como condição *sine qua non* para se conseguir uma justiça justa e equilibrada, algo que, muitas vezes, só a distância temporal permite alcançar.

A independência da justiça é, neste contexto, um princípio cada vez mais importante para garantir a efetivação dos direitos dos cidadãos⁶ e o equilíbrio entre os poderes do Estado. Esta garantia depende, em muito, da sua capacidade para desempenhar as

³ Para analisar as causas e consequências da crise financeira e económica em Portugal, ver, entre outros, Estanque (2011) Santos (2011) e Ferreira (2012).

⁴ Carlos Maria Cárcova refere que o direito tem sancionado formas de distribuição desigual de bens e de poder, formas estas que costumam aparecer naturalizadas no discurso social hegemónico (1998: 9).

⁵ Os tribunais são, nos nossos dias, elementos essenciais para acompanhar e garantir o equilíbrio resultante da “reflexão” feita acerca da cidadania do século XXI. Neste sentido, ver Yegen (2008).

⁶ O conceito de “independência” é aqui utilizado num sentido lato, isto é, como os fatores internos e externos que contribuem, por um lado, para influenciar as decisões judiciais (quer seja uma sentença ou uma decisão de investigar ou acusar um crime, etc.) e, por outro, para limitar o desempenho do sistema judicial em termos de recursos (humanos, financeiros ou materiais), evitando que se atinjam os resultados esperados. Para uma discussão mais profunda desta questão, ver, entre outros, Burbank e Friedman (2002), Helmke e Rosenbluth (2009) e Groot-van Leeuwen e Rombouts (2010).

funções que legalmente lhe estão cometidas. Mas não se pode esquecer que esta capacidade depende bastante dos meios postos à sua disposição pelo poder executivo e das leis, aprovadas pelo poder legislativo, que os tribunais podem e devem aplicar. Assim, a independência da justiça não depende apenas do poder judicial, *in se*, mas também, e em larga medida, dos outros poderes do Estado. Pelo que se pode antever das evoluções recentes verificadas na (re)organização dos poderes estatais modernos, esta é uma limitação que se manterá intocável.

O propósito deste capítulo é, então, procurar discutir as condições subjacentes à existência de uma verdadeira independência da justiça. Esta independência pode ser analisada de forma externa, na relação com os outros poderes estatais, e interna, ao considerar as condições organizacionais existentes no interior do poder judicial que podem limitar ou potenciar uma justiça independente. Deste modo, e tendo o caso português como pano de fundo, procurar-se-á articular um conjunto de fatores que podem influenciar o exercício da justiça de forma independente. Esta análise é fundamental para compreender, mais à frente, as condições do exercício de funções de um dos atores principais do poder judicial, o Ministério Público, que constitui o foco deste trabalho.

A independência da justiça, como é geralmente aceite, depende em grande medida das condições em que é exercida, com base na aceitação do(s) tempo(s) da justiça, nos recursos disponíveis, como pré-condição para a sua legitimidade. Parte-se assim da ideia de que, apesar da constante afirmação pública e da sua consagração legal, existem fortes limitações físicas, materiais, humanas, financeiras, corporativas e legislativas que influenciam as condições necessárias à independência da justiça. Por isso, e tendo em conta alguns dos mais recentes contributos científicos, irão analisar-se – à luz das transformações recentes e “turbulentas” que o sistema judicial português tem vindo a sofrer, bem como das polémicas que as rodeiam – as condições teóricas e práticas necessárias para se alcançar uma justiça “independente”, enquanto pilar básico dos sistemas democráticos, elemento estrutural na afirmação de uma sociedade que garante verdadeiramente os direitos de cidadania.

2. O(s) tempo(s) da justiça: um “mundo” à parte ou uma parte da realidade

O tempo da justiça não é um tempo consensual nem é um tempo autónomo. O tempo da justiça não é constante nem estável. O tempo da justiça depende da diversidade de tempos internos, protagonizados pelos vários atores envolvidos, bem como dos restantes tempos sociais. Contudo, o tempo jurídico aspira à intemporalidade e estabilidade, assim como à regulação e harmonia social, o que implica uma autonomia na sua criação e aplicação. É nesse sentido que Commaile se refere à visão do tempo por parte do jurista como sendo paradoxal (1998: 321). Por um lado, a necessidade de que o tempo da justiça acompanhe a mudança social. Por outro, a «ambição de inscrever a lei jurídica no tempo longo da história e não no tempo curto das paixões humanas e das suas cegueiras perante o imediato»⁷ (Commaile, 1998: 321).

O tempo da justiça, seguindo esta linha de reflexão, caracteriza-se por uma pluralidade de sentidos, que dependem do contexto da sua aplicabilidade. Existe o tempo do legislador jurídico que procura responder às contingências da mudança social, mas buscando igualmente uma solução que persista no tempo e garanta alguma estabilidade. Impõe-se assim que o legislador seja suficientemente abstrato, para contemplar as mudanças sociais futuras, e minimamente concreto, para definir as situações e casos em que a legislação se aplica. A vertente intemporal das leis procura conferir uma determinada identidade e estatuto ao legislado, enquanto a vertente mais imediata procura responder às solicitações da sociedade. Estas diferenças são visíveis, por exemplo, quando nos referimos ao direito constitucional, como referência intemporal, ou ao direito social, sujeito à evolução da sociedade. As diferentes áreas do direito indiciam, na ideia dos juristas, igualmente uma distinção entre temporalidades, fruto da hierarquização a que procedem. Assim, o direito social é, tradicionalmente, menos “nobre” do que o direito civil, porque o primeiro impõe uma submissão às temporalidades da contingência, enquanto o segundo se rege por princípios mais intemporais, logo “superiores” (Commaile, 1998: 321-322).

⁷ Tradução livre do autor.

O tempo da justiça é também uma dimensão importante quando se fala de segurança jurídica, ou seja, o tempo necessário para que haja uma construção de uma cultura jurídica, necessariamente adaptada à sociedade que procura regular e à consolidação do próprio direito, nomeadamente nos seus princípios (Commaille, 1998: 320). O tempo da segurança jurídica é, deste modo, um tempo longo, característica essencial para a afirmação de uma cultura jurídica que não seja influenciada por fatores meramente conjunturais. Mas o desfasamento entre os princípios do direito e as necessidades da sociedade podem provocar instabilidades, caso as leis não sejam suficientemente flexíveis ou adaptáveis às novas circunstâncias. Neste caso, exigências de curto prazo podem obrigar a alterações legislativas para que os próprios princípios gerais não sejam, em último caso, postos em causa e se possa, deste modo, alargar o âmbito de atuação do direito.

O tempo da administração da justiça é outro dos tempos da justiça que inclui, em si mesmo, algumas contradições. Na maioria das vezes, este tempo é conotado com o problema da morosidade, nas suas diversas características. Como alertam Santos *et al.*,

todos estaremos de acordo que a duração excessiva de um processo judicial provoca, entre outras consequências [...] o desincentivo do recurso ao tribunal. Por isso a abordagem desta questão não pode deixar de considerar a celeridade processual como uma vertente importante do direito fundamental do acesso à justiça. Mas, por outro lado, a eficiência e a celeridade dos tribunais não podem pôr em causa a segurança e a protecção dos direitos dos cidadãos (Santos *et al.*, 1996: 387-388).

É que estas últimas, a segurança e a protecção dos direitos dos cidadãos, configuram um direito constitucional. A noção de tempo depende assim dos interesses em jogo e dos processos em causa.

Se no discurso [...] todos estão de acordo com os malefícios da lentidão processual, quando analisamos os diferentes interesses dos operadores verificamos que eles são conflituantes e podem ser satisfeitos, quer com a maior, quer com a menor rapidez da resolução do caso (Santos *et al.*, 1996: 388).

Jacques Commaille refere que a prática judicial é feita de uma confrontação de temporalidades ou de “tempos estratégicos”, bem ilustrada pela ação dos magistrados que, perante uma exigência de instantaneidade, acabam por valorizar um ritmo lento como atributo inerente ao próprio desempenho da sua função «até cultivar um sentido de intemporalidade e de elogio aos méritos do *statu quo*, os únicos capazes de

assegurar o respeito em relação à Justiça»⁸ (Commaille, 1998: 320). Marc Bessin reforça esta posição, afirmando que

o exercício da função de justiça inscreve-se numa polaridade temporal fundamental, entre o tempo longo do direito e o tempo segundo as contingências da sua interpretação, que permite uma melhor compreensão da prestação dos magistrados ao longo dos tempos. A pluralidade dos atores desenvolve estratégias contraditórias que se justapõem num mesmo dossier estabelecendo uma ligação estreita entre tempo e poder (Bessin, 1998: 332).

Esta tensão entre tempo longo e tempo curto ou imediato é uma constante da prática judicial, contribuindo, sobremaneira, para que se verifique um determinado equilíbrio entre os vários polos em confronto, embora historicamente se verifiquem oscilações. A tensão, em si, é insuperável, mas as opções de curto prazo para resolver problemas acumulados podem implicar a oscilação, mesmo temporária, para um dos tempos.

O polo do tempo longo a que aspira o mundo judiciário opõe-se a uma temporalidade mais curta e frágil, ligada à ação ou à decisão, por vezes pressionada pela urgência e sujeita a reversibilidades. É o tempo da realidade social e das suas contingências, a partir das quais se deve interpretar o direito. A prática judicial não faz sentido a não ser dentro deste quadro temporal, afastando-se de facto deste tempo estável da lei [...] nas suas reversibilidades e incertezas (Bessin, 1998: 333).

Estes dois polos ou lados opostos da mesma moeda têm sido analisados teoricamente, procurando alguns autores adotar uma perspetiva de reciprocidade entre os sistemas simbólicos e as práticas materiais (Ribeiro, 1999: 698-699), ou, como refere Anthony Giddens (1984), estes dois aspetos são «dualisticamente estruturados». Este conceito permite efetuar uma reflexão sobre a estratégia dos atores envolvidos na adoção das diferentes temporalidades que mais se adequam à sua estratégia profissional, por vezes imbuída de um espírito reproducionista da ordem institucional como forma de manutenção do *statu quo* e de prestígio social. É nesse sentido que Giddens analisa um debate judicial, em que os atores judiciais fazem uso do seu conhecimento da ordem institucional onde se inserem como forma de conferir um determinado significado às suas posições, sendo que, «ao invocarem a ordem institucional [...], contribuem para a reproduzir» (Giddens, 1984: 331). Carlos Ribeiro, na utilização da teoria de Giddens na reflexão sobre o significado da atividade judicial, considera que, quando os atores judiciais, portadores de informação e conhecimento privilegiado, procuram pôr em «ação as suas

⁸ Tradução livre do autor. O mesmo sucede relativamente às restantes citações nesta página.

capacidades constituídas pelas estruturas não só para reproduzir, mas também para criar e inovar», é possível «transformar as próprias estruturas que lhes deram capacidades para agir» (Ribeiro, 1999: 699). Pierre Bourdieu (1986), na sua análise do campo jurídico,⁹ entende que a compreensão das práticas judiciais é fundamental para estudar as diferentes estratégias profissionais em conflito, que irremediavelmente acarretam uma noção de tempo distinta, senão mesmo antagónica. Carlos Ribeiro afirma que, embora diferentes na abordagem e nos conceitos utilizados, Giddens e Bourdieu partilham algumas semelhanças, nomeadamente nos conceitos de “ator informado” e “habitus”, bem como na visão de estrutura, entendida por ambos com sendo dual¹⁰ (Ribeiro, 1999: 701).

O tempo da justiça depende igualmente dos vários ordenamentos jurídicos analisados, variando consoante a cultura jurídica em que se inserem. Neste sentido, podemos referir não apenas ao direito «oficial», mas também ao direito popular,¹¹ comunitário ou alternativo, retomando o conceito de pluralismo jurídico.^{12,13} Segundo este conceito, podem coexistir no mesmo espaço geográfico e temporal diferentes ordenamentos jurídicos, sejam eles hierarquicamente subordinados ou estando num plano de igualdade ou horizontalidade. Boaventura de Sousa Santos (1998: 24) introduz, mesmo, o conceito de pluralidade de ordenamentos jurídicos como forma de demonstrar que, também ao nível supranacional, existem formas jurídicas que se sobrepõem ao direito estatal, procurando assim superar algumas limitações que o conceito de pluralismo jurídico começou a sentir, como, por exemplo, o caso da legislação no mundo de futebol, como refere Nolasco (1999: 126). Em consequência, as concepções de tempo podem assumir, no mesmo espaço e período temporal, perspetivas diametralmente opostas ou, pelo menos, descoincidentes. Giovanni Sartori (1995) afirma que o pluralismo não reside no plural mas, sim, na forma de relacionamento que os elementos que dessa pluralidade assumem,

⁹ Por noção de campo jurídico, Pierre Bourdieu entende «um universo social autónomo, capaz portanto de produzir e de reproduzir, pela lógica do seu funcionamento específico, um corpo jurídico relativamente independente dos constrangimentos externos» (Bourdieu, 1986 *apud* Devillé, 1993: 62).

¹⁰ Através de conceitos como “regras” e “recursos” ou “predisposições mentais” e “mundos dos objetos”.

¹¹ Também designado por *folk law* (Woodman, 1993).

¹² Sobre o pluralismo jurídico, ver, entre outros: Griffiths (1986), Merry (1988), Wolkmer (1994), Santos (1995, 2002a) e Nelken (2004).

¹³ Outros autores utilizam ainda outros conceitos, embora, por vezes, possuam outras características que não aquelas a que nos referimos quando utilizamos o conceito de pluralismo jurídico, mas que são igualmente importantes para compreender esta problemática das temporalidades jurídicas. Ver, por exemplo, Le Roy (1998) sobre o multilegalismo, Santos (1988) sobre a interlegalidade ou Eberhard (2001) sobre a interculturalidade jurídica.

nomeadamente na diferença, na mudança, mas também na semelhança e imutabilidade com que a diversidade acontece. Assim, «se por pluralismo entendemos a existência de mais de uma realidade, então por pluralismo jurídico entendemos a existência de mais do que uma realidade jurídica» (Nolasco, 1999: 123). Logo, pressupomos a existência de diferentes concepções temporais na avaliação das mesmas realidades, quer no âmbito dos tempos sociais, quer nos vários tempos da justiça que é possível identificar.¹⁴

Existem várias formas de periodização e aproximação, quer dos tempos sociais, quer dos tempos jurídicos (Ost, 1993, 2001; Ost e Hoecke, 1998; Kerchove *et al.*, 2000). Uma das abordagens mais complexas implica, segundo Ost (1993: 609), a combinação das análises propostas por Dworkin (1977) distinguindo, por um lado, entre sistemas pré-jurídicos comportando apenas regras primárias e, por outro, sistemas jurídicos incorporando, ao mesmo tempo, regras primárias e secundárias, que podem ajudar a «sustentar que à existência de diversos níveis de complexidade da organização jurídica correspondem temporalidades específicas» (Ost, 1993: 609). François Ost parte do pressuposto de que os sistemas jurídicos contemporâneos são complexos e envolvem diferentes concepções de tempo, quer ao nível externo (relação com outros tempos), quer ao nível interno (vários tempos jurídicos), para afirmar que se verifica atualmente uma degradação da forma jurídica em consequência do desequilíbrio entre a intervenção das normas primárias e das normas secundárias (estas últimas a sofrerem uma grande inflação que acaba por originar uma inefetividade das primeiras).

Este processo, de coexistência de diversas temporalidades nos sistemas judiciais, origina uma emergência de uma temporalidade aleatória que se traduz na multiplicação de atos jurídicos “prospetivos” (Ost, 1993: 609). Jacques Commaille sintetiza esta reflexão afirmando que,

mais do que pensar em termos de sequências temporais perfeitamente identificadas e sucessivas, deve-se conceber as temporalidades jurídicas como um *continuum* em que se sobreponham permanentemente a edição da regra, as suas interpretações pela doutrina e as suas múltiplas apropriações pelos atores sociais e como resultado de compromissos constantemente construídos e reconstruídos numa espécie de embate temporal produzindo uma indiferenciação de sequências, uma supressão de limites (Commaille, 1998: 325).

¹⁴ A noção de tempo na cultura jurídica muçulmana, por exemplo, baseia-se noutros princípios, distintos da concepção europeia ocidental, originando, deste modo, uma definição de “tempo justo” mais imediato (Botiveau, 1993; Khadduri, 1993), até pela maior proximidade do direito muçulmano à religião islâmica.

Esta questão é, por seu lado, colocada por Bell e Brown na forma de um paradoxo:

Temos expectativas de continuidade, mas também sentimos que as preocupações com o passado não devem dominar o ordenamento jurídico contemporâneo. Assim, o direito, no sentido de uma tradição jurídica, faz parte da comunidade jurídica que assegura a sua sobrevivência. Por outro lado, o direito como normas justificativas é radicalmente contemporâneo e está destinado a não sobreviver nas suas características atuais. É com este paradoxo que o direito pode olhar não apenas para o passado e presente, mas também para um futuro saudável (Bell e Brown, 1998: 52-53).¹⁵

A visão clássica e simplista de George Husserl (1955), das diversas temporalidades que se podem observar nas realidades jurídicas, na opinião de François Ost (1993), atribui, a cada um dos três poderes constitutivos do Estado moderno, uma das três dimensões clássicas do tempo: «o executivo produz-se no tempo presente, o judicial inscreve-se no tempo passado, enquanto que o tempo do legislador é o do futuro» (Ost, 1993: 608). Mesmo não sendo refutável, esta representação poderá ganhar todavia uma maior complexidade com a identificação de diversas temporalidades jurídicas no seu interior, razão pela qual Bernard Jackson (1998) afirma que o assunto é bem mais complicado do que a simples ligação dos poderes estatais às três categorias tradicionais de tempo: passado, presente e futuro. Uma das complicações está no facto de que o exercício do poder judicial, segundo a doutrina liberal do Estado de Direito, se basear em três assunções: procura a sua justificação no facto de conferir efetividade à legislação anterior ou precedente; assume que as partes em litígio podiam no passado ter antecipado o que o tribunal poderá vir a decidir (em relação com a assunção anterior); e produz efeitos nos futuros participantes (Jackson, 1998: 228).

O acima exposto leva-nos a refletir sobre os tempos da justiça que devem coexistir, simultaneamente, para que as crescentes exigências e pressões sociais que se colocam sobre os tribunais possam ter uma resposta multifacetada mas sem deixar de procurar assegurar a realização da justiça. Esta análise permite compreender em que “tempos” se movem as pressões sobre os tribunais e que, de distintas formas, limitam ou procuram limitar o exercício das suas funções de forma independente e distante das influências externas, bem como da sua organização interna. Não sendo um objetivo de fácil cumprimento, é uma meta que não pode ser abandonada. As tensões, permanentes, no seio dos poderes do Estado colocam a justiça em constante necessidade de tomar

¹⁵ Letizia Gianformaggio (1997) propõe ainda o tempo de consolidação (*time of consolidation*), que afirma que a teoria constitucional jurídico-política deve ser interpretada procurando uma adaptação do significado da Constituição à realidade em mudança, e não o contrário.

decisões, não só no âmbito dos processos judiciais, mas acima de tudo sobre o papel que desejam ter no futuro.

3. A justiça numa encruzilhada de tensões: o poder judicial no seio dos poderes do Estado

A evolução histórica do papel dos tribunais está intimamente associada à evolução do Estado, ainda que este processo não seja um fenómeno estável. Varia de país para país, seguindo a sua própria dinâmica, e é bastante influenciada pelos processos de globalização (de alta ou de baixa intensidade) e pelo seu impacto nas recentes reformas operadas no Estado (Santos, 1995; 1997; 1998a; 1999a; 2000a; 2002b). É visível o crescente protagonismo dos tribunais observável nas últimas décadas um pouco por toda a parte e sintomático das rápidas transformações verificadas na organização dos poderes estatais, corporizando os efeitos da globalização (Tate e Vallinder, 1995; Santos, 1999a).¹⁶ E, como referem Halliday e Osinsky (2006), é praticamente impossível analisar os impactos dos processos de globalização nas mais diversas esferas sociais sem integrar uma dimensão jurídica, pelo que, por arrastamento, o papel do sistema judicial adquire uma relevância incontornável, ou seja, os seus protagonistas ocupam um papel estratégico na definição das regras de organização social. Santos (2000a) reforça o argumento, salientando que a globalização do direito e da justiça é, sem sombra de dúvidas, um dos fenómenos mais enigmáticos que emergiram no final do século XX, dado que, historicamente, os tribunais tiveram uma existência muito apagada. Deste modo, Santos afirma que os tribunais foram «marginalizados pelos poderes executivos e legislativos, e muito mais impotentes que eles, o poder judicial converteu-se num mero acessório dos outros poderes estatais, e quando conquistou a independência institucional pagou por ela o isolamento e a irrelevância sociais» (2000a: XX). A relevância das condições necessárias ao exercício da independência judicial está assim mais do que justificada para a análise subsequente.

¹⁶ Na perspetiva de Boaventura de Sousa Santos (2002a), não existe uma globalização, mas vários processos de globalização, que abarcam não só os fenómenos de índole económica, mas igualmente as dimensões sociais, políticas e culturais. No caso do sistema judicial, existem fatores com impacto direto, como a legislação vinculativa produzida pela União Europeia, e fatores com impacto indireto, como as crises económicas ou as vulnerabilidades sociais que também dependem de fenómenos globais.

Ao assistir-se, atualmente, a um maior protagonismo do judiciário, constata-se que tal facto se deve, entre outras razões, a um duplo falhanço dos regimes democráticos e do Estado-Providência. Por um lado, verifica-se uma maior perceção por parte da opinião pública da falta de transparência do seu funcionamento e, por outro, uma perda efetiva de eficiência, de proteção social e da garantia dos direitos proporcionados pelo próprio Estado (Santos, 1999a; 2009). Neste processo, verifica-se também a transferência da legitimidade do Estado dos poderes legislativo e executivo para o poder judicial, o que só por si constitui um fator de polémica e de atrito, não apenas na sociedade em geral, mas também entre os corpos profissionais dos vários poderes em conflito. Como refere Boaventura de Sousa Santos,

ao abandonar o *low profile* institucional, o judiciário assume-se como poder político, colocando-se em confronto com os outros poderes do Estado, em especial com o executivo. Esta proeminência e, conseqüentemente, o confronto com a classe política e com os outros órgãos de poder soberano manifestaram-se sobretudo em três campos: no garantismo dos direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política (Santos, 2007: 12).

Isto é ainda mais significativo quando os tribunais parecem querer assumir dois papéis distintos, um, progressista, de defesa dos direitos dos cidadãos, e outro, mais conservador, de mera fiscalização da atuação dos atores estatais, isto apesar de até recentemente, e durante muitos séculos, o poder judicial ter sido das instituições mais conservadoras, resistindo às mudanças e perpetuando rituais anacrónicos e elitistas.¹⁷

A ação dos tribunais tem, por conseguinte, um significado e uma conotação que, segundo Santos (2002b: 166 ss.), pode definir a orientação política do ativismo judicial¹⁸ que, *per se*, não é necessariamente bom ou mau. Ou seja, a ação dos tribunais, em cada época e contexto, é que vai contribuir para determinar o papel que desempenham, bem como a relevância que pretendem ocupar, pelo que

[o] potencial contra-hegemónico do ativismo judicial deverá ser provado através da capacidade dos tribunais para actuar contra os actores sociais poderosos (protecção dos direitos individuais e colectivos dos trabalhadores, das mulheres, das minorias, dos consumidores e do ambiente) contra

¹⁷ Sobre os rituais judiciários, ver, p. ex., os trabalhos de Brigham (1987) e Garapon (1999).

¹⁸ Ativismo judicial (do inglês *judicial activism*) é aqui empregue no sentido de uma justiça proativa, isto é, que toma iniciativa, em contraponto com uma justiça meramente reativa, que é a que tem predominado. Segundo Garapon (1998: 54), o *ativismo* existe quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social ou, pelo contrário, travá-la, caso opte por uma via mais conservadora. Refere, ainda, que o contrário de *judicial activism* é *judicial self-restraint*, o que se limita a aplicar a lei, sem procurar outras vias alternativas.

o Estado (protecção dos direitos humanos contra as acções arbitrárias dos funcionários) e contra o poder político no seu sentido mais amplo (punição dos abusos de poder e da corrupção política) (Santos, 2002b: 171).

Nesta tensão entre os diversos poderes estatais surgem, normalmente, três questões principais associadas ao poder judicial (Santos *et al.*, 1996: 20 ss.): *legitimidade*, sempre que este interfere com os outros poderes; *capacidade*, para executar as suas tarefas; e *independência*, sempre que o executivo ou o legislativo tentam interferir no judiciário. No entanto, não se podem descurar outros fatores de análise do problema do protagonismo judicial, como a posição que o país ocupa no sistema-mundo (Santos, 1995: 269), a cultura jurídica em que se integra (Santos, 1995; Feest e Blankenburg, 1997; Blankenburg, 1999) e o processo histórico atravessado na entrada da modernidade (Santos, 1995: 270), aos quais se pode juntar o nível de desenvolvimento económico e o grau de democratização do sistema político (Shapiro, 1981).

Apesar do exposto, o poder judicial é uma organização heterónoma, visto os seus recursos – estrutura organizativa, jurisdição e limites de ação – serem estabelecidos pelo legislativo ou pelo executivo (Ruivo, 1986). Assim, qualquer reforma do aparelho judicial transforma-se, de imediato, numa questão política de primordial importância. Na medida em que o atual protagonismo judicial se fica a dever, em parte, a uma judicialização da política, este fenómeno irá acarretar, por ricochete, uma politização da justiça (Apostolova, 1998; Magalhães, 1999; Nelken 2009). Boaventura de Sousa Santos, numa revisitação transformada de um capítulo de um livro em que foi coautor (Santos *et al.*, 1996), sintetiza bem esta ideia do efeito *boomerang* num artigo publicado no jornal diário *Público*, em 23 de maio de 2003,

As relações entre o sistema judicial e o sistema político atravessam um momento de tensão sem precedentes cuja natureza se pode resumir numa frase: a judicialização da política conduz à politização da justiça. Há judicialização da política sempre que os tribunais, no desempenho normal das suas funções, afectam de modo significativo as condições da acção política. Tal pode ocorrer por duas vias principais: uma, de baixa intensidade, quando membros isolados da classe política são investigados e eventualmente julgados por actividades criminosas que podem ter ou não a ver com o poder ou a função que a sua posição social destacada lhes confere; outra, de alta intensidade, quando parte da classe política, não podendo resolver a luta pelo poder pelos mecanismos habituais do sistema político, transfere para os tribunais os seus conflitos internos através de denúncias cruzadas, quase sempre através da comunicação social, esperando que a exposição judicial do adversário, qualquer que seja o desenlace, o enfraqueça ou mesmo o liquide politicamente. No momento em que ocorre, não é fácil saber se um dado processo de

judicialização da política é de baixa ou de alta intensidade. Só mais tarde, através do seu impacto no sistema político e judicial, é possível fazer tal determinação. Enquanto a judicialização de baixa intensidade retira a sua importância da notoriedade dos investigados, a de alta intensidade retira-a da natureza dos conflitos subterrâneos que afloram judicialmente. É, por isso, que só esta última tende a provocar convulsões sérias no sistema político.

[...] não é possível saber neste momento se estamos, entre nós, perante uma judicialização da política de baixa ou de alta intensidade. Qualquer que seja o caso, uma coisa é certa: a judicialização da política está a conduzir à politização da justiça. Esta consiste num tipo de questionamento da justiça que põe em causa, não só a sua funcionalidade, como também a sua credibilidade, ao atribuir-lhe desígnios que violam as regras da separação dos poderes dos órgãos de soberania. A politização da justiça coloca o sistema judicial numa situação de stress institucional que, dependendo da forma como o gerir, tanto pode revelar dramaticamente a sua fraqueza como a sua força. É cedo para saber qual dos dois resultados prevalecerá, mas não restam dúvidas sobre qual o resultado que melhor servirá a credibilidade das instituições e a consolidação da nossa democracia: que o sistema judicial revele a sua força e não a sua fraqueza. Revelará a sua força se actuar celeremente, se mostrar ao país que, mesmo em situações de stress, consegue agir segundo os melhores critérios técnicos e as melhores práticas de prudência e consegue neutralizar quaisquer tentativas de pressão ou manipulação (Santos, 2003a).

Em resultado desta tensão constante, a partir da década de noventa do século passado, a independência dos tribunais suscita debates cada vez mais intensos, ainda que se torne numa luta desequilibrada entre os diversos poderes de Estado.

A luta pela independência do sistema e do poder judicial é sempre, apesar das variações infinitas, uma luta precária na medida em que ocorre no contexto de algumas dependências robustas do sistema judicial em relação ao Executivo e ao Legislativo. Trata-se de uma luta com meios limitados contra outros poderes quase sempre hostis por uma independência que nunca é completa. [...] A luta pela independência depende do desempenho efetivo dos tribunais (Santos *et al.*, 1996: 40).¹⁹

Em países como Portugal, assiste-se a uma retração do Estado-Providência (ainda que no caso português esta retração se verifique antes de se terem atingido os níveis de proteção social de outros países) em resultado das dificuldades orçamentais constantes, verificando-se, concomitantemente, uma apetência pela remodelação do poder judicial, de modo a garantir que o crescimento das tensões sociais não seja acompanhado por um aumento dos conflitos judicializados provocados pela crescente desintegração e desregulamentação social.²⁰ Aparentemente, os tribunais asseguram, assim, uma função de despolitização dos conflitos sociais. No entanto, como já se viu antes, verifica-se uma

¹⁹ Uma boa discussão sobre a utilidade da independência judicial encontra-se no livro coordenado por Burbank e Friedman (2002). Ainda que não faça parte do nosso objetivo analisar aprofundadamente esta questão, a análise teórica aqui contida é bastante útil.

²⁰ A desregulamentação a que temos vindo a assistir, quer nas relações laborais, quer nas económicas, pode ser vista na perspetiva de uma nova forma de regulamentação, tendo por base premissas diferentes das anteriores. A este respeito, ver Santos (1998b) e Ferreira (2005a).

politização da justiça que levará, mais tarde, à judicialização da política.²¹ Em consequência disso, a justiça, segundo Pedro Bacelar de Vasconcelos, «converte-se em parâmetro de avaliação do desempenho dos órgãos de soberania, critério de ponderação dos resultados alcançados e, por fim, em condição essencial da legitimação substantiva do próprio Estado de Direito» (1998: 79) e Boaventura de Sousa Santos refere que «a atenção crítica a que estão atualmente sujeitos é o resultado do novo papel conferido aos tribunais como instrumentos fundamentais para uma boa governação e para um desenvolvimento baseado no Direito» (1999a: 51).

No contexto desta evolução, o poder judicial encontra-se numa espécie de encruzilhada, da qual dificilmente conseguirá sair. Por um lado, a sua própria independência relativamente aos restantes órgãos de soberania de pouco vale se não tiver os meios humanos e materiais indispensáveis ao exercício das suas funções. Uma vez que a atribuição desses meios depende dos outros órgãos de poder, o seu raio de ação está à partida limitado. Por outro lado, é a própria estrutura do ordenamento jurídico que estabelece os limites dentro dos quais o poder judicial se pode mover. Sendo esta «um corpo sistematizado de normas, pressupõe, para a sua aplicação, um tipo específico de corpo judicial cujas unidades só podem variar dentro dos limites de uma certa flexibilidade» (Ruivo, 1986: 129). Mas, para além disso, o poder judicial depara-se ainda com um outro paradoxo, sintetizado desta forma por Boaventura de Sousa Santos:

O sistema judicial ganha visibilidade social e política por ser, simultaneamente, parte da solução e parte do problema da aplicação do Estado de Direito. Quando é visto como parte da solução, a atenção dirige-se para o poder judicial e o activismo judicial; quando é visto como parte do problema, a atenção desloca-se para a crise da justiça e a necessidade de efectuar reformas judiciais (Santos, 1999a: 51).

Neste sentido, Anthony Reeves (2010) questiona a dualidade experienciada pelos juízes por via da sua obrigação de manter a ordem legal, divididos entre a responsabilidade moral e a fundamentação judicial, o que pode tornar o seu dever perante a sociedade numa equação insolúvel. A encruzilhada do poder judicial no seio dos poderes estatais reflete-se sobremaneira no desempenho dos magistrados (juízes e magistrados do Ministério Público), originando atuações muito diferenciadas e resultados muito distintos, entre

²¹ Santos (2002b: 170) alerta para a função simbólica que desempenha correntemente o que denomina de “carnavalização judicial da política”, ou seja, «um ritual social em que, por um curto período, os poderosos são tratados como qualquer cidadão comum». Tal não significa que, posteriormente, os tribunais consigam efetivamente condenar os envolvidos, provando o seu envolvimento nos alegados crimes cometidos.

conceções mais reativas e outras mais proativas. Por conseguinte, a encruzilhada que se regista a nível concetual acaba por plasmar a atuação dos seus protagonistas em termos práticos. As ambiguidades e as indeterminações a que Santos alude relativamente ao desempenho dos tribunais são, como bem refere, «objeto de lutas sociais» (2002b: 170), pelo que o imperativo de um exercício independente da justiça é, por conseguinte, um processo dinâmico condicionado pela capacidade dos atores envolvidos, cuja dissonância de interesses será um facto que historicamente se comprova ser não superável.

4. Condições para um exercício independente das funções do Poder Judicial

Nas sociedades contemporâneas, os tribunais vêm desempenhando vários tipos de funções consideradas importantes para a sua legitimidade e independência, bem como para a reconfiguração do papel que desempenham no seio dos poderes estatais. Este papel tem configurações diferentes consoante os países e as épocas (Bell, 2006). Em Portugal, por exemplo, o papel desempenhado pelo poder judicial durante o Estado Novo era bastante diferente do atual, embora se possam observar bastantes linhas de continuidade. Contudo, as linhas de rutura contribuíram decisivamente para a afirmação de um protagonismo que jamais se tinha atingido em épocas anteriores (Dias, 2004).

C. W. Pound, um advogado nova-iorquino, realçava, em 1922, que a separação de poderes entre legislativo, executivo e judicial, com longa tradição histórica, não pode ser avaliada de forma meramente teórica. Na prática, esta separação levanta várias questões de funcionamento e aplicabilidade, em particular quando, com o desenvolvimento dos modernos Estados ocidentais, promoveu o aparecimento de estruturas burocráticas para a sua operacionalização que contribuíram para que o aparente equilíbrio fosse dotado de complexidades que geraram, inevitavelmente, de facto, desequilíbrios, até porque, como refere, a «conveniência e as considerações práticas tem um efeito erosivo sobre o dogma e a teoria»²² (Pound, 1922: 787). Por isso, esta velha distinção exige que se analise as próprias funções exercidas pelo poder judicial, ou seja, pelos seus instrumentos

²² Tradução livre do autor.

burocráticos – os tribunais. Entre as várias funções que os tribunais desempenham, Santos *et al.* (1996: 51 ss.) destacam três:²³ as funções instrumentais; as funções políticas; e as funções simbólicas. Segundo estes autores,

as funções instrumentais são as que são especificamente atribuídas a um dado campo de actuação social e que se dizem cumpridas quando o referido campo opera eficazmente dentro dos seus limites funcionais. As funções políticas são aquelas através das quais os campos sectoriais de actuação social contribuem para a manutenção do sistema político. Finalmente, as funções simbólicas são o conjunto das orientações sociais com que os diferentes campos de actuação social contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social no seu conjunto (Santos *et al.*, 1996: 51-52).

No âmbito das funções instrumentais, encontram-se, por exemplo, a resolução de litígios, o controlo social, a administração e a criação do direito. O desempenho destas funções instrumentais não pode ser visto separadamente das restantes funções, visto que estas dependem em muito da capacidade de concretização das primeiras. As funções políticas decorrem não só do exercício das funções instrumentais, que atribuem aos tribunais a função, também ela política, de controlo social, mas também do facto de os tribunais serem um dos órgãos de soberania. Também a mobilização dos tribunais pelos cidadãos, em especial em áreas específicas do direito (laboral, administrativo, etc.), se traduz no exercício dos direitos de cidadania e, por conseguinte, de participação política. Neste campo, os tribunais têm de responder a problemas como o acesso à justiça e aos tribunais, a morosidade processual e os custos da justiça, questões cada vez mais importantes em função da (in)capacidade de resposta dos tribunais aos “falhanços” dos poderes políticos na resolução dos problemas sociais. Ainda no âmbito das funções políticas, os tribunais contribuem para a legitimação dos próprios poderes políticos, isto é, a independência da justiça constitui atualmente um dos pilares fundamentais para a legitimação do sistema político no seu todo, essencial para garantir a efetividade dos direitos conferidos pelos poderes políticos. Por último, as funções simbólicas, que estão limitadas pelo facto de apenas se poderem desenvolver se as anteriores forem cumpridas. Estas funções são mais abrangentes do que as anteriores, visto englobarem todo o sistema social.

²³ As funções de seguida descritas estão para além das funções meramente processuais dos tribunais, que, como refere Atiyah (1978), têm sido reduzidas à resolução de conflitos e à regulação dos comportamentos sociais, através da definição dos que são comportamentos (não) aceitáveis.

Os sistemas sociais assentam em práticas de socialização que fixam valores e orientações a valores distribuindo uns e outras pelos diferentes espaços estruturais de relações sociais (família, produção, mercado, comunidade, cidadania e mundo) segundo as especificidades destes, elas próprias fixadas por critérios de especialização funcional socialmente dominantes (Santos *et al.*, 1996: 55).²⁴

A concretização das funções simbólicas insere-se quer nas funções instrumentais, quer nas políticas, pois o desempenho destas duas últimas alimenta e fortalece as primeiras, mesmo que nem sempre atuem de acordo com as expectativas. Cunha Rodrigues (1999a: 56-57) considera que a função simbólica exerceu, durante longo tempo, um papel imprescindível para a afirmação e credibilização dos tribunais. No entanto, a sua evolução foi num sentido ambíguo, pois, ao mesmo tempo que se dissemina a ideia de que todos os bens, como a justiça, estão ao alcance de todos os cidadãos, maior é a frustração pela não concretização dessas expectativas em função das limitações por de mais conhecidas.

Ao mito do “direito em abundância” juntou-se o da “justiça em abundância”. Os tribunais não têm capacidade para gerir um volume de solicitações tão significativo e diversificado como o que lhes é atualmente dirigido, sobretudo se mantiverem regras de organização e funcionamento oriundas de épocas de reduzida expressão de comércio jurídico ou calibradas para uma fenomenologia delinquencial de índole acentuadamente rural (Rodrigues, 1999a: 58).

A crescente mediatização da justiça, que veio abalar os alicerces do poder simbólico do poder judicial, interliga-se com as questões da independência dos tribunais e dos seus corpos profissionais. Em última instância, coloca em causa a própria legitimidade do exercício das funções judiciais no seu todo, dadas as implicações que as transformações nos modelos comunicacionais operam sobre os tribunais (Santos, 2005). Este fenómeno de maior mediatização dos tribunais e dos seus atores denomina-se, usualmente, de *protagonismo judicial*, que, segundo Bergalli, consiste

numa aparente hiperatividade da acusação pública e da jurisdição penal, chamada a intervir em assuntos dum suposto maior interesse político, em relação aos outros para os quais regularmente aquelas estão predispostas. Em alguns casos, de modo exagerado, o fenómeno deu azo a que se denomine como “governo (ou República?) dos juizes” (Bergalli, 1993: 14).

As críticas geralmente feitas ao funcionamento da justiça, veiculadas pelos meios de comunicação, referem-se, quase sempre, nas palavras de Guarnieri, às disfunções da

²⁴ Sobre a especificidade dos espaços estruturais e das suas características, ver Santos (1995: 403-455; 2000: 243-303).

justiça que «são quase sempre interpretadas como consequência da falha de um ou de outro, porventura de uma lei mal feita, mas jamais como um problema, antes de mais, organizacional que exige uma complexa estratégia de intervenções» (Guarnieri, 1994: 4). Os palcos mediáticos têm sido, em regra, o espaço privilegiado para o debate sobre a legitimidade e o grau de independência que o poder judicial e os seus atores devem deter. Nesta tensão observa-se uma luta entre uma maior emancipação pretendida pelo poder judicial, com mais competências e prerrogativas, e um clamor de maior regulação/limitação da ação desejada pelo poder político, em particular em tempos onde vários dos seus protagonistas são alvo de investigação/acusação judicial. No entanto, quer a emancipação, quer a regulação revestem-se,²⁵ neste contexto específico, de características algo ambíguas. Se em relação à primeira poderá significar uma maior garantia de independência judicial, esta, por sua vez, devia acarretar uma maior responsabilização dos seus profissionais e possibilitar uma maior participação dos cidadãos; já no que diz respeito à regulação da ação judicial, a direção que se tomar pode originar, quer a limitação dos poderes judiciais, com um maior controlo do poder político, quer a redução da autonomia da justiça no exercício das suas funções.

Para além desta tensão constante, observa-se com relativa frequência a solicitação por parte dos atores políticos de uma maior intervenção judicial na sua área, em resultado das lutas político-partidárias e do clima de constante suspeição que paira sobre a classe política. Maria R. Ferrarese afirma que, no caso italiano, em tempos de alguma perturbação e insegurança política, os tribunais e a justiça adquiriram uma maior preponderância pelos casos de corrupção que vieram a público e pela necessidade de se ter uma referência capaz de fazer cumprir uma certa legalidade, impondo ao mesmo tempo algumas restrições legais à própria classe política (1993: 74). Este panorama pode-se também observar, embora em menor escala, na última década em Portugal, com a aprovação de sucessivas leis sobre as incompatibilidades no exercício dos cargos políticos, na obrigação de providenciar informação detalhada sobre os rendimentos dos políticos ou, entre outros exemplos, na limitação dos mandatos de funções públicas, como foi o caso do poder autárquico.

²⁵ Sobre a discussão da tensão entre regulação e emancipação, ver Santos (1991).

Sempre que se fala de independência há, contudo, que distinguir «a independência externa, que consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos, da independência interna, que está à disposição dos seus membros no interior da corporação» (Garapon, 1998: 59). Acresce que nem sempre a referência à independência da justiça se situa no mesmo patamar de entendimento, dado que varia consoante a abordagem ou a perspetiva com que se observa ou, ainda, dos interesses de quem pode beneficiar com a perda de legitimidade do exercício da função judicial (que muitas vezes são os próprios instigadores das críticas à independência dos tribunais). Griffith alerta, por outro lado, que os próprios magistrados não são politicamente neutrais, uma vez que se encontram em posições onde têm que efetuar opções políticas, por exemplo, através da determinação do que é, e não é, do interesse público (1991: 319). Não se pode é estigmatizar certas posições à partida por razões de imobilismo e reacionarismo corporativista, algo que se alterou bastante com a incorporação de novas gerações mais abertas ao debate público e político, o que em parte se deve ao menor peso representado pelo atores que efetuaram a transição do regime no período revolucionário da década de 1970.

A independência judicial é, no entanto, muito mais sensível sempre que se refere à justiça criminal, mantendo-se as outras áreas de intervenção da administração da justiça bastante discretas em termos de relevância social pública (Sarzotti, 2007; Nelken, 2010). No entanto, outras áreas da administração da justiça estão a ter uma importância crescente, uma vez que lidam com diferentes tipos de interesses, incluindo os dos média. A proteção das crianças e menores, pelo evidente lado humano que encerra e pela atenção mediática que atrai, e os conflitos administrativos relacionados com o urbanismo, devido aos vultuosos interesses económicos ligados a atuações da administração pública, são dois exemplos de áreas da justiça que determinaram, nos últimos anos, processos de reforma da justiça em Portugal.

Apesar de, nos países ocidentais, a independência externa estar assegurada pelas leis fundamentais e demais legislação em vigor, a sua concretização está sempre dependente das condições necessárias para o seu exercício efetivo. Os recursos disponibilizados à justiça, o enquadramento legislativo e o modelo de organização judiciária são alguns dos fatores que tornam a independência externa efetiva da justiça

um assunto multidimensional e não linear. A independência interna, por seu lado, é sem dúvida mais complexa, indo para além das leis em vigor, em função de mecanismos informais que tornam a sua efetividade muito mais multifacetada e ambígua. Assim, como se analisa mais à frente, através da referência ao papel dos Conselhos Superiores de Magistratura e do Ministério Público, nem sempre o estipulado na lei é cumprido, visto que há outros fatores que intervêm na sua aplicação, contribuindo algumas vezes para que a independência interna se transforme em formas de cumplicidade e de hierarquização informal das práticas e dos comportamentos (Dias, 2001; 2004).

Este enquadramento leva-nos a discutir a importância de determinados conceitos para a construção do poder judicial e, em particular, para a compreensão da posição dos magistrados²⁶ face às suas responsabilidades enquanto elementos de órgãos de soberania e, por conseguinte, dotados de uma acrescida responsabilidade ética e moral (Volcansek, 1996; Dias e Azevedo, 2008).²⁷ Isto é tanto mais importante quanto os magistrados são os únicos titulares de órgãos do Estado que não estão sujeitos, nos países europeus, a eleições para acederem à sua profissão e exercerem as suas funções,²⁸ estando a sua legitimidade dependente de outras formas: confiança pública, recrutamento, formação, promoção, nomeação, avaliação e fiscalização.²⁹ Deste modo, conceitos como independência, autonomia, neutralidade, transparência, legitimidade, competência, ética profissional, pluralismo ou responsabilidade são essenciais à discussão em torno das reformas efetuadas ou a serem efetuadas.

O desempenho dos magistrados ocupa, assim, um lugar fundamental para a manutenção e reforço destas funções, contribuindo não só para a melhoria da eficácia da justiça, mas também para uma maior intervenção pública e política capaz de

²⁶ A referência ao conceito de *independência* é, neste trabalho, aplicada a juízes e a magistrados do Ministério Público, apesar de a distinção legal e tradicional relacionar independência com as competências dos juízes e autonomia funcional com as dos magistrados do Ministério Público.

²⁷ Veja-se, por exemplo, a propósito dos valores éticos das magistraturas, o relatório da Commission D'Étique de la Magistrature (2003) produzido em França, onde se apresenta um léxico exaustivo dos conceitos, a inventariação dos princípios deontológicos e, no final, após uma alargada recolha de testemunhos de responsáveis de várias profissões e de titulares de diversos cargos, um conjunto de propostas concretas para implementar um exercício correto e harmonizado dos valores éticos nas magistraturas.

²⁸ Zaffaroni (1996) refere que existem duas funções em qualquer Estado democrático: as puramente políticas e as que exigem capacidade técnica especializada. A função judiciária pertence à segunda.

²⁹ Com a exceção das eleições, entre os seus pares, para representação nos conselhos superiores de cada magistratura, que são os órgãos de governo das magistraturas. Contudo, estas são eleições internas.

catapultar o papel simbólico dos tribunais para um patamar demasiado importante para ser ignorado ou minimizado, como aconteceu tantas vezes no passado.

5. “Tempos” de reforma na justiça: diferentes meios, diferentes caminhos

A justiça (poder judicial), sendo um dos três pilares de um Estado de Direito, e ao contrário de outros serviços públicos, exerce uma função de soberania que dificilmente poderá ser consignada a uma entidade não estatal. Deste modo, a atual política de austeridade, induzida pelo Memorando de Entendimento assinado pelo Governo português com a *troika*,³⁰ traduz-se no imperativo de que os tribunais devem igualmente contribuir, de forma positiva, para a superação dos constrangimentos económicos, pugnando-se por uma eficiência e eficácia no seu desempenho (ao mesmo tempo que se reduzem os seus custos de funcionamento), o que leva a que cresça a pressão para a implementação de objetivos reformistas. Estes objetivos restringem-se a três grandes dimensões: os recursos financeiros e humanos; a legislação; e a organização do sistema judicial.

A primeira está em decréscimo, dados os cortes impostos ao orçamento do Ministério da Justiça (menos magistrados e funcionários, menos dinheiro para despesas correntes), daí decorrendo a diminuição dos meios disponíveis para aplicar a justiça e o aumento da sobrecarga de trabalho dos magistrados e funcionários. A alteração legislativa efetua-se com especial impacto no domínio económico e na redução dos prazos processuais, procurando que os litígios sejam dirimidos com celeridade, em particular na ação executiva (cobrança de dívidas), garantindo-se que os mercados tenham a menor perturbação possível. A mudança na organização e gestão (mapa judiciário), com a redução da distribuição territorial de tribunais, procura concentrar os meios humanos e equipamentos e diminuir os custos associados (infraestruturas, serviços de apoio, entre outros). Simultaneamente, aumentam as taxas de justiça para incrementar as receitas.

Nas últimas duas décadas, as reformas judiciais têm oscilado, frequentemente, entre duas grandes linhas, quase sempre antagónicas, em vez de complementares: a *perspetiva de*

³⁰ Ver *Memorando de Entendimento* no Portal do Governo em <http://www.portugal.gov.pt/media/459270/mou_pt_20111209.pdf>.

curto e médio prazo e a *perspetiva de longo prazo*, com predomínio para a primeira (Santos, 1982). Conforme se pode observar, em particular através dos trabalhos realizados pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais,³¹ desde meados da década de 1990, o caso português integra-se perfeitamente neste dualismo. Perante a incapacidade de resposta dos sistemas judiciais à crescente e cada vez mais complexa demanda, neste artigo, que, apesar de escrito em 1982, continua estranhamente atual, Boaventura de Sousa Santos explica estas tendências de forma bastante clara. Na *perspetiva de curto e médio prazo*, os magistrados (e as suas respetivas associações) e os advogados defendem

que a solução reside no aumento quantitativo dos recursos disponíveis para o exercício das funções judiciais (mais tribunais, mais juízes, mais funcionários). [...] Porém, esta solução revela-se cada vez mais inviável em face da crescente crise financeira do Estado para alargar o orçamento da administração da justiça, já de si vultuoso (Santos, 1982: 10).

Os magistrados e os advogados, em particular, defendem o aumento dos vários recursos humanos e materiais, desde que o aumento de recursos humanos diga respeito apenas às outras profissões (em especial, aos funcionários judiciais) e não às suas. No que respeita à sua própria profissão, consideram que basta melhorar a gestão dos recursos existentes, tentando assim restringir a respetiva classe a um número reduzido, de forma a manter o prestígio e os direitos associados à sua condição, sendo que, no caso dos juízes, é a de titulares de órgãos de soberania.³² Outra vertente desta perspetiva é apresentada pelos cientistas sociais e pelos administradores ligados ao sistema judicial. Enquanto alguns defendem que «a solução reside numa melhor gestão dos recursos existentes, o que, em geral, envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação descendente do trabalho administrativo ou de rotina e a promulgação de regras que tornem o processo judicial mais expedito» (Santos, 1982: 10), outros argumentam que o aumento dos recursos humanos e materiais, sem uma reorganização e uma melhor gestão, irá apenas aumentar a complexidade do sistema e a morosidade

³¹ <<http://opj.ces.uc.pt>>.

³² No ano de 2011/2012 ocorreu uma situação propiciadora de uma redução no número de magistrados que provavelmente terá sido considerada excessiva pela própria classe, ao não ter sido aberto concurso para a entrada de novos magistrados, através do Centro de Estudos Judiciários, dado que originará um decréscimo dos quadros devido à entrada na reforma de muitos profissionais que, assim, não serão, pelo menos, substituídos em número equivalente. A nova Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, prometeu no início de 2012, aquando da sua participação no Congresso do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, que no ano de 2012 voltaria a funcionar um novo curso para futuros magistrados.

dos casos, e não a celeridade nas decisões, uma vez que seriam necessárias mais comunicações internas. No entanto, como afirma Santos Pastor Prieto,

infelizmente, as políticas de justiça, como conjunto de intervenções públicas na organização e funcionamento de uma série de instituições e no comportamento das pessoas que trabalham na administração da justiça, e as opiniões sobre os problemas da administração da justiça têm sido tradicionalmente pouco fundamentadas, tanto teórica como empiricamente (Pastor Prieto, 1993: 23).

Estas duas vertentes da perspectiva de curto e médio prazo são objeto de resistências por parte dos magistrados, porque não querem perder o controlo da atividade judicial, e sofrem resistências passivas por parte das rotinas estabelecidas e dos interesses instalados. Quanto à *perspetiva de longo prazo*, Boaventura de Sousa Santos (1982) defende duas medidas que implicam mudanças mais radicais, propiciando uma alteração qualitativa no funcionamento dos sistemas judiciais. A primeira,

propõe transformações profundas na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com múltiplas e sofisticadas inovações técnicas que vão da automatização dos ficheiros e arquivos e do processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, às técnicas de planeamento e previsão de longo prazo e à elaboração de módulos e de cadeias de decisão que tornem possível a rotinização. [...] Para além destas inovações técnicas, já de si ambiciosas, estas reformas envolvem a criação de uma série de perfis profissionais novos e formas novas de centralização e unificação dos processos judiciais [...] que produzirão alterações profundas na organização do trabalho da justiça e, mais ainda, no sistema de autoridade e de hierarquia que o tem norteado (Santos, 1982: 10-11).

Foram dados, apenas no início do presente século, os primeiros passos no processo de introdução de reformas profundas no sistema judicial, procurando garantir, sempre que possível, a colaboração do Conselho Superior de Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público (e de ambas as estruturas associativo-sindicais) e da Ordem dos Advogados. A introdução da obrigatoriedade de uso das novas tecnologias de informação pelos funcionários judiciais e magistrados significou um salto importante na capacitação do sistema para a aplicação de novas formas de gestão. Esta mudança, a par das novidades introduzidas na administração dos tribunais (analisadas mais à frente), incluindo o reforço dos poderes administrativos do Juiz-Presidente e da nova organização territorial da justiça, poderá, a prazo, permitir a aplicação de técnicas de planeamento e a emergência de uma maior transparência e responsabilização no funcionamento do sistema judicial e no desempenho dos seus atores. No entanto, a forma da sua implementação é tão importante como o conceito de

um novo modelo de justiça. Até ao momento, dada a turbulência dos processos de reforma, não é possível emitir uma opinião concreta e ainda não há dados suficientes disponíveis para se poder avaliar o processo adequadamente.

A segunda medida envolve a elaboração de alternativas ao modelo centralizado, foral e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. Estas alternativas têm recebido várias designações ao longo das últimas décadas, como “informalização da justiça”, “desjudicialização”, “deslegalização”, “justiça comunitária”, “resolução alternativa de litígios”, entre outras (Santos, 1982; Pedroso, Trincão e Dias, 2003a). Estas técnicas, já implementadas com grande vigor político e através de modalidades muito diferenciadas, em geral consistem na criação de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizadas, informais e desprofissionalizadas. Têm por objetivo funcionar como alternativa, substituição ou complementaridade em determinadas áreas da administração tradicional da justiça e, em regra, procuram tornar a resolução dos conflitos mais rápida, mais barata e mais acessível, ainda que igualmente defensora dos direitos e da legalidade.³³

Embora fosse possível articular estas duas perspetivas de reforma judicial, a diversidade de interesses tem impedido que assim seja, deixando apenas implementar parte das soluções, que resolvem parte dos problemas, mas que podem gerar novas dificuldades, porque não foram planeadas tendo em conta a perspetiva global do sistema judicial. Na última década, em Portugal e também noutros países, tem-se assistido a um discurso em que a opção tem sido menos por medidas de curto e médio prazo, preferindo as de longo prazo. Mas as reformas de longo prazo têm sido, por vezes, implementadas num curto espaço de tempo, o que tem implicado sucessivos falhanços. A implementação dos chamados mecanismos alternativos de resolução de conflitos tem sido, igualmente, demasiado lenta e inconsequente, dado o investimento limitado que lhe tem sido atribuído, sendo, ainda, muito polémica pelas opções processuais adotadas.³⁴ Em alternativa, face aos parcos

³³ Toda esta temática da construção de uma justiça mais cidadã e complexa, através dos vários tipos de opções que se podem tomar em termos das reformas, é analisada com profundidade, quer em termos conceptuais, quer na diversidade de respostas, em Pedroso, Trincão e Dias (2003b).

³⁴ Ao fim de vários anos, não é ainda hoje possível avaliar qual o custo efetivo da implementação dos diversos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, nem proceder a uma análise do impacto que teve, quer no descongestionamento dos tribunais, quer na melhoria do acesso dos cidadãos a uma justiça mais célere e, igualmente, eficaz e legítima. Carece, por fim, de uma análise do custo-benefício destas reformas, para se

recursos financeiros que têm sido disponibilizados para o setor da justiça, tem emergido uma via legalista de redução do volume processual que impende sobre os tribunais, ao procurar-se, de forma legal-administrativa, retirar parte dos conflitos que mais contribuem para o entupimento dos tribunais (p. ex., a subida dos montantes mínimos para se poder judicializar uma dívida ou o aumento do valor das custas judiciais). Naturalmente que estas soluções “baratas” apenas funcionam como paliativos temporários, sem assegurarem a sua sustentabilidade a longo prazo, mas têm sido a opção dos governos devido à falta de recursos financeiros. No entanto, nalguns casos estas soluções “baratas” podem tornar-se bastante dispendiosas ao criarem novos problemas.³⁵

As resistências à introdução de reformas no setor da justiça podem assumir, pelo menos, três formas (Koerner, 1999: 13 ss.): 1) a *corporativo-conservadora*; 2) a do *judiciário democrático*; e 3) a do *judiciário mínimo*. A primeira forma predomina nos órgãos de cúpula do sistema judicial e é partilhada por outros atores judiciais que classificam a crise da justiça como consequência da insuficiência de meios e dos problemas internos de funcionamento (corresponde à perspetiva de curto e médio prazo). A resistência do *judiciário democrático* questiona o próprio modelo de justiça, no qual o juiz age como funcionário, aplicando a lei de forma neutral, contribuindo para a reprodução das injustiças do sistema. Alguns magistrados, juristas e investigadores apoiam esta atitude (uma tentativa de fazer a transição da perspetiva de curto e médio prazo para a perspetiva de longo prazo). Por último, a terceira forma – a do *judiciário mínimo* –, que é igualmente a mais problemática porque se integra num projeto mais vasto de reformulação do Estado de acordo com as teorias neoliberais, tem como principal objetivo a adaptação dos sistemas judiciais às condições da globalização, reduzindo os custos e a duração dos litígios

poder avaliar se o investimento feito nestes mecanismos, em detrimento do investimento que poderia ter sido realizado nos tribunais, foi positivo ou negativo. Surgem dúvidas, por exemplo, se o “custo” de cada processo nos Julgados de Paz não é superior ao custo se entrasse nos tribunais. E mesmo a celeridade é, atualmente, questionada, dada a morosidade demonstrada por alguns destes serviços.

³⁵ Este foi, certamente, o caso da reforma da ação executiva nas últimas duas décadas, com os sucessivos governos a não conseguirem ser bem-sucedidos na resolução da principal causa do congestionamento dos tribunais. A reforma da execução das decisões judiciais, principalmente relacionada com dívidas, é crucial para um melhor desempenho do sistema judicial. Tal como sucedeu noutras situações, a falta de investimento necessário logo na primeira grande reforma da ação executiva exigiu investimentos constantes que garantissem a melhoria do sistema. As mudanças introduzidas nos últimos anos concentraram-se, principalmente, na simplificação processual e na informatização dos procedimentos, o que contribuiu, segundo o Ministério da Justiça (MJ, 2008), para a ligeira diminuição da pendência processual. Não existe qualquer estudo que elucide quanto foi dispendido só com estas reformas desde que tiveram início, e que atravessaram sucessivos governos.

judiciais para favorecer apenas o crescimento económico. Qualquer que seja a opção, bem como as resistências existentes à implementação de reformas na justiça, as alternativas que atualmente os governos são obrigados a criar procuram atingir um equilíbrio entre as três dimensões que Zuckerman (1999) considera imprescindíveis: a justeza da decisão (a dimensão da verdade), os custos da justiça (a dimensão do custo) e o tempo que demora até à decisão (a dimensão do tempo). A estes fatores acresce o facto de a justiça ser um serviço público, e como tal sujeito a limitações orçamentais, o que torna a sua qualidade (in)diretamente dependente dos recursos financeiros disponíveis, situação que exige a construção de soluções de compromisso entre as três dimensões referidas – verdade, custo e tempo. Ao abraçar-se uma estratégia de curto prazo pode colocar-se em causa a qualidade da justiça. Ou seja, com a recente atuação do governo, derivado da implementação das medidas previstas para a justiça no Memorando de Entendimento, subsiste o risco de se caminhar no sentido de desequilibrar a *balança da justiça*, com o “peso” dos critérios economicistas a diminuir os direitos dos cidadãos. Segue-se um caminho que pode questionar os próprios princípios inscritos na Constituição, na sua função primordial da justiça, limitando as garantias de acesso ao direito e à justiça por parte dos cidadãos (justiça mais distante, mais cara e menos efetiva). O tempo da justiça passará a ser o tempo da economia. Logo, à imagem dos mercados que crescentemente manipulam a vida social, pode estar a construir-se uma *justiça volátil*.

É por isso que reformar a justiça acaba por se revelar uma das mudanças políticas e institucionais mais difíceis que os Estados democráticos enfrentam. E isto não se deve apenas à resistência “tradicional” dos tribunais e dos seus atores a qualquer mudança que possa desafiar o seu estatuto ou os seus direitos, mas também porque os tribunais se tornaram uma das principais esferas públicas onde se travam os combates políticos. No contexto atual, e ao contrário, por exemplo, da situação nos EUA, em que o poder de *judicial review* concede uma configuração específica ao sistema (Miller, 2010), a independência é um conceito difícil de definir uma vez que, de acordo com as diversas reformas levadas a cabo na última década em vários países, engloba uma ampla variedade de interpretações (Malleson, 2010; Hammerslev *et al.*, 2010). Nos pontos seguintes serão examinadas as diferentes perspetivas sobre a análise da independência judicial – quer interna, quer externa.

6. A independência interna no poder judicial: mecanismos de controlo e de autorregulação

O que decisivamente transfere da reflexão filosófica ou sociológica para o mundo “prático” do direito a questão dos limites do poder judicial – daquilo que podemos continuar a exigir-lhe sem que irremediavelmente se comprometa a sua identidade ou subsistência – é a necessidade de um controlo efectivo, o que significa [...] a sujeição a controlos externos (Vasconcelos, 1996: 201-202).

A importância que o problema da fiscalização e do controlo dos magistrados atingiu atualmente está também relacionada com a época em que vivemos. Não se pode deixar de contextualizar estas ações com a importância crescente que é atribuída à realização pessoal baseada no desempenho profissional. Deste modo, é compreensível que, tal como Garapon refere, os magistrados considerem que «a instituição torna-se frustrante, a margem de iniciativa é quase nula, as oportunidades de valorização profissional quase inexistentes, e a inovação jurídica torna-se, em resumo, bastante rara» (1998: 63). Por conseguinte, é para contrariar esta situação que o sistema de avaliação do desempenho profissional e de progressão na carreira adquire uma verdadeira importância, não se relacionando apenas com os magistrados, mas com a motivação que possam incutir na prestação dos serviços de justiça à sociedade.

Um outro vetor importante, para compreender a polémica à volta do corporativismo e de formas de controlo do desempenho e exercício da ação disciplinar dos magistrados é a crescente visibilidade que os tribunais adquiriram nas últimas décadas, que veio, finalmente, expor os comportamentos dos seus profissionais nos meios de comunicação, ou seja, ao escrutínio público. Como refere um ex-Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues,

durante muito tempo, a justiça conseguiu manter a sua autoridade à custa de um distanciamento e legitimação que escapavam ao controlo dos cidadãos. Foi diferente quando o processo e o julgamento ingressaram no mundo dos eventos que produzem estados de opinião. É, por esta via, que a justiça passou a ocupar lugar nas representações sociais (Rodrigues, 1999b: 59).

O exercício da ação judicial tem, efetivamente, evoluído historicamente através da introdução de novos mecanismos que, além de promoverem os direitos e garantias das partes envolvidas, possibilitam que haja um controlo externo e permanente das ações protagonizadas pelos magistrados – uma exposição pública potenciada pelos meios de comunicação (Vasconcelos, 1996: 196-197). Contudo, embora seja uma evidência que a

maior exposição dos tribunais e dos magistrados permitiu introduzir elementos de controlo externo, os mecanismos de controlo interno, apesar desta mudança, mantiveram-se afastados dos olhos dos cidadãos, continuando, no geral, a pautar-se por uma forma de funcionamento opaca, distante, confessional e informal.

As alterações verificadas com a maior exposição pública não eliminaram, assim, todas as disfuncionalidades existentes ao nível da avaliação do desempenho profissional e do exercício da ação disciplinar, vetores que proporcionam o aparecimento de práticas corporativas e de formas de controlo interno sedimentadas historicamente pelo isolacionismo a que os tribunais foram votados durante décadas. A forma como se efetua o controlo dos magistrados tem gerado polémicas apaixonantes e prolongadas. A alteração da composição dos órgãos fiscalizadores, das leis que os regulamentam ou mesmo dos regulamentos internos gera, quase sempre, tensões entre os diversos poderes do Estado ou, no caso dos últimos, dentro das próprias magistraturas. As acusações entre os vários atores políticos e judiciais cruzam-se a um ritmo alucinante, como se verificou aquando da última alteração à composição do Conselho Superior da Magistratura (CSM),³⁶ que, desde 1997, veio finalmente permitir a existência de uma maioria de não juizes entre os seus membros. Em causa está, alegam os magistrados, a independência da justiça e dos tribunais, que é questionada sempre que o poder político decide introduzir alterações aos órgãos responsáveis pelo controlo, pela disciplina e pela organização das carreiras judiciais. No campo oposto, os políticos argumentam com a necessidade de haver uma verdadeira fiscalização do desempenho profissional, de modo a assegurar uma justiça aplicada por profissionais competentes e isentos. No fundo, como refere o juiz Orlando Afonso (1995: 144), sendo o CSM «motivo de polémicas e debates, pólo de interesses de políticos, de juizes e de jornalistas, tem sido transportado para o centro de uma disputa mais vasta e que se reconduz ao controlo do poder judicial», num reconhecimento implícito da verdadeira importância destes órgãos. Mais de quinze anos após a publicação desta afirmação, a questão continua a ser objeto de discussão, em particular quando os membros designados pela Assembleia da República e pelo Presidente da República têm uma forte “carga” política.

³⁶ O Conselho Superior da Magistratura é composto por 17 membros. O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é, por inerência, o Presidente do Conselho Superior da Magistratura. Os juizes elegem sete dos seus pares, a Assembleia da República designa sete juristas e o Presidente da República os outros dois membros (normalmente juristas).

O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público³⁷ são considerados órgãos de gestão e de disciplina dos magistrados judiciais e do Ministério Público e, como tal, possuem alguns poderes de autorregulação, enquadrados nos respetivos estatutos e leis orgânicas (incluindo a Constituição da República Portuguesa).³⁸ Contudo, os poderes de autorregulação de que dispõem permitem-lhes uma margem de manobra relativamente ampla no que respeita a estas questões. Vejamos, então, como se podem inserir os Conselhos Superiores, em termos conceptuais, no âmbito da autorregulação profissional, que, por sua vez, permite gerar um duplo sistema de controlo interno: um baseado nas premissas legais relativos às competências dos Conselhos Superiores; outro, decorrente do anterior, que origina mecanismos informais, hierarquizáveis, de controlo interno, ou seja, de restrição do exercício da independência judicial (Dias, 2004).

«Auto-regulação pode ser definida como o sistema sob o qual as regras são feitas por aqueles a quem elas vão ser aplicadas» (Davison, 1987 *apud* Moreira, 1997: 52). Esta definição de autorregulação inclui, na perspectiva de Vital Moreira, três características principais:

Primeiro, é uma forma de regulação e não ausência desta; auto-regulação é uma espécie de género regulação. Segundo, é uma forma de regulação colectiva. Não existe auto-regulação individual; a auto-contenção ou auto-disciplina de cada agente [...] por motivos morais ou egoístas, não é regulação; a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina. Terceiro, é uma forma de regulação não pública (Moreira, 1997: 52-53).

Estas características são fundamentais para compreender a forma como se procede ao controlo interno do poder judicial, ou seja, de que forma a independência interna se encontra assegurada ou limitada pela ação de órgãos reguladores das profissões. Neste

³⁷ O Conselho Superior do Ministério Público é composto por 19 membros: o Procurador-Geral da República e os quatro Procuradores Gerais Distritais (por inerência de funções), sete magistrados do Ministério Público eleitos pelos pares; cinco juristas designados pela Assembleia da República e dois juristas designados pelo Ministro da Justiça.

³⁸ Existe ainda no nosso sistema judicial o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e o Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ), com competências semelhantes, ainda que relativas aos juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais e aos funcionários judiciais. O que se refere ao CSM pode aplicar-se, por reflexo, ao CSTAF. O CSTAF é composto por 11 membros: o Presidente do Supremo Tribunal Administrativo (por inerência de funções); quatro juízes eleitos entre os pares da jurisdição administrativa e fiscal; quatro juristas designados pela Assembleia da República e dois juristas designados pelo Presidente da República.

caso, os Conselhos Superiores são órgãos de controlo interno e de fiscalização das magistraturas. Estes órgãos integram instrumentos autorregulatórios que lhes conferem poderes de autorregulamentação, autoexecução e autodisciplina (Moreira, 1997: 69). No entendimento deste autor, a autorregulamentação é a faculdade de criação de normas e de regras de conduta, ainda que, por vezes, possa estar limitada à «execução de normas criadas exteriormente à instância de auto-regulação» (*Idem*: 70). Por seu lado, a autoexecução refere-se à capacidade de aplicar as normas ou as regras de conduta que constituem o ordenamento regulatório, ainda que este seja oriundo de outra instância externa. A autodisciplina, na definição de Vital Moreira, é «a capacidade da organização [...] sancionar os seus próprios membros pelas infracções cometidas» (1997: 72). Esta capacidade pode originar três tipos de questões organizativas: «a existência de um organismo disciplinar específico, separado dos órgãos representativos e executivos (separação de funções); a participação de leigos no órgão disciplinar; a possibilidade de dois graus de jurisdição disciplinar interna, através de um órgão de recurso» (Moreira, 1997: 73). Os Conselhos Superiores portugueses incluem todas estas características, facto que lhes confere verdadeiras competências disciplinares e uma exclusividade na gestão das carreiras das magistraturas.³⁹

Em relação à defesa dos interesses de classe, essa não deve ser protagonizada pelos Conselhos Superiores, pois não dispõem de competências nessa área. A defesa dos interesses de classe está confinada, atualmente, à Associação Sindical dos Juizes Portugueses e ao Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Estas entidades, embora estejam próximas e influam no funcionamento dos Conselhos Superiores, têm por objetivo a melhoria da situação socioprofissional dos magistrados. Não têm, assim, competências no âmbito da fiscalização dos seus associados. Contudo, o facto de participarem na elaboração das listas de magistrados concorrentes aos Conselhos Superiores leva a que se verifique a existência de um “cordão umbilical” entre as associações de classe e os órgãos com competências para fiscalizar os seus membros individualmente.

³⁹ Os Conselhos Superiores portugueses possuem todas estas características por, como refere Guarnieri (2003: 76-77), serem oriundos de um modelo de magistratura de natureza burocrática, em que a seleção é feita através de um concurso público para licenciados em Direito, a socialização profissional advém da pertença ao corpo judicial, a progressão é, legalmente, feita por via competitiva, com mecanismos de avaliação e uma margem de discricionariedade hierárquica elevada, o desempenho judicial é definido de uma forma genérica e a independência efetiva é relativamente limitada.

Esta situação contribui para a existência de práticas corporativas visto que, como afirma Bodiguel (1991: 244), «a tentação do corporativismo é constante e mesmo os bons espíritos sucumbem, por vezes, à tentação».⁴⁰ A existência destas práticas, traduzidas na possibilidade de haver proteção dos incompetentes e dos que cometem infrações disciplinares, para além do favorecimento dos “conhecidos” na organização interna e nas promoções, contribui para o debate em torno da (ir)responsabilidade dos magistrados e da verdadeira independência ou autonomia do exercício profissional dos magistrados. Além disso, não é só o exercício de poderes hierárquicos, por parte de quem está em órgãos de poder judicial, que pode limitar a independência dos magistrados, mas também o controlo exercido pelos magistrados em instâncias superiores sobre os magistrados em tribunais ou serviços hierarquicamente inferiores. Ainda que a maioria dos processos em tribunal possam ser irrelevantes em termos de necessidade de controlo interno, existem processos envolvendo políticos, empresários ou outras pessoas/entidades socialmente relevantes e mediatizadas, que levam a que estes mecanismos de controlo sejam acionados. Vários têm sido os casos relatados em Portugal, nos últimos anos, em que a importância de “controlar” os magistrados foi por de mais evidente, como os processos “Casa Pia”, o “*Women on Waves*” (barco do aborto) ou, mais recentemente, os casos “Freeport” ou “Face Oculta”, apenas para referir um número muito limitado de processos geradores de grande polémica.

Os vários sistemas judiciais nos países ocidentais têm, segundo Mauro Cappelletti (1998: 73-74), procurado enfrentar dois perigos, que constituem também limitações, na organização interna das magistraturas: o primeiro perigo diz respeito à sujeição dos magistrados aos poderes políticos, em especial ao executivo; o segundo relaciona-se com a monopolização da responsabilidade disciplinar em órgãos controlados totalmente pelas magistraturas. No que concerne ao primeiro perigo, tem-se procurado reduzir ou eliminar o papel do executivo no prosseguimento e decisão do procedimento disciplinar, pese embora a capacidade existente, pela alteração da legislação, em diminuir a capacidade de ação dos magistrados.⁴¹ Já no que respeita ao segundo perigo, a opção escolhida em Portugal tem originado alguns excessos, visto que privilegia frequentemente o “isolamento” das

⁴⁰ Tradução livre do autor.

⁴¹ A situação em Itália é, talvez, a mais exemplar a nível europeu no que respeita à intervenção do poder executivo na limitação da independência dos magistrados, com as sucessivas alterações legislativas impulsionadas pelos governos liderados por Silvio Berlusconi a tentarem impedir qualquer ação dos magistrados em processos onde este estava envolvido. Em parte, obteve sucesso nessa estratégia.

magistraturas e a sua atuação na defesa do seu “prestígio” em detrimento da eficiência, da competência e da acessibilidade da justiça, serviço que os magistrados devem prestar em nome da concretização dos direitos de cidadania. Para combater estes laivos de corporativismo, tem-se verificado o reforço da presença de membros externos, não magistrados ou laicos,⁴² na composição dos Conselhos Superiores, no sentido de se atingir um determinado equilíbrio entre, por um lado, a garantia de independência e a união dos magistrados e, por outro, o necessário exercício de fiscalização destes corpos profissionais.

É consensual que o exercício da fiscalização das magistraturas, de forma transparente, isenta e competente, é essencial para a manutenção e reforço das funções que os tribunais desempenham, em particular as simbólicas, e, deste modo, para um verdadeiro exercício da função com independência. Como afirma Pedro Bacelar de Vasconcelos, «a enorme expansão da intervenção judicial é incompatível com a manutenção da sua clausura» (1996: 197). Isto é, os mecanismos de fiscalização não podem continuar, quer distantes do controlo público, propiciando atitudes corporativas, quer a perpetuar formas de controlo interno e a manutenção de hierarquias (in)formais, ou seja, cerceadoras da independência de ação do magistrado a nível individual.

As várias alterações nas competências e na composição dos Conselhos Superiores em Portugal⁴³ não foram suficientes para, parafraseando Vasconcelos (1996: 200), se efetuar uma verdadeira revolução copernicana, tal foi a sua timidez, embora se possam antever sinais reveladores de uma evolução das estruturas do poder judicial e do processo de democratização iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974 (tema a que se voltará mais à frente).

⁴² Os membros externos, não magistrados, designados ou nomeados pelos diferentes órgãos de governo do Estado, consoante o Conselho Superior em causa, são comumente designados de membros “laicos”, pelo que usaremos, igualmente, esta expressão. De realçar a semântica desta utilização, reportando para uma conceção ritualística da justiça, historicamente ligada a uma linguagem religiosa.

⁴³ A reforma do Conselho Superior da Magistratura verificou-se em 2008. Conferiu a este órgão uma maior autonomia administrativa e financeira e permitiu que os membros laicos pudessem passar a exercer funções a tempo inteiro. O objetivo foi assegurar uma maior autonomia e capacidade de atuação, incluindo a incorporação de membros externos à judicatura, garantindo-se por esta via, pretensamente, uma maior transparência no exercício das suas competências. No entanto, apesar de ter constituído um progresso, a capacidade efetiva dos membros laicos é menor do que se esperava e desejava.

7. A independência externa do poder judicial: as “restrições” ditadas pelo discurso da racionalização dos recursos

A independência externa das magistraturas refere-se ao grau de intervenção do poder executivo ou do poder legislativo na arquitetura do sistema judiciário e às condições em que cada ator judicial exerce as suas funções. Nas palavras de Garapon (1998: 59), a independência externa «consiste na liberdade de que usufrui globalmente a magistratura relativamente a outros órgãos políticos». Apesar de a independência externa estar, na maioria dos países ocidentais, afirmada pela sua legislação, em especial pelas várias constituições e leis fundamentais, é necessário um estudo concreto das condições necessárias para o exercício efetivo do poder judicial, entre elas, os recursos disponibilizados à justiça, o enquadramento legislativo e o modelo de organização judiciária. Não é possível, então, falar de independência externa efetiva da justiça sem referir que esta deve ser estudada nas suas várias dimensões e facetas, atendendo a um modelo não linear. É na prática judiciária, na existência ou inexistência de meios humanos, materiais e financeiros, na flexibilidade ou rigidez da organização judiciária e do respetivo enquadramento legislativo que se deve procurar a independência externa do judiciário. Em Portugal, a prática judiciária não tem sido estudada de um modo uniforme, o que limita a análise que se poderia/deveria desenvolver como base fundamentada para qualquer processo de reforma organizativa e dos meios disponíveis no sistema judicial. As recentes reformas judiciais, que incidem sobre as três dimensões elencadas, provam exatamente a inexistência da ligação entre uma base fundamentada na análise global do sistema judicial e a implementação de medidas parcelares.

A crise da justiça e as suas reformas têm sido o ponto de partida de muita reflexão, diagnóstico e de propostas de solução, em especial com a contribuição dos estudos realizados desde 1996 por Boaventura de Sousa Santos (Santos *et al.*, 1996) e pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) que dirige. No Centro de Estudos Sociais, complementando o trabalho do OPJ, têm sido vários os trabalhos que procuram discutir os problemas e apresentar medidas a implementar nas diversas áreas da justiça, de que são exemplo, na área laboral, a reflexão de Ferreira (2005a), e, no âmbito dos mecanismos informais de resolução de conflitos, os estudos de Pedrosa, Trincão e Dias (2003a, 2003b). O debate sobre as reformas judiciais estendeu-se, entretanto, e por se ter

tornado uma área considerada fundamental do Estado, a instituições como o Conselho Económico e Social (1999), às revistas das faculdades de direito e dos profissionais do foro, com especial relevo para a *Sub Judice* e para a *Revista do Ministério Público* (mais recentemente, é de salientar também o contributo da revista *Julgar*, promovida pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses), tendo contado também com a participação de vários investigadores (entre outros: Vasconcelos, 1996, 1998; Barreto, 2000; Gouveia e Homem, 2001; Gomes, 2011; Carvalho, 2012).

A título exemplificativo, e por contraste, a flexibilidade ou rigidez da organização judiciária em Portugal foi alvo de um parco debate científico até ao final da última década do século passado, em reflexo da diminuta importância a que o tema era votado. Os estudos empíricos eram quase inexistentes e as reflexões teóricas reduziam-se a um conjunto de artigos que, na maioria das vezes, se limitavam a propor algumas reformas pontuais (Costa, E. M., 1999; SMMP, 1999), a descrever a evolução do sistema judicial (Costa, G., 1998) ou a analisar uma área específica, como, por exemplo, o modelo de avaliação e fiscalização das magistraturas (Dias, 2001; 2004) ou a “arquitetura” do Ministério Público (Dias, Fernando e Lima, 2007; Dias e Azevedo, 2008). Nos últimos anos, em particular após o relatório de Pedroso, Santos e Gomes (2002), *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*, foi dada uma nova atenção às questões da organização judiciária,⁴⁴ ressaltando-se a necessidade de uma reforma profunda que racionalizasse a estrutura judiciária portuguesa e a adequasse às necessidades da hodierna procura judicial. Esta proposta de reforma defendia a concentração de tribunais na maior parte do território, a sua especialização e a necessidade de se criarem determinados serviços de assessoria técnica sedeados nesses novos tribunais, prestando-lhes a sua colaboração direta (nomeadamente serviços do Instituto de Reinserção Social, da Segurança Social e da Medicina Legal, bem como outras assessorias técnicas).⁴⁵

⁴⁴ Destaca-se a reforma da organização judiciária como um dos principais fatores que influenciam a independência externa da justiça. Não obstante, outras reformas, introduzidas de forma lenta ou pouco estruturada, como a informatização dos procedimentos ou as alterações legislativas em várias áreas jurídicas, têm também um papel importante na análise dos fatores externos limitadores da independência da justiça.

⁴⁵ Em sentido convergente, ainda que com soluções práticas diversificadas, ver Lúcio (2002), Cluny (2003), Ribeiro (2003) e Bleck (2004).

Mais recentemente, tem sido sobretudo realçada a necessidade de racionalizar o volume de trabalho e a gestão dos recursos humanos e dos métodos de trabalho nos tribunais judiciais, assim como a de fazer coexistir eficazmente um sistema formal de justiça diversificado com soluções informais (Lúcio, 2002), desvalorizando-se a perspectiva que, até aos anos 1990, privilegiava a necessidade de afetar mais recursos humanos e materiais aos tribunais. Como se pode constatar pelo debate atual, contaminado pelas dificuldades financeiras do Estado, estas posições têm vindo a articular-se, promovendo um novo conjunto de reflexões, ainda que os estudos que consubstanciam as diferentes opções não sejam completamente satisfatórios.

Neste sentido, e procurando fazer uma sequência histórica do processo, realizou-se em 2005 o *III Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura*, dedicado aos temas da “Reforma da organização judiciária” e dos “Instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes”. Nas conclusões deste encontro, publicadas em novembro de 2006, defendeu-se que

a necessária reforma da organização judiciária não pode reduzir-se a intervenções pontuais de alteração de formas processuais, ou de mera cosmética e ajuste da rede judiciária. [...] O incremento da capacidade de resposta do sistema judiciário não deve alcançar-se à custa da desjudicialização das causas ou da limitação injustificada do acesso ao Direito e aos Tribunais [...]. A reforma da organização judiciária [...] exige: reestruturação do Conselho Superior da Magistratura [...]; implementação de soluções de especialização na rede de Tribunais da Primeira Instância; adaptação do mapa judiciário às novas realidades sociológicas [...]; e flexibilização das soluções orgânicas a implementar (Conselho Superior da Magistratura, 2006: 12-13).

O Conselho Superior da Magistratura concluiu, quanto aos instrumentos de racionalização do trabalho dos juizes que dizem respeito à organização judiciária, que a reforma das alçadas, a especialização de tribunais, a flexibilização da estrutura dos juizes ou secções de processos, a afetação de um funcionário à assistência do juiz e a delegação de funções e a resolução de questões por provimentos genéricos são medidas fundamentais a encetar. Contudo, foram também considerados como instrumentos de racionalização importantes: o melhoramento da oferta ao nível dos meios materiais ao serviço de juizes e funcionários, nomeadamente os tecnológicos; e a organização interna das diferentes unidades jurisdicionais e a sua coordenação. Enfatizou, igualmente, a necessidade de uma «boa gestão de recursos humanos e alteração dos critérios de avaliação dos juizes [...] valorizando os aspectos de organização do trabalho, de relações humanas ao nível das

audiências, de produtividade e celeridade das decisões» (Conselho Superior da Magistratura, 2006: 15).⁴⁶ Como se pode constatar, esta é uma visão mais gestionária dos juízes, que privilegiam reformas que lhes proporcionem um desempenho mais eficaz, desde que controladas por esta magistratura e sem mexer, em demasiado, na estrutura do sistema. É demonstrativo de uma visão algo corporativa de uma reforma potencial, ao misturar medidas estruturais com reivindicações profissionais, em que o poder executivo é levado a desvalorizar as competências desempenhadas por outros atores judiciais e a garantir que qualquer mudança é feita segundo determinadas regras de controlo, em nome da independência do sistema judicial.

O estudo que veio relançar o debate sobre a organização judiciária, como elemento estruturante para a melhoria do funcionamento da justiça, foi lançado em 2006, através do relatório *A Geografia da Justiça* (Santos, Gomes *et al.*, 2006), que procurou responder a uma prioridade estabelecida pelo Governo como meio fundamental para tornar a justiça mais eficiente, racional e célere.⁴⁷ Este estudo do Observatório Permanente da Justiça (OPJ) veio defender que

A construção de uma nova geografia da justiça é um processo complexo, quer no que respeita à definição do seu modelo, quer à sua concretização. A opção pela continuidade ou pela ruptura dos actuais modelos organizacionais e territoriais depende, desde logo, da resposta política que se der à pergunta sobre se se quer manter ou não a actual matriz judicial em que a comarca constitui a unidade de referência (Santos, Gomes *et al.*, 2006: xxxix).

No relatório refere-se que a resposta à questão levantada deve ser assumida no sentido de se procurarem outros patamares territoriais, que podem, naturalmente, ser diferenciados em função de um conjunto de variáveis a definir, mas que possibilitem retirar os benefícios de uma escala maior, como, por exemplo, a utilização de serviços

⁴⁶ De referir que para este encontro contribuiu, igualmente, o estudo realizado pelo Observatório da Justiça Portuguesa, solicitado pelo Conselho Superior de Magistratura ao Ministério da Justiça, sobre a contingentação processual nos juízes, que veio realçar a necessidade de introduzir melhorias organizativas ao nível do funcionamento dos tribunais (Santos, Gomes *et al.*, 2005).

⁴⁷ Esta prioridade foi estabelecida no Programa de Governo, aprovado em 2005, e foi parte integrante do Pacto da Justiça celebrado em 2006, pelo Partido Socialista (no Governo) e pelo Partido Social Democrata (na oposição), considerado como uma das reformas estruturantes na justiça, procurando ultrapassar uma organização judicial que data, no essencial, do século XIX. Apesar de o estudo fazer parte deste acordo, a sua realização já estava em curso. Contudo, já em 2001 tinha sido publicado um primeiro estudo, que deu início ao debate sobre a importância dos processos de administração e gestão na justiça, lançando as primeiras bases para o aprofundamento da discussão que viria a eclodir com maior força e dinâmica mais de 5 anos depois (Santos, Gomes *et al.*, 2001).

comuns, a reorganização mais eficaz dos meios auxiliares da justiça ou a especialização dos órgãos judiciais. Das propostas de carácter geral que o OPJ avançou para o debate sobre a reforma da organização judiciária (Santos, Gomes *et al.*, 2006, vol. II), destacam-se aqui de forma sintetizada:

- a) a reforma da carta e da organização judiciária assente num sistema integrado de resolução de litígios, ampliando os mecanismos extrajudiciais e colocando os tribunais como instrumentos promotores da cidadania;
- b) a densificação da justiça, dando prioridade aos litígios de alta intensidade em detrimento da pequena litigiosidade;
- c) a introdução de medidas de modernização da gestão e da organização dos tribunais;
- d) a redefinição das atuais circunscrições territoriais de círculo e de comarca;
- e) a integração de um centro de serviços jurídicos, de serviços de apoio ao funcionamento da administração da justiça e de gestão integrada de recursos humanos nas novas circunscrições territoriais;
- f) a definição diferenciada do número, do tipo e da jurisdição dos tribunais em cada circunscrição territorial, de acordo com critérios objetivos.

Posteriormente, o Ministério da Justiça encomendou um estudo complementar ao Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra, coordenado por António Pais Antunes, com o objetivo de aplicar as soluções preconizadas ao território português, segundo um conjunto de indicadores estatísticos demográficos (população, distâncias, meios de transportes, etc.) e judiciais (relacionado com o volume processual e tipologia de processos em cada tribunal, bem como os recursos humanos afetos). Quase em simultâneo, a Associação Sindical de Juízes Portugueses apresentou igualmente uma proposta de reorganização do mapa judiciário, demonstrando a importância inequívoca que atribui à questão. Pouco tempo depois, o Ministério da Justiça avançou com a extinção de alguns juízos e a criação de outros nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, em nome da racionalização dos recursos. Contudo, as críticas à introdução de medidas deste cariz foram generalizadas, por não terem sido antecedidas da apresentação de um plano nacional de reorganização judiciária, de modo a que se pudessem entender estas medidas, que, assim, aparentam ter um carácter, mais uma vez, atomista.

No entanto, e após a implementação de três circunscrições-piloto (Decreto-Lei 25/2009, de 26 de janeiro),^{48,49,50} que se estabelecia como sendo o início da grande reforma do mapa judiciário, através da divisão do país em menos circunscrições do que as que existiam até então, foi pedido ao CES/OPJ que fizesse a avaliação da experiência (Santos, Gomes *et al.*, 2010), com o objetivo de aprender com a experiência dos três novos tribunais “integrados” antes de a alargar ao restante território nacional. Nas conclusões da avaliação foi sublinhada a necessidade de introduzir várias medidas de correção antes de se alargar a reforma, o que também exigiria um maior investimento e um melhor planeamento das fases seguintes. Também foi destacada a necessidade de formação e do envolvimento dos diferentes atores judiciais no processo, de modo a facilitar o período de transição. Apesar da avaliação efetuada, até à substituição do governo que, ocorreu no rescaldo da sua demissão, a 3 de maio em 2011, em resultado da crise política e financeira, a reforma do mapa judiciário manteve-se inalterada.

Em janeiro de 2012, o governo português, liderado pela coligação PSD-CDS/PP, em resultado das eleições ocorridas em 2011, no âmbito do programa de resgate financeiro da *troika* (União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), que culminou com a assinatura do já referido Memorando de Entendimento, apresentou, como uma das medidas previstas no documento, uma proposta para a reforma do mapa judiciário (DGAJ, 2012). Este “ensaio”, como se designou no título – que veio a ser complementado, já em junho de 2012, pelas “Linhas Estratégicas para a Reorganização Judiciária” (MJ, 2012) –, faz um breve historial do processo anterior de reforma, que tinha culminado na implementação das comarcas-piloto, justificando, de forma muito pouco fundamentada, a necessidade de se alterarem alguns pressupostos, em especial garantir uma maior simplificação das estruturas judiciais, flexibilizar a gestão dos recursos, em particular dos recursos humanos (assegurando que estes não crescem). Entre as medidas mais importantes estão: a criação de um grande tribunal por distrito administrativo e região autónoma (Instância Central), num total de 20, que pode ser desdobrado em secção cível e criminal e secções com outras

⁴⁸ A proposta de reforma do mapa judiciário previu a redução das então 231 comarcas em 39 circunscrições.

⁴⁹ A reforma foi prevista na nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 55/2008, de 28 de agosto). De referir que o período experimental devia ir apenas até 31 de agosto de 2010, devendo-se, com a avaliação entretanto realizada, proceder-se aos necessários ajustes e respetivo alargamento ao território nacional. Passados dois anos, estamos num novo processo de reordenação do mapa judiciário.

⁵⁰ As três comarcas-piloto criadas foram as do Alentejo Litoral, Grande Lisboa-Noroeste e Baixo Vouga.

competências especializadas (secções de Comércio, de Execução, de Família e Menores, de Instrução Criminal e do Trabalho); criação de Instâncias Locais de competência genérica, que podem ser desdobradas em secções cível e criminal; criação de Extensões Locais, configuradas como serviços de atendimento ao público por oficiais de justiça; extinção de tribunais com movimento processual inferior a 250 processos; e gestão centralizada dos Tribunais Distritais ou Instâncias Centrais através de um Juiz-Presidente, um Procurador Coordenador e um Administrador Judiciário (DGAJ, 2012: 9; MJ, 2012: 21 ss.). Os contornos da reforma não são ainda totalmente precisos, dado que várias informações estão omissas. A fundamentação das opções, em particular os dados estatísticos demográficos e judiciais, foi trabalhada de forma simplista, carecendo de melhoramentos em termos de fundamentação empírica e conceção global do sistema judicial. Deste modo, proposta apresentada, embora admitida pela Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, é ainda uma proposta que está em fase de consulta pública, estando, por isso, sujeita a reformulações. A forma como a proposta foi apresentada e as fragilidades apontadas contribuíram para o surgimento de um aceso debate com, por um lado, uma feroz oposição, entre outros, do Bastonário da Ordem dos Advogados, do Sindicato dos Funcionários Judiciais e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, e, por outro, uma anuência vigilante por parte das associações de magistrados (como mostram vários documentos provenientes, em particular, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, mas também, embora com mais reservas, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses).

Não elencando aqui os argumentos usados, importa realçar como esta reforma permite observar, através da participação de diversos atores, o debate público e científico sobre algumas das condicionantes externas da independência das magistraturas, em especial as relativas à flexibilidade da organização judiciária e à gestão dos recursos humanos, bem como as decisões políticas associadas, demonstrando que, em Portugal, ainda há um amplo caminho a percorrer até a situação estar convenientemente analisada, clarificada e estabilizada. Mais significativo foi o facto, consensualmente reconhecido, de que só após o surgimento dos primeiros estudos foi possível observar a emergência de um debate vivo, com a participação de múltiplos atores na esfera pública, ainda que cada qual com diferentes objetivos subjacentes.

O orçamento da justiça é o outro grande condicionante da independência externa.⁵¹ Trata-se de um tema muito pouco estudado em Portugal e ainda menos estimulado pelos Conselhos Superiores e pelos sucessivos governos. De facto, o simples apuramento das verbas afetas à justiça e a sua distribuição pelas diferentes rubricas, elemento essencial para se analisar a incidência da sua distribuição, constitui uma tarefa difícil, para não dizer quase impossível, uma vez que os dados disponíveis estão espartilhados por diferentes departamentos e são pouco credíveis, sendo, por isso, muito difícil efetuar um cruzamento consistente com outras informações e outros estudos. Contudo, o debate público sobre a adequação ou não do orçamento às necessidades da independência das magistraturas, bem como a importância de equacionar a racionalização dos meios e dos instrumentos de trabalho, pressupõe uma escassez dos meios colocados à disposição da justiça face à procura existente e à urgência de resolução das carências detetadas.

A falta de meios financeiros para implementar algumas reformas tem sido, aliás, um dos fatores primordiais para o falhanço verificado nalgumas alterações legislativas introduzidas nos últimos anos. O caso mais notório, e que atravessou diversos governos e ministros da justiça, é a reforma da ação executiva, considerada por todos os atores judiciais e políticos como um dos principais fatores de bloqueio do funcionamento da justiça. Talvez se possa aqui fazer referência ao “efeito de serendipidade”, que é o que Bell designa «quando uma série de coisas acontecem por razões circunstanciais, sem serem adequadamente planeadas» (2006: 357).

A constatação da carência de recursos ao dispor da justiça, por si só, não é suficiente para se afirmar que o poder político e/ou legislativo condiciona a atuação das magistraturas através dos meios que lhes coloca à disposição. As limitações materiais são inerentes à vida prática. A possibilidade de restrição da independência das magistraturas não pode ser equacionada como sendo proporcional à necessidade de

⁵¹ A análise dos custos da justiça, em termos financeiros e orçamentais, é algo que os diversos governos nunca quiseram fazer. Daí que um dos elementos estruturais para a compreensão de uma estratégia de intervenção política tenha estado sempre ausente. Raramente se incluem processos de avaliação do custo-benefício na elaboração e introdução de reformas, dando azo a interpretações políticas divergentes e polémicas dos resultados. Ainda não se sabe, nem mesmo como estimativa, quanto poderá vir a custar a reforma da organização judiciária que está atualmente em curso lançada pela Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, assim como não se sabe quanto custou o anterior processo que culminou nas comarcas-piloto. Esta temática voltará a ser analisada no Capítulo 8.

racionalização de meios. Só será uma restrição quando condicionar a atuação dos magistrados a um determinado resultado material num processo ou num determinado tipo de processos. Até agora, não há notícia de que tal tenha acontecido e, como se irá referir no Capítulo 4, as reformas têm tido e continuam a ter como objetivo explícito apenas a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade do serviço de justiça. O que manifestamente existe agora é um desempenho limitado pelas condições e meios existentes que atualmente estão ao serviço da justiça. E isso pode, em última instância, minar a capacidade de atuação da justiça, sendo, por isso, plausível falar-se em ato lesivo da independência da justiça em poder atuar sobre quem cometeu ilícitos. Não o podendo fazer, por falta de meios humanos, materiais ou financeiros, pode então afirmar-se que é à própria essência da justiça que é posta em causa.

8. Notas finais

Face às pressões de um mundo globalizado e de uma justiça que se pretende cada vez mais célere, mais eficaz, eficiente e de melhor qualidade, enfrentamos atualmente novos desafios organizacionais que, embora possam ser utilizados para condicionar a independência das magistraturas, decorrem de um processo normal de reestruturação e de adequação do poder judicial a novos enquadramentos socioeconómicos e políticos. Portugal não é exceção no panorama europeu. Não restam dúvidas de que a necessidade de reforma é real e que o poder judicial deve estar equipado para poder desempenhar o seu papel de árbitro independente entre os cidadãos, e entre os cidadãos e o Estado, sem a interferência do poder político. Contudo, a reflexão sobre qual ou quais devem ser os tempos da justiça para que esta seja, efetivamente, mais justa, nem sempre tem estado no topo das prioridades, dadas as pressões para que os resultados sejam imediatos ou, pelo menos, céleres, em resultado de uma pressão social e política, cada vez maior, que catapultou o tradicional “tempo da justiça” para uma montra histórica, não compreensível nos tempos de aceleração que a viragem do século nos incutiu como um caminho de sentido único.

O sistema judicial português, neste contexto, apresenta um modelo organizacional interno e externo que permite a afirmação de uma justiça independente. Todavia, o exercício da

justiça e o modo de funcionamento, organização, avaliação e fiscalização das magistraturas apresenta elementos que alertam para a existência de mecanismos informais de controlo e, por conseguinte, de limitação de uma justiça internamente independente. Esta situação tem uma particular incidência no seio das magistraturas, ou seja, na forma como se organizam, como são avaliadas e fiscalizadas ou nos mecanismos de promoção e nomeação/eleição para determinados cargos. A existência destas limitações ao livre exercício profissional dos magistrados é um fator de diminuição da sua própria independência e do modo como pretendem gerir as suas carreiras. O autogoverno das magistraturas tem originado, muitas das vezes, uma atuação corporativa, quer nas relações internas entre magistrados, quer na defesa corporativa perante o exterior. Este corporativismo tem, por sua vez, sido aproveitado por outros atores como arma de arremesso para construir uma imagem desgastada da justiça, limitando o seu espaço de atuação. Como se refere em Santos *et al.* (1996: 699), a independência judicial deve ser uma independência democrática e não uma independência corporativa, como por vezes tende a ser discutida e apresentada. Para isso, é necessário que as lutas dos magistrados se centrem menos nas prerrogativas da organização institucional e profissional das magistraturas e mais na relevância e no papel social dos tribunais.

A justiça é ainda afetada por influências externas que cerceiam, por um lado, uma independência cabal de atuação, dada a escassez dos meios, e, por outro, um desempenho eficaz e credível das suas funções. A capacidade de interferir nos meios humanos, financeiros e materiais disponíveis, por via da ação do poder executivo, e a intervenção no modo de atuação do sistema judicial, através do enquadramento legal elaborado pelo poder legislativo, são dois fatores de primordial importância para compreender a verdadeira independência da justiça e dos seus operadores. Assim, em Portugal, tem-se verificado ao longo dos anos que os sucessivos governos, e os partidos com assento parlamentar, não têm considerado como uma prioridade dotar o sistema judicial das condições adequadas ao exercício das suas funções. Os meios disponibilizados aumentaram durante alguns períodos, mas não tanto como a procura e as necessidades, tendo começado a retrair-se nos últimos anos. Têm sido elaboradas e alteradas leis, mas nem sempre facilitando o exercício das funções judiciais a favor dos cidadãos. Em consequência dessa (não) atuação, verifica-se um agravamento de quase todos os indicadores estatísticos referentes ao desempenho da

justiça. Deste modo, o desempenho do sistema judicial tem vindo a provocar uma erosão simbólica e real das várias funções que personifica, situação para a qual os operadores judiciais não estavam, nem parecem estar, preparados, situação que, apesar de não se estabelecer uma ligação direta, acaba por cercear a independência na atuação da justiça, por evidente limitação da sua capacidade de ação.

A independência da justiça não está em risco, em termos teóricos, com a inexistência de meios devido à decisão política de distribuir os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas. Porém, se a inexistência de meios tiver como objetivo bloquear ou limitar a capacidade de intervenção da justiça, então pode falar-se de uma forte objeção à *legitimidade* das magistraturas e, logo, ao próprio domínio da *independência* da justiça. Esta é, contudo, uma dúvida de difícil superação e que não deriva das intenções expressas dos poderes legislativo e executivo.

Uma verdadeira sociedade democrática só se alcança se houver um sistema judicial democrático, externa e internamente. Por isso, e parafraseando Aldous Huxley, o mundo dos magistrados e da justiça deve deixar de ser “admirável” para poder ser “admirado” por todos os que veem no poder judicial uma réstia de esperança numa sociedade em que os direitos de cidadania sejam efetivos e respeitados. Para isso é necessário que a justiça passe de um estatuto acessório para um de imprescindibilidade, o que, por seu turno, exige condições internas e externas que garantam a independência da justiça.

As profissões jurídicas entre a crise e a renovação

Estudos e caminhos para a perceção das transformações⁵²

1. Introdução

O direito, o sistema jurídico e o sistema judicial, como se viu no capítulo anterior, encontram-se num processo acelerado de transformação que varia, em cada sociedade, em função do seu estado de desenvolvimento político, económico e social, da cultura jurídica, das transformações políticas e do conseqüente padrão de litigação, decorrente do tipo de utilizadores dos tribunais judiciais e da relação entre a procura potencial e efetiva da resolução de um litígio no sistema judicial (Santos *et al.*, 1996). As transformações que ocorrem atualmente no seio das profissões são causa e consequência das transformações emergentes, e ainda indefinidas, que se manifestam na sociedade. Esta frase simples e redutora esconde, em si, uma complexidade difícil de alcançar e, ainda mais, de explicar. Como defende Eliot Freidson (2000), a transformação das profissões parece estar muito mais interligada com as transformações da sociedade, num sentido amplo, do que ser apenas um campo fechado de ocorrências, pelo que falar de “crise” das profissões implica uma reflexão sobre que profissões estão em “crise”, quais os impactos das crises societais nas profissões e que fatores a explicam. A situação encontra-se numa fase especialmente turbulenta, em particular nos países ocidentais, quando as transformações da sociedade adquirem contornos de retrocesso ao nível económico e com maior incidência ao nível laboral. Como refere Ferreira (2012), em relação às políticas de austeridade que ameaçam o “velho” contrato social, sem o repensar ou reformular, mas antes procurando-o eliminar,

⁵² Este capítulo consiste numa versão bastante revista, condensada e atualizada do artigo "As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal" (Dias e Pedroso, 2002) – que teve por base o relatório de Pedroso, Trincão e Dias (2001) – e do capítulo relativo aos estudos sobre as profissões jurídicas, numa revisão do estado da arte que está atualmente a ser efetuada no âmbito do projeto "Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juizes e magistrados do Ministério Público em Portugal", coordenado por António Casimiro Ferreira, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2010-2013).

a retórica da austeridade [é] concebida como elemento constitutivo de uma ordem institucional e de uma rede de práticas sociais que dá significado e forma ao imaginário da austeridade, marcado pela indeterminação e incerteza quanto aos seus limites (Ferreira, 2012: 43).

Naturalmente, perante este panorama, e enquanto elemento integrador fundamental da organização social, as profissões e os seus profissionais sentem precisamente essa indefinição, que se transporta para o desempenho da sua função.

A crescente preponderância dos tribunais num contexto de erosão dos direitos sociais catapultou a justiça para uma relevância que seria impensável há poucos anos. Neste contexto, compreende-se, por arrastamento, que todos os seus operadores tenham adquirido um maior significado. Embora este protagonismo muitas vezes não seja desejado (sobretudo por parte de juízes e magistrados do Ministério Público), a verdade é que a importância crescente dos tribunais torna inevitável a sua transformação e adaptação a novas exigências e expectativas. Esta tendência tem imposto mudanças rápidas nas profissões jurídicas, consequência não só das dinâmicas de mudança na sociedade, como também do esforço para manter um sistema judicial justo e eficiente – traduzido em reformas judiciais –, em especial em contexto de sucessivas crises orçamentais, além da intenção de assegurar a hegemonia do Estado de direito (Walker e Palombella, 2009; Bingham, 2010).

As profissões jurídicas enquadram-se, igualmente, nesta perspetiva de transformação. Pese embora, historicamente, estarem habituadas a ser consideradas num campo de atuação à parte dos restantes sistemas sociais, aplicando uma velha asserção de “direito e sociedade”, a perspetiva que norteia este capítulo parte de uma conceção mais complexa que considera o “direito” como um elemento estruturante da sociedade e não fora dela. Deste modo, a análise da evolução das profissões jurídicas só pode ser feita em paralelo com as transformações que ocorrem na sociedade, apesar de se poderem manifestar de forma mais ou menos específica na esfera jurídica.

Estes processos de transformação apontam em simultâneo para diversos caminhos. Podemos exemplificar, por um lado, com os processos de “juridificação” e a “judicialização” da vida em sociedade, com a expansão do direito a outras áreas da sociedade e com a chegada a tribunal de “novos” litígios oriundos da sociedade ou do mercado. Por outro lado, assiste-se igualmente a uma tendência para a desjuridificação, para a informalização e para

a desjudicialização da resolução de litígios.⁵³ Estes caminhos, por sua vez, interligam-se com a transformação que vem ocorrendo no âmbito das profissões em geral, e particularmente nas profissões jurídicas, sendo geradores de polémicas e de reações sobre os caminhos de reforma da justiça e a possibilidade de se estar a estabelecer justiça de diferentes graus de confiança, credibilidade e de capacidade de garantia dos direitos dos cidadãos.

A par das transformações no direito e na justiça, ocorre um processo de transformação das profissões jurídicas, com particular incidência na especialização profissional e na introdução de novas tecnologias com repercussões nos métodos de trabalho, nas formas de organização do trabalho, no surgimento de novas funções e de serviços jurídicos adaptados às crescentes complexidades da vida em sociedade. Isto insere-se num processo mais lato de transformação das profissões e, por isso, trilha caminhos de autonomia (interesses profissionais e formas de organização) que são reflexo e causa das referidas tendências das mutações do direito e da justiça em curso.

Em Portugal, mudanças de carácter social, profissional e judicial têm levado a que juízes e magistrados do Ministério Público atravessem sucessivas dinâmicas de transformação de natureza multifacetada. Uma, na necessidade de adaptação às alterações legislativas e organizacionais, impondo-se novas formas de trabalho. Outras, influenciando nas próprias competências de cada profissão, obrigando a um refazer da sua identidade profissional. Embora as primeiras sejam mais comuns, estas acabam por ter influência sobre as segundas, com a necessidade de lapidação das competências a gerar perturbações na estabilidade profissional.

É neste contexto que importa refletir sobre a relevância dos estudos socioprofissionais nas profissões jurídicas e em particular nos juízes e magistrados do Ministério Público. Importa questionar a sua pertinência, bem como os seus possíveis impactos, não só para a melhoria do conhecimento geral, mas porque se exige e se justifica cada vez mais para que haja um reflexo visível na capacidade de resposta do sistema judicial às necessidades e expectativas dos cidadãos. Nada fere mais os valores de cidadania do que a incapacidade de resposta da instituição com a missão de garantir o exercício dos próprios direitos de

⁵³ Sobre o movimento ADR (*Alternative Dispute Resolution* – Resolução Alternativa de Litígios) e os processos de informalização e de desjudicialização, ver, entre muitos outros, Pedroso e Cruz (2000), Pedroso, Trincão e Dias (2001) e Costa, A.S. *et al.* (2002).

cidadania: os tribunais. E questionar os tribunais é questionar igualmente o exercício profissional dos seus principais atores: os juízes e os magistrados do Ministério Público.

A relevância de saber “quem são” os profissionais que atuam na área da justiça, e em particular os juízes e magistrados do Ministério Público, conhecendo as suas origens e trajetórias, identidades e valores e como essas características influenciam o desempenho do seu trabalho é vital para a compreensão do sistema judicial e pode ser um importante instrumento de gestão e de intervenção no sistema. A transformação das profissões jurídicas é assim o objeto central da reflexão proposta neste capítulo. Pretende-se lançar algumas pistas para um debate que se está a iniciar em Portugal, e que poderá ser fundamental para a melhoria do funcionamento do sistema judicial e do próprio acesso à justiça e ao direito. O argumento proposto para reflexão é o seguinte: a (compreensão da) transformação das profissões jurídicas, “velhas” e “novas”, é uma condição fundamental para a concretização de um novo paradigma de justiça. Procurar-se-á, assim, identificar e analisar alguns dos principais contributos até agora realizados nos estudos socioprofissionais na área do direito e da justiça, em Portugal e noutros países, com o objetivo de contextualizar os processos de transformação das profissões jurídicas, de identificar as principais abordagens teórico-metodológicas e de observar as tendências e problemáticas emergentes no que respeita ao exercício profissional de juízes e magistrados do Ministério Público.

Espera-se, por fim, contribuir para a necessária reflexão teórico-científica sobre esta temática, bem como apontar pistas para a realização de vários estudos, que, como se irá ver, ainda tardam a surgir e cuja ausência limita o conhecimento e a construção de caminhos capazes de resolver os problemas que vão sendo diagnosticados. As soluções preconizadas para resolver os problemas de desempenho nos sistemas judiciais não vingarão se não forem tidas em consideração as especificidades e necessidades dos seus corpos profissionais, em especial das magistraturas.

2. As profissões nos estudos sociojurídicos: breve contextualização

Desde o final da década de 1950 e início da de 1960, o direito, a sociologia e os estudos sociojurídicos têm focado as suas preocupações no processo e nas dimensões institucionais e organizacionais do direito (Ferreira e Pedroso, 1999). Na década seguinte, a sociologia do direito reorientou-se para os sinais da crise emergente do Estado-Providência e para a falta de realização efetiva dos direitos dos cidadãos, considerando-se a justiça como um campo para a resolução desses problemas. Recentemente, nas décadas de 1980 e 1990, têm igualmente surgido preocupações quanto ao acesso ao direito e à justiça, à morosidade da justiça, à democraticidade e à transparência na justiça ou à avaliação do desempenho dos sistemas judiciais (Gomes, 2001, 2003; Breen, 2002; Dias, 2004; Ferreira, 2005a). Concomitantemente, foram sendo realizados estudos sobre outras áreas do conhecimento do direito (como, por exemplo, ambientais, de género, infância e estudos sobre a raça/etnia) em que o papel da justiça e do direito no reconhecimento e na realização dos direitos emergentes é realçado, em particular a prática dos agentes judiciais para com estes conflitos de crescente visibilidade (Ptacek, 1999; Alves *et al.*, 2009).

Os primeiros estudos analisaram os tribunais como organizações (Shapiro, 1981) e a seguir foram estudados os conflitos sociais e os mecanismos de resolução de litígios (Mackie, 1991). Estudos posteriores debruçaram-se sobre a administração da justiça como uma instituição profissional e política em mudança permanente (Santos *et al.* 1996; Garapon, 1998). Mais recentemente, as profissões jurídicas tornaram-se alvo de grande interesse científico e atenção pública (incluindo política), não só na análise das suas competências, mas também na forma como são desempenhadas, como estão organizadas e nos modos de relacionamento com os cidadãos (Kritzer, 1999; Auburn, 2000; Dias e Pedroso, 2002; Dias, 2004; Dias, Fernando e Lima, 2011).

A importância da cultura jurídica dominante e dos seus profissionais para o sucesso das reformas legais e das transformações do sistema judicial é igualmente alvo de estudo (Nelken, 2004), enquanto outros autores discutem o papel dos juízes e magistrados do Ministério Público, as suas competências legais, o desempenho profissional, a organização judiciária e, num sentido mais amplo, o contexto político de desempenho da profissão (Jacob *et al.*, 1996; Guarnieri e Pederzoli, 1997, 2002). Na última década, verificou-se uma

grande variedade de publicações, especialmente sobre o papel dos juízes na aplicação da lei ou no modo como interpretam os seus poderes em contextos de reforma judicial (nos termos da tradição do direito comum) (Merryman e Pérez-Perdomo, 2007),⁵⁴ mas também sobre a forma como as suas ideologias e pensamento político afetam o seu desempenho profissional (Posner, 2008), ainda que, por vezes, com um caráter mais reflexivo e teórico, portanto, sem uma base empírica consolidada.

São escassos os estudos sobre a caracterização dos profissionais do direito que visam compreender como as suas origens, trajetórias e valores influenciam as suas atitudes perante a lei e a justiça. Em alguns países, como Espanha (Toharia, 1975), Itália (Di Federico, 1989) e França (Bodiguel, 1991), foi sendo realizada uma abordagem para a caracterização social dos juízes, embora muito desfasada dos tempos recentes. No entanto, a maioria dos estudos tem sido insuficiente por não dar uma voz ativa aos agentes judiciais que estão sob escrutínio e por não contextualizar devidamente o impacto que a cultura de um corpo profissional tem sobre o funcionamento do sistema judicial. Há, contudo, um renovar das abordagens, por exemplo, à problemática das magistraturas, como é o caso dos livros de Daniela Piana (2010) ou Onghena *et al.* (2008), ainda que se centrem em planos mais teóricos de reflexão, sem uma base empírica forte. Por outro lado, os poucos estudos realizados têm-se centrado igualmente nos Auditores de Justiça ou na própria magistratura judicial, subestimando o papel dos magistrados do Ministério Público, que, em Portugal como em outros países, desempenham um papel central no sistema judicial (Fionda, 1994; Dias e Azevedo, 2008). Contudo, no caso do Ministério Público em Portugal, devem realçar-se alguns dos estudos desenvolvidos, muitos deles por magistrados do Ministério Público, numa demonstração de grande capacidade de reflexão interna mas também pública, sobre o estatuto e o papel desempenhado no seio do poder judicial, ainda que se cinjam mais sobre uma dimensão analítica dos preceitos legais que enquadram a profissão, em termos históricos ou nas várias áreas jurídicas de atuação

⁵⁴ Em Portugal, várias análises do desempenho dos magistrados são estimuladas a partir das revistas apoiadas pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (Revista do Ministério Público) e pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Revista Julgar), em que os autores dos artigos publicados não são apenas magistrados.

(Cluny, 1997; Rodrigues, 1999a, 1999c; Mesquita, 2003; Azevedo, 2004; Carmo, 2004; Dias, Fernando e Lima, 2011; Carvalho, 2012).⁵⁵

Em Portugal, os advogados têm sido a única profissão jurídica estudada por meio de inquérito por questionário relativamente à análise do seu processo identitário (Caetano, 2003), deixando de fora a caracterização social da profissão. Mesmo a nível internacional, e em particular no contexto anglo-saxónico, os advogados continuam a ser uma das profissões mais estudadas, ainda que muitas vezes os estudos estejam ligados a aspetos específicos, como a organização empresarial, o carácter liberal da profissão ou a relação entre o maior número de advogados e o aumento da litigância, entre muitos outros, como se verá no capítulo seguinte. Raramente se avança para estudos de caracterização geral, optando-se antes por estudos parcelares que nem sempre permitem extrapolações para análises mais globais e complexas sobre o papel que ocupam e o impacto que têm na concretização dos objetivos centrais de qualquer sistema judicial.

Em Portugal, os estudos desenvolvidos pelo Observatório Permanente da Justiça, do Centro de Estudos Sociais, têm dado um contributo valioso para o estudo e discussão sobre o sistema judicial, incidindo sobre uma vasta gama de questões. Entre os vários estudos de avaliação efetuados, tem sido prestada especial atenção ao recrutamento e formação dos juízes e dos magistrados do Ministério Público, sustentando a necessidade de um corpo judicial flexível e heterogéneo capaz de refletir a diversidade de conhecimentos e, ao mesmo tempo, a diversidade da sociedade (Santos, 2001, 2006; Santos, Gomes *et al.*, 2011), realçando-se igualmente a importância da cultura jurídica para o sucesso das reformas judiciais (Santos, Gomes *et al.*, 2006). Esta última vertente, que raramente é contemplada nos processos de reformas judiciais e cujos verdadeiros impactos jamais foram estimados, tem sido incluída em algumas análises mais recentes sobre a evolução da arquitetura judicial e da sua independência (Dias, 2010; Dias e Almeida, 2010) como elementos fulcrais a contextualizar sempre que se pensa na implementação de novos mecanismos ou instrumentos que visam resolver problemas devidamente identificados e avaliados. Por conseguinte, não são de estranhar as reações, e mais tarde os resultados, das reformas

⁵⁵ Estes são apenas alguns exemplos de estudos publicados sobre o Ministério Público de autores que têm contribuído para a reflexão sobre o papel desempenhado pelo Ministério Público em Portugal. Muitos outros foram sendo publicados, em particular a partir de 1974, demonstrando uma capacidade reflexiva, muitas vezes oriunda da própria magistratura, que adquire um carácter invulgar quando se compara com outros países.

judiciais introduzidas ao longo das últimas décadas, na maior parte das vezes estudadas, decididas e implementadas sem se ter em consideração o pensar, o sentir e o atuar das profissões jurídicas envolvidas.

A nível internacional, e a título exemplificativo, a *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ)⁵⁶ do Conselho da Europa é uma das entidades que tem produzido sucessivos relatórios anuais, procurando recolher e sistematizar a informação estatística sobre os sistemas judiciais dos vários países que integram este órgão. A informação recolhida permite estabelecer comparações de largo espectro, ainda que devidamente temperadas pelas diferenças existentes no quadro legislativo de cada país e nas competências que cada profissão jurídica exerce. Contudo, é possível, através dos quadros comparativos, elaborar um retrato macro da evolução das profissões jurídicas dos 47 países que compõe este organismo, partindo-se, então, para uma análise mais pormenorizada dentro de cada país.

É possível afirmar, em termos genéricos, e após a análise da literatura recolhida, que os estudos empíricos relativos às diversas profissões jurídicas, e em particular das magistraturas, têm sido escassos, quer em termos comparativos, quer no âmbito de cada país. Esta escassez dificulta uma análise global deste campo e também constitui uma lacuna quando se pretende, em concreto, analisar o comportamento das profissões jurídicas face aos problemas que, cada vez mais, se fazem sentir nos diversos sistemas judiciais. É comum referir-se que os problemas são idênticos, as causas para a resposta pouco eficiente dos tribunais são semelhantes ou que a crise das profissões jurídicas contribui para a erosão da legitimidade do poder judicial. Mas neste contexto torna-se difícil aferir qual a responsabilidade destas profissões, seja para a origem e perpetuação dos problemas ou o seu potencial/efetivo contributo para a superação das dificuldades, tanto mais que os estudos sociojurídicos se centram mais, como se referiu, em problemas concretos do que nos responsáveis pelo funcionamento do sistema (os operadores judiciais).

De seguida, e procurando contribuir para a reflexão necessária à volta destas dúvidas, será apresentado um conjunto de temáticas e de áreas de estudo socioprofissionais na área da justiça, de modo a analisar o que de mais interessante tem sido produzido sobre as profissões jurídicas, quer em termos gerais, quer sobre as magistraturas em particular.

⁵⁶ Ver <<http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej>>.

3. Contextos de transformação das profissões: causas e consequências das mudanças sociais

As profissões encontram-se, neste início de século, em permanente transformação. Esta ocorre em tempos e espaços distintos de acordo com as necessidades sociais e, não menos importantes, profissionais. Aliás, as transformações promovidas pelas próprias profissões, segundo estratégias de revalorização profissional ou de manutenção de um *status quo*, são elementos constantes da evolução das sociedades desde os tempos mais remotos até aos nossos dias (Dias e Pedroso, 2002: 11).

Autores como Freidson (2000) procuraram fundamentar que a transformação que ocorre nas profissões, um pouco por todo o lado, não se trata de um elemento definidor de declínio ou desaparecimento das profissões, mas antes de um sinal da sua própria evolução dinâmica. Assim, ao passar um rápido olhar sobre as profissões em “crise” verifica-se que as mais “atingidas” são as profissões tradicionais com um estatuto social elevado, como os médicos, advogados, políticos ou professores. Outras profissões menos valorizadas socialmente ou com um menor impacto na sociedade são excluídas desta análise ou, em caso de extinção, esquecidas. No entanto, a “crise” destas profissões acontece no preciso momento em ocorre uma reconversão do modelo organizacional das profissões e se verifica um aumento da competitividade profissional, com o surgimento e ascensão de “novas” profissões, da reconversão de outras e se questionam os monopólios de conhecimento e de exercício profissional.⁵⁷

A organização das competências técnicas e o poder que detêm em setores particularmente relevantes da vida social são aspetos fundamentais para caracterizar a importância das profissões. Maria Rosaria Ferrarese (1992: 43), que analisa as profissões jurídicas num contexto mais global da transformação recente das profissões, distingue como elementos importantes na caracterização das profissões a competência e o poder. A competência é o elemento-chave de qualquer profissão «por possibilitar uma forma de monopólio do conhecimento técnico por parte do grupo profissional». O poder «consiste no facto de a profissão poder usar de maneira privilegiada, mesmo monopolisticamente, esses conhecimentos técnicos»⁵⁸ (Ferrarese: 1992: 43). Perante esta análise, é fácil concluir que cada profissão é confrontada, *per se*, com um conjunto de transformações

⁵⁷ Para uma boa reflexão sobre a evolução histórica das profissões, ver Robert Dingwall (2008), que apresenta uma recolha de artigos publicados desde a década de 1970, permitindo observar a evolução das tendências, conceitos e problemáticas à volta dos estudos das profissões, em contextos globais de transformação.

⁵⁸ Tradução livre do autor.

que as impele a atualizar as suas competências e os equilíbrios de poder existentes entre os vários grupos profissionais. E, num contexto de grande instabilidade profissional, a sobrevivência de cada um começa a passar não pela integração numa profissão, mas antes por deter várias profissões (Ludwig, 2000). Isto implica repensar a estratégia e trajetória profissional procurando articular um conjunto de conhecimentos e técnicas que confirmem competências para exercer diversas profissões. A volatilidade de uma estratégia de acumulação de várias profissões numa só pessoa está a diluir a coerência e estabilidade profissional que caracterizaram, durante séculos, as profissões.

O protagonismo profissional é, apesar destas tendências, um facto incontestável, ao qual já Talcott Parsons se tinha referido há várias décadas, defendendo que «o desenvolvimento e aumento da importância das profissões constitui provavelmente a mais importante mudança ocorrida no sistema ocupacional das sociedades modernas» (Parsons, 1939 *apud* Rodrigues e Carapinheiro, 1998: 147). As mudanças que surgem a ritmo alucinante têm contribuído, contudo, para a redefinição de noções como profissão e profissionalismo, bem como para o surgimento de novas noções como a de pós-profissionalismo. Tal como referem Rodrigues e Carapinheiro,

se é verdade que em muitas circunstâncias se contesta hoje o poder dos profissionais e não se aceita, sem discutir, a sua autoridade, é também verdade que o modelo associado ao profissionalismo se divulgou como um valor positivo, oposto ao do amadorismo, assalariamento, funcionalismo e outros, passando a profissionalização a constituir uma aspiração de muitos grupos profissionais pelo poder, prestígio e autonomia que lhe estão associados (Rodrigues e Carapinheiro, 1998: 147-148).

A transformação das profissões, o protagonismo profissional, as noções de profissionalismo e o reconhecimento da necessidade de existência de conhecimentos e competências profissionais são elementos que caracterizam a inevitabilidade da análise da dinâmica e evolução das profissões como elementos estruturantes da organização social em sentido lato (Faulconbridge e Muzio, 2012). Deste modo, o estudo do impacto das profissões na sociedade é algo que não pode deixar de ser integrado como componente fundamental da análise social. Tornar a análise das profissões um elemento central da reflexão sobre os problemas atuais é, de novo, inevitável, recuperando-se uma tradição que parecia perdida com a explosão e dispersão das profissões e dos seus campos de atuação (Sánchez Martínez *et al.*, 2003).

3.1. Profissões, profissionalismo e pós-profissionalismo: as velhas e as novas profissões

O conceito de profissão tem tido vários significados ao longo dos tempos.⁵⁹ Herbert Kritzer (1999) considera três definições, que aqui se sintetizam: a de senso comum, que é sinónima de ocupação, em oposição a amador; a histórica, que inclui um conjunto de ocupações que exigem formação específica e seleção através do mérito demonstrado e uma avaliação por outros profissionais da mesma área; e a sociológica, que usa a palavra profissional num sentido mais restrito. Nesta última definição, dois elementos são fundamentais na caracterização da profissão: a exclusividade profissional e a utilização de conhecimento abstrato. Algumas profissões conseguiram adicionar outros conceitos, tais como altruísmo, autonomia regulatória e independência face aos “clientes” e ao Estado, que contribuíram para uma maior afirmação em relação a outras profissões (casos da medicina ou da advocacia).

O pós-profissionalismo, de acordo com Kritzer, implica a combinação de três elementos: a perda de exclusividade profissional; a crescente segmentação da utilização do conhecimento abstrato através da especialização; e o crescimento do uso das novas tecnologias no acesso às fontes de informação. Esta nova realidade permite que os serviços antes desempenhados exclusivamente por certas profissões possam agora ser efetuados por um conjunto de profissões especializadas. A resistência das profissões tradicionais não conseguiu combater a crescente especialização e segmentação de tarefas, bem como o acesso alargado à informação, em especial através da Internet. Assim, o conceito de pós-profissionalismo de Kritzer combina as complexidades desta evolução profissional com a multiplicidade de modos em que se manifestam, nomeadamente nas mudanças dos padrões de influência política, na racionalização do conhecimento e no crescimento das tecnologias como instrumento de trabalho e acesso à informação.

As profissões são entidades que, no entender de Richard Abel (1986), procuram, por natureza, limitar o acesso à profissão e reduzir os níveis de competição interna, e algumas profissões, como por exemplo as jurídicas, os economistas ou os arquitetos, têm vindo a

⁵⁹ Sobre a evolução das profissões e dos modelos de análise, ver, por exemplo, Rodrigues (1997).

perder estes mecanismos de controlo.⁶⁰ O pós-profissionalismo caracteriza-se, então, por uma especialização dos serviços prestados pelos vários profissionais de forma idêntica ao que sucedeu com a especialização de produtos. Como esta especialização implicou a deslocalização da mão-de-obra, também a especialização verificada na produção de serviços impõe uma flexibilidade de recursos humanos, quer a nível contratual, quer mesmo em termos geográficos. Como refere Kritzer (1999: 718), «a alteração da natureza do trabalho combinada com a diminuição do emprego estatal e a globalização da atividade económica constituem as condições para a emergência do pós-profissionalismo».⁶¹ Este processo foi ainda mais acelerado com as reformas dos serviços públicos, levadas a cabo principalmente nos países europeus, onde a denominada teoria da “*new public management*” tem imposto grandes transformações na organização e exercício das profissões que tradicionalmente estiveram sempre integradas no “funcionalismo público” (Evetts, 2009; Pollit e Bouchaert, 2011). A diminuição dos profissionais na esfera pública e o surgimento simultâneo de profissões especializadas que prestam serviços privados de substituição das necessidades do Estado, realizados anteriormente pelos funcionários públicos, geraram novas dinâmicas de reorganização das profissões, cujos contornos finais são ainda algo difusos. Parece, contudo, ser evidente a diminuição da capacidade do Estado em assegurar a prestação dos serviços até há poucos anos considerados como parte das suas funções, muitas das vezes com nítidas reduções da qualidade e da universalidade dos cidadãos abrangidos (pela conseqüente obrigação dos cidadãos recorrerem a serviços privados pelos quais são obrigados, pelo menos, a pagar valores superiores).

3.2. O “declínio” das profissões: a perda de autocontrolo profissional

Ao relembrar o que se afirmou atrás sobre o declínio das profissões e a perda de controlo profissional (Abel, 1986), verifica-se a existência de três fatores principais que

⁶⁰ Veja-se, por exemplo, as polémicas à volta do acesso à profissão de advogado em Portugal, com a Ordem dos Advogados, liderada pelo Bastonário Marinho Pinto, a considerar que o atual processo de “produção” e seleção de advogados deve ser revisto em função da baixa de qualidade dos licenciados em Direito, de forma a promover o acesso à profissão apenas dos mais competentes. Em 2012, o exame de acesso à profissão de advogado registou cerca de 60% de reprovações (apesar de a Ordem ser responsável por uma fase de formação prévia ao exame). Naturalmente, a questão centra-se, igualmente, com as saídas profissionais e com o aumento do número de advogados, gerando um aumento da competitividade interna e uma conseqüente redução de receitas *per capita*.

⁶¹ Tradução livre do autor.

contribuem para esta realidade (Kritzer, 1999: 718): a alteração da natureza do trabalho, a transformação dos mecanismos de controlo e autonomia profissional e a globalização da prestação de serviços profissionais.

Em relação às alterações na natureza do trabalho, verifica-se uma redução do trabalho manual, um aumento da racionalização das tarefas e a introdução das tecnologias de informação. A racionalização do trabalho envolve três elementos: a formalização e sistematização da distribuição de conhecimento, o desenvolvimento de procedimentos standardizados e a segmentação da prática profissional. Estas transformações vão, posteriormente, ter repercussões na especialização profissional e na delegação de competências. Os médicos, os advogados ou os engenheiros passam a intitular-se especialistas em algumas áreas específicas e abandonam a ideia de “generalistas” que cultivaram durante anos.⁶² Esta especialização ocorre onde existe um mercado dinâmico e de dimensão assinalável. Neste sentido, a especialização acarreta igualmente uma forma de estratificação profissional que, por sua vez, vai reformular as identidades profissionais, subdividindo-as (os neurocirurgiões, por exemplo, adquiriram um reconhecimento socioprofissional mais elevado do que os médicos de família, assim como os engenheiros civis em relação aos engenheiros geológicos). E é dentro desta crescente especialização que surge a delegação de competências noutros profissionais que vão colaborar no exercício das tarefas. Quanto mais especializado o trabalho, mais espartilhado, logo, permitindo delimitar um conjunto de procedimentos rotineiros e simples, capazes de serem executadas por profissionais com níveis de formação mais baixos.

Os impactos da especialização e da, conseqüente, delegação de tarefas vão no sentido de responder às crescentes necessidades e sofisticação dos clientes, que exigem cada vez mais um acesso direto a esses novos profissionais e uma redução dos custos. Esta situação é tanto mais paradoxal quando se sabe que muitas destas novas profissões foram “criadas” pelas profissões tradicionais com o objetivo de atingir níveis de eficiência mais

⁶² Entre os médicos existem distinções consoante as especialidades, como cardiologistas, obstetras, neurocirurgiões, demonstrando uma atividade profissional cada vez mais segmentada. A mesma coisa ocorreu com engenheiros (civis, hidráulicos, de minas, etc.) ou com os juristas (constitucionalistas, administrativistas, penalistas, etc.).

elevados.⁶³ Foram assim os próprios profissionais “tradicionais” a criar ou a colaborar na criação das condições necessárias para a emergência do pós-profissionalismo.

As transformações na autonomia e controlo profissional têm igualmente gerado bastantes discussões. Ao longo dos tempos era o Estado que garantia a exclusividade profissional em nome do “interesse público”, limitando os mecanismos de acesso e dando grande autonomia às profissões. Atualmente, as novas profissões, com níveis de formação inferior, conseguem assegurar as mesmas tarefas com custos mais baixos e com a mesma qualidade. Neste sentido, o Estado deixa de manter a “proteção” às profissões tradicionais, promovendo o ensino de novas variantes mais especializadas e com níveis de formação inferiores, visto que necessitam de menos conhecimentos para executarem tarefas rotineiras e específicas. O Estado mantém, no entanto, o controlo de acesso às profissões através da regulação do ensino público e privado, que não exerce de forma muito restritiva, permitindo assim uma massificação das profissões “tradicionais”. Esta massificação tem a vantagem para o Estado de permitir diluir os poderes profissionais, em especial nas profissões liberais que dependem largamente do funcionamento do mercado, como é o caso dos arquitetos, engenheiros, advogados e, em parte, dos médicos.⁶⁴

As profissões “em perda” procuram resistir a este processo, argumentando que só os profissionais com determinado nível de conhecimentos podem assegurar um desempenho com qualidade e uma compreensão das complexas inter-relações sociais, bem como as particularidades e especificidades de cada caso. Alertam para a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos ao garantir um desempenho com qualidade, o qual só pode ser assegurado com uma formação profissional adequada.⁶⁵ Deste modo, procuram

⁶³ Em França, em 1990, verificou-se a fusão entre as profissões de advogado e de consultor jurídico, que até essa altura se encontravam separadas. Entre as várias razões invocadas para proceder a esta alteração esteve a pressão resultante da criação do mercado único europeu, no sentido de preparar as profissões jurídicas para o alargamento da concorrência, em particular dos gabinetes anglo-saxónicos (Racine, 2001: 256).

⁶⁴ Este argumento não se aplica da mesma forma aos médicos porque estes integram, em parte, o funcionalismo público, facto que permite níveis de organização profissional mais fortes e direcionados, neste caso, ao Estado, nomeadamente na apresentação de reivindicações salariais e profissionais.

⁶⁵ Em Portugal, temos tido várias polémicas desde a década de 1990. Três exemplos: a primeira grande polémica deu-se com os “dentistas brasileiros”, que procuravam adquirir um diploma equivalente, tendo esbarrado com a oposição dos “dentistas portugueses” (Ordem dos Médicos Dentistas), alegando que aqueles não possuíam um nível de formação equivalente ao português. Os técnicos de serviço social têm procurado melhorar a sua imagem profissional e a qualidade do desempenho, bem como restringir com critérios de “qualidade” o acesso à profissão, dado a grande massificação ocorrida nas últimas décadas. Para isso, procuram criar uma Ordem profissional, que tem vindo a ser adiada por parte dos partidos políticos. Mais recentemente, temos assistido à tensão referente à contratação de médicos estrangeiros,

salvaguardar o “mito da autorregulação” (Zacharias, 2009) reivindicando formas de organização que garantam o controlo pelos pares do acesso à profissão, para evitar o que Freidson (1984) designa de “proletarização” profissional.

3.3. A globalização dos serviços e as novas tecnologias: palco privilegiado de transformações nas profissões

A globalização do setor dos serviços tem contribuído igualmente para a transformação das profissões tradicionais e para o aparecimento de novas profissões. Desde logo, permitiu abrir os horizontes geográficos dos profissionais, que deixaram de exercer numa base local. Os técnicos de contas e os contabilistas foram os primeiros a globalizar-se, visto que trabalham em multinacionais que operam em várias partes do mundo (Suddaby *et al.*, 2007). De seguida foram os juristas, procurando resolver as necessidades crescentes das multinacionais no seu processo de globalização, designadamente na adequação dos seus interesses às legislações nacionais, regionais e locais (Silver, 2010). As grandes empresas de advocacia e consultoria jurídica são o reflexo desse processo, atuando à escala global ou associando-se a parceiros locais (Whelan, 2009). Por último, a medicina, com as novas possibilidades tecnológicas, tornou possível que os médicos efetuem consultas e operações à distância, para além da mobilidade que alguns profissionais demonstram ao circularem pelo mundo no exercício da sua profissão. Existem inclusive serviços médicos que começam a globalizar o seu raio de ação, tal como acontece com as empresas financeiras. A saúde tornou-se, nestes últimos anos, um serviço de grande valor mercantil e como tal sujeito às regras de funcionamento do capitalismo⁶⁶ (Ackerly *et al.*, 2011).

No que respeita às tecnologias de informação, e às transformações decorrentes da acumulação de conhecimento e da sua distribuição na sociedade, verifica-se que a necessidade de contratar pessoal altamente especializado tende a diminuir de forma substancial face a uma crescente facilidade de acesso e manuseamento da informação necessária. Ao nível das profissões médicas ou jurídicas, a constituição de bases de dados

por parte do Estado português, para colmatar as carências destes profissionais nos serviços de saúde públicos. Este processo tem gerado uma oposição “cautelosa” por parte das estruturas sindicais e da Ordem dos Médicos, por considerarem tratar-se de profissionais que não estão adequados ao contexto nacional e têm problemas de comunicação por não dominarem a língua portuguesa.

⁶⁶ A globalização da medicina também ocorreu por via da ação humanitária, com a deslocação de equipas dos países centrais para zonas do globo em estado de guerra, calamidade ou de fome.

temáticas permitiu, com relativa facilidade, alterar as tradicionais técnicas de investigação ou de exercício profissional, levando correntemente à delegação de tarefas, por exemplo, dos médicos em enfermeiros e de advogados em assistentes jurídicos ou *paralegals*.⁶⁷

O incremento das tecnologias de comunicação e informação e dos meios de transporte permitiu acelerar os procedimentos e veio facilitar o mundo dos negócios. Deste modo, a restrição da competição e a manutenção do monopólio profissional torna-se mais difícil de conseguir. As resistências à abertura das profissões tradicionais a outros profissionais menos qualificados são grandes, mas têm tido um sucesso limitado. São, contudo, geradoras de turbulências entre as diferentes profissões em competição e, em última instância, refletem-se nos cuidados ou serviços prestados aos cidadãos.

4. As transformações das profissões jurídicas: que tendências?

O processo de transformação das profissões analisado atrás verifica-se igualmente no seio das profissões jurídicas. Este processo de acelerada transformação refere-se não só às profissões jurídicas ditas tradicionais, mas também às novas profissões que têm surgido nos últimos anos. A redefinição de ambas é complexa e envolve frequentemente ambiguidades, tensões e incertezas, aliando-se a este processo uma crescente pulverização dos poderes profissionais ou, pelo menos, uma redistribuição dos mesmos (ou mesmo novos fenómenos da sua concentração). Kent Roach, num relatório canadiano que procura antever a situação do mundo jurídico no ano 2020, recorre a um artigo de G. Burrows publicado em 1913 *no Yale Law Journal* para questionar:

Por que estão tantos membros das profissões jurídicas em difíceis condições económicas? A resposta a esta questão é a “transformação das condições”. A prática jurídica tornou-se comercial. Passou de uma profissão para se transformar num negócio, e que grande negócio. Os interesses financeiros olharam para as profissões jurídicas com olhos de cobiça e gradualmente envolveram-nas e controlaram-nas... Devemos continuar a praticar o direito como uma profissão, honrando as suas tradições e estimando os seus grandes ideais, morrendo

⁶⁷ Os *paralegals* ou paralegais, segundo o relatório do *European Research Network on Judicial Systems* (2000: 17), são profissionais que, por vezes, desempenham o mesmo trabalho que outras profissões jurídicas, como os advogados ou solicitadores, embora a maioria não possua qualificações profissionais adequadas, aprendendo, na sua maioria, através da “tarimba”.

pobres, ou devemos agir como os nossos colegas progressistas e passar para o mundo dos negócios...⁶⁸ (Burrows, 1913 *apud* Roach, 1999: 77).

Ao nível específico da organização e prática das profissões jurídicas tradicionais, a conjugação dos vários fenómenos analisados atrás origina o que Herbert Kritzer considera ser «um verdadeiro tremor nas suas fundações institucionais» (1999: 713). Avrom Sherr (2002), por seu lado, aborda as transformações que se verificam nas profissões jurídicas relacionando-as com três aspetos: o desempenho profissional, a carreira profissional e a formação jurídica. Deste modo, considera que a formação jurídica de base deve adequar-se ao que é hoje a realidade das profissões jurídicas, que em muito se distancia da imagem romântica dos cursos de direito administrados nas faculdades. Enquanto outros autores abordam a questão dos fatores externos na transformação das profissões jurídicas (número de profissionais, relações com o Estado e o mercado ou o comportamento profissional, entre outros), Sherr centra a sua análise nos fatores internos, designadamente nas tarefas desempenhadas e na divisão de competências jurídicas. Assim, constata a existência de uma profunda alteração do paradigma que orienta as profissões jurídicas. No entanto, esta perspetiva não deve descurar o impacto dos fatores externos, nomeadamente económicos, políticos e sociais, como referem Dezalay (1992) ou Animalì e Sciaffi (1995).

4.1. As “velhas” e as “novas” profissões jurídicas

A profissão de jurista é bastante abrangente e inclui situações muito diversas. Desde as “velhas” às “novas” profissões jurídicas, a característica comum é terem como base de formação uma qualificação universitária ou profissional em direito. Maria Ferrarese considera que «a diferenciação do campo jurídico em diversas figuras profissionais responde à necessidade de adequar as diversas distâncias existentes entre o direito e a sociedade e as distintas modalidades de solucionar os potenciais conflitos entre estes dois mundos» (Ferrarese, 1992: 46). Com recurso ao exemplo da realidade portuguesa, pode-se constituir a seguinte tipologia dentro da categoria de jurista (profissional com formação universitária em direito): 1) advogados, a exercerem individualmente como profissionais liberais ou associando-se em empresas de prestação de serviços jurídicos a cidadãos e a

⁶⁸ Tradução livre do autor. O mesmo sucede relativamente às restantes citações nesta página.

empresas e/ou entidades privadas ou públicas; 2) outras profissões jurídicas “tradicionais” (juízes, magistrados do Ministério Público, conservadores dos registos e notários); 3) consultores e assessores jurídicos de empresas, em relação de subordinação contratual a entidades privadas ou públicas; 4) assessores jurídicos em equipas multidisciplinares de decisão/intervenção económica e social; 5) professores de direito nas universidades; 6) “novas” profissões (juízes de paz, assistentes/assessores judiciais nos tribunais, mediadores e conciliadores).⁶⁹ Nalgumas destas novas profissões, como é o caso dos conciliadores ou mediadores, pode haver profissionais com outra formação de base que não seja obrigatoriamente a da licenciatura em direito.

As profissões auxiliares da administração da justiça não obrigam, por seu lado, a uma licenciatura em direito, mas podem também agrupar-se em “tradicionais” e “emergentes”. Entre as primeiras, e recorrendo mais uma vez ao exemplo português, estão os oficiais de justiça, os solicitadores e os funcionários dos escritórios de advocacia e, entre as segundas, por exemplo, os administradores dos tribunais. Neste ponto, bem como nos seguintes, iremos centrar-nos essencialmente nas transformações referentes às profissões jurídicas, deixando as profissões auxiliares para um plano secundário, pese embora a sua importância fulcral para o funcionamento, em particular, do sistema judicial. Apenas devido ao facto de o foco deste trabalho se centrar nas profissões judiciárias, bem como às limitações de espaço, se procederá a esta discriminação, sem que haja qualquer intenção de as desvalorizar.

Deste modo, serão abordados alguns dos temas que estão inevitavelmente relacionados com estas transformações geradoras de insegurança e ansiedade, mas igualmente de oportunidade, levando mesmo alguns autores a referir que estamos numa era pós-profissional. No conjunto das mudanças observáveis constata-se, desde logo, um duplo movimento: por um lado, as práticas jurídicas vão, por vezes, mais depressa do que a legislação, desatualizando-a; por outro, é a própria legislação a impor alterações, redefinindo as competências de cada grupo profissional tendo em consideração, consoante as forças políticas predominantes e a sua permeabilidade aos

⁶⁹ O relatório sobre as saídas profissionais dos juristas em Portugal, elaborado por José Miguel Júdice (2000), analisa um conjunto de possibilidades para os licenciados em direito, que não apenas as profissões ditas tradicionais, como, por exemplo, nas autarquias, departamentos estatais, diplomacia, entre outras, procurando resolver alguns dos problemas resultantes do (na sua opinião) excesso de licenciados em direito.

interesses corporativos, os interesses públicos dos cidadãos, os interesses privados das profissões e o equilíbrio dos mercados profissionais.

4.2. As profissões jurídicas: mercado vs. serviço público

A distinção efetuada entre as diversas profissões jurídicas não é simples porque atualmente pode haver o exercício simultâneo de atividades, como é o caso dos professores de direito que, ao mesmo tempo, exercem advocacia, podendo ainda ser consultores, assessores e emitir pareceres jurídicos para entidades privadas ou públicas. A exceção vai para os juízes, os magistrados do Ministério Público, os notários⁷⁰ e os conservadores dos registos que exercem as suas funções em regime de exclusividade, bem como os assistentes judiciais e os juízes de paz. A exclusividade está reservada apenas a profissões ainda integradas nas funções do Estado ou, pelo menos, na sua influência direta, pela natureza das suas funções, como é o caso dos notários. As restantes atividades profissionais, embora constituindo essencialmente profissões liberais, podem desempenhar também funções junto de serviços públicos através de contratos de prestação de serviços ou outras figuras contratuais.

A transformação das profissões jurídicas depende, em parte, do exercício liberal ou público da profissão, variando assim o ritmo e as características das mudanças operadas nos últimos tempos.⁷¹ As transformações das profissões dependentes do funcionamento do mercado têm sido mais rápidas e profundas, devido à necessidade de responder às exigências dos clientes e de assegurar a “sobrevivência” profissional. As profissões integradas no Estado sentem uma menor necessidade de adaptação à mudança das condições de trabalho e resistem à transformação das suas profissões, ainda que a natureza do exercício das suas funções não lhes permita, *per se*, alterar as suas práticas sem o devido enquadramento legal aprovado pelos poderes executivo e legislativo. As

⁷⁰ Em Portugal, quando não havia licenciados em direito em número suficiente, até à década de 1980 foi permitido que os conservadores e os notários pudessem advogar e até substituir os magistrados da comarca, em caso de inexistência ou impedimento. Com a privatização do notariado português, bem como com o surgimento de juristas em excesso, esta profissão voltou a confinar-se ao exercício das suas competências estritas.

⁷¹ Maria Rosaria Ferrarese considera que as profissões jurídicas “circulam”, por natureza, na esfera dos poderes estatais devido a questões simbólicas ou de legitimidade, que se relacionam, por sua vez, com as competências e os poderes profissionais. O exercício profissional junto do mercado ou dos serviços públicos proporciona, assim, diferentes graus de poder simbólico e profissional (1992: 44).

profissões liberais, em especial os advogados, opõem-se com frequência à repartição de competências por outras profissões, novas ou velhas, na tentativa de manutenção do monopólio de execução de tarefas que tradicionalmente lhes estão atribuídas, resistindo assim ao aparecimento e afirmação de novos profissionais. Esta oposição fundamenta-se, por um lado, na qualidade da sua formação e dos serviços que prestam e, por outro, na possibilidade de diminuição dos seus rendimentos e na limitação do exercício profissional.

Deste modo, enquanto a transformação das profissões jurídicas de natureza pública é estimulada, essencialmente a partir de fatores exógenos (opinião pública, reformas políticas, instâncias internacionais, etc.), as mudanças ocorridas junto das profissões liberais devem-se a uma complexidade de fatores exógenos e endógenos, como a adaptabilidade ao mercado e à concorrência profissional⁷² (Susskind, 2008), muitas vezes induzidas à escala internacional, como é o caso dos advogados através das diretivas emanadas da União Europeia (Garoupa, 2008). As profissões públicas são mais passivas e reativas, ao passo que as profissões liberais são mais proactivas. No entanto, umas e outras procuram a sua valorização profissional, situação que, por vezes, tanto pode coincidir como colidir com o interesse geral dos cidadãos e do bom funcionamento da justiça. As mutações de profissões como as de magistrado estão sempre dependentes das reformas políticas de modernização do sistema judicial e legal, em função da necessidade de melhoria do desempenho, da criação de alternativas ou complementos à sua função e da promoção ou restrição do acesso a esse serviço público.

4.3. Os processos de desjudicialização e informalização da justiça: a aceleração das transformações das profissões jurídicas

O movimento de reformas de natureza informal e desjudicializadora na administração da justiça inclui-se num processo complexo de juridificação e desjuridificação das sociedades modernas e revela uma permanente ambivalência. Uma vez é de

⁷² A concorrência profissional na advocacia é um processo relativamente recente, que provoca ainda algum desconforto. Isto porque, «durante muito tempo, os advogados estiveram separados das realidades económicas [...] tratava-se de uma rivalidade frustrada enquadrada por regras deontológicas. Por outro lado, os advogados tendiam a demarcar-se claramente das profissões comerciais. [...] Atividades tradicionalmente civis, como em primeiro lugar a profissão de advogado, transformam-se em atividade económica de tal maneira que se fazem ouvir vozes em favor do reconhecimento do fundo liberal construído sobre o modelo do fundo do comércio» (Racine, 2001: 251).

iniciativa do Estado, outras vezes tem origem na comunidade. Ora é uma justiça de “segunda classe”, ora é uma justiça mais próxima dos cidadãos. Ou, ainda, tanto tem como função “descarregar” os tribunais da “litigação de massa” e melhorar o seu desempenho (v.g. cobrança não judicial de dívidas), como desenvolve uma perspectiva de integração social, reduzindo tensões sociais, criando solidariedades através da participação dos cidadãos e promovendo o seu acesso ao direito e à justiça.

Os processos de desjudicialização⁷³ surgem, um pouco por todo o mundo, no quadro do direito estadual e do sistema judicial como reação à incapacidade de resposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à “irrazoável” duração dos processos e ao difícil acesso à justiça (Pedroso, 2002; Pedroso, Trincão e Dias, 2001). Os processos de desjudicialização têm consistido essencialmente, por um lado, na simplificação processual e no recurso dos tribunais a meios informais e a “não juristas” para a resolução de alguns litígios e, por outro lado, desenvolvem-se através da transferência da competência da resolução de um litígio do tribunal para instâncias não judiciais ou para o âmbito de ação das “velhas” ou “novas” profissões jurídicas, ou mesmo das novas profissões de gestão e de resolução de conflitos. Assiste-se assim, neste processo, a uma dupla transferência de competências. Em primeiro lugar, a resolução de (alguns) litígios dos tribunais judiciais para uma instância de natureza administrativa (p. ex., comissão ou entidade administrativa, julgados de paz), privada (conciliação, mediação e arbitragem) ou híbrida com componentes administrativos e comunitários (p. ex., comissões de proteção de crianças e jovens), que passa a ser a entidade competente para resolver o litígio definitivamente ou, pelo menos, em primeira instância. Em segundo lugar, verifica-se a profissionalização de alguns dos titulares destas novas instâncias não judiciais, bem como a existência, por efeito do processo de desjudicialização, de uma acelerada transformação das profissões jurídicas, através da construção de novas profissões (p. ex., mediadores familiares, juízes de paz ou solicitadores de execução) ou reconstrução de velhas profissões (p. ex., notários ou conservadores do registo civil), atribuindo-lhes novas competências para a gestão e resolução de litígios.

⁷³ Existem atualmente muitos países a enveredar por processos de desjudicialização de diversos tipos de litigação, como determinados ilícitos criminais (Hammergren, 2007), comerciais (Peerenboom, 2009), de divórcio (Mold, 2006), administrativos ou até sobre questões ambientais (Huang, 2010).

A informalização da justiça assenta, por um lado, na criação de uma “justiça alternativa ou informal” decorrente do movimento *Alternative Dispute Resolution* (Resolução Alternativa de Litígios), em regra, oriundo das organizações sociais e económicas – de natureza plural quanto aos meios, processos, e litígios que resolve – e, por outro, no desenvolvimento do paradigma do consenso, reparação, negociação e da “justiça em comunidade”. Por seu lado, a desjudicialização consiste na simplificação processual, no recurso a meios informais para acelerar ou melhorar o desempenho dos processos judiciais e na transferência de competências de resolução de litígios para instâncias não judiciais e/ou para “velhas” ou “novas” profissões jurídicas ou de gestão/resolução de conflitos.

As profissões envolvidas na resolução de litígios, de modo formal ou informal, estão, assim, num processo de grande transformação. O desenvolvimento deste processo está dependente da redistribuição de competências legais, através de uma descentralização de competências antes concentradas, essencialmente nos tribunais e nalgumas profissões jurídicas. Algumas destas novas profissões são cada vez mais (re)conhecidas, bem como as suas atividades: mediadores, árbitros e conciliadores. Incluem-se aqui não só as profissões jurídicas, mas também um conjunto de atividades desenvolvidas por profissionais não juristas, que tem vindo a permitir desenvolver toda uma série de mecanismos de resolução de litígios de modo extrajudicial, resultando em diversas experiências num número crescente de países.⁷⁴

As profissões relacionadas com estas atividades jurídicas ainda não ganharam, em geral, quer uma relevância ou visibilidade social, quer um estatuto profissional semelhante ao das profissões tradicionais. Deste modo, embora se comecem a exercer novas atividades, a sua instituição ainda se encontra bastante aquém do exigido pelas tarefas desempenhadas. E a sua atividade encontra-se limitada, por exemplo, no caso português, entre outras razões, pela falta de divulgação e de sensibilização, quer junto dos tribunais e seus profissionais, quer no âmbito dos cidadãos que recorrem aos tribunais. Simultaneamente, envereda-se cada vez mais por uma política de implementação de estruturas de resolução de pequenos

⁷⁴ O relatório do Senado francês, coordenado por Pierre Fauchon (1997), já ia neste sentido, realçando, numa reflexão mais abrangente sobre os meios da justiça francesa, o papel que a conciliação e a mediação pode desempenhar, bem como a transferência para outras profissões jurídicas de competências que atualmente sobrecarregam os tribunais, sempre que não exista um litígio ou este se encontre perfeitamente regulado, sem que haja margem para dúvidas.

conflitos, como são os centros de arbitragem de conflitos de consumo ou os Julgados de Paz.⁷⁵ Em Portugal, no caso da descentralização de competências, temos o exemplo da reforma de 2001 que promoveu a distribuição por outras profissões jurídicas de competências tradicionalmente do foro exclusivo dos tribunais. Esta redistribuição de competências surgiu com a proposta do Ministério da Justiça,⁷⁶ em simultâneo com a promoção de outros serviços de resolução de litígios, confirmando a tendência internacional da aposta na revalorização profissional, não só das profissões tradicionais, mas também das novas profissões que estas medidas contemplavam. Esta proposta seguiu algumas das tendências que se verificam a nível internacional, e que compreendem, pelo menos, dois fenómenos capazes de alterar o funcionamento da justiça contemporânea. O primeiro, relaciona-se com a transformação de velhas profissões e a criação de novas. O segundo, que ocorre ao mesmo tempo, relaciona-se com a busca de um novo paradigma da justiça que, para além da centralidade dos tribunais na resolução de litígios, reconheça a importância das instâncias não judiciais no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Estas medidas não são, contudo, imunes à contestação, em particular por parte de algumas profissões tradicionais, especialmente quando lhes retiram competências que podem afetar, concomitantemente, o seu estatuto profissional, o nível de remunerações e o controlo sobre a capacidade de intervenção na resolução de litígios (Dias e Pedroso, 2002).

A necessidade de encontrar as soluções que melhor se adaptem à necessidade de uma justiça eficaz e em tempo útil, e que pode passar pelo recurso a novos mecanismos de resolução de conflitos,^{77,78} foi relativamente consensual durante algum tempo.⁷⁹ Esta

⁷⁵ Sobre a arbitragem em Portugal, ver Pedroso e Cruz (2000), e sobre os Julgados de Paz, ver, entre outros, Pedroso, Trincão e Dias (2001), Pedroso (2001), Costa, A.S. *et al.* (2002), Pires (2008) ou Almeida (2009).

⁷⁶ Referimo-nos à proposta do Ministério da Justiça, intitulada “Para uma nova repartição de competências na justiça”, que veio a ser a base das alterações que sucederam nos anos seguintes e que culminou, por exemplo, no caso da reforma da ação executiva, na criação dos solicitadores de execução.

⁷⁷ O Comité Europeu para a Cooperação Jurídica e o Comité Europeu para os Problemas Criminais (CD-CJ e CDPC, 2000) elaboraram um relatório, aprovado pelos ministros da Justiça dos países do Conselho de Europa, que considera a mediação e a conciliação, a par de medidas preventivas, essenciais para a melhoria da eficácia da justiça e a sua modernização.

⁷⁸ A DECO, por exemplo, no seu parecer à proposta de redistribuição de competências do Ministério da Justiça de 2001, considerava que a superação da «crise do sistema de justiça não pode ser feit[a] apenas com o aumento e modernização dos meios existentes, mas também com a implementação de centros de resolução extrajudicial de conflitos, de competência genérica e específica, em todo o território nacional».

⁷⁹ Atualmente começam a surgir algumas críticas ao funcionamento dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, em particular relativamente às seguintes questões: existência de desigualdade entre as partes; custos processuais superiores aos dos tribunais; menor legitimidade pública e diminuto reconhecimento social; aumento da morosidade processual; possível obrigatoriedade de enveredar por

necessidade implica a reformulação da justiça e depende da redistribuição de competências por velhas e novas profissões, nuns casos desjudicializando os procedimentos para outras profissões e, noutros, introduzindo novos profissionais que auxiliem o exercício da justiça. Na primeira situação, refira-se a transferência de competências dos tribunais para os advogados, notários ou conservadores e o surgimento de novas profissões para executar tarefas que lhes sejam delegadas pelos juizes, enquanto em relação à segunda situação se pode exemplificar com a necessidade de auscultar psicólogos, economistas, assistentes sociais ou sociólogos em casos de menores em risco, falência de empresas ou situações de exclusão social.⁸⁰ Os psicólogos e os assistentes sociais começam a desempenhar formalmente novas competências que tradicionalmente lhes eram negadas, nomeadamente a mediação ou a conciliação que, por vezes, já desempenhavam de modo informal (Pedroso, Trincão e Dias, 2001; Marques *et al.*, 2000; Frade, 2001). Ora, aqui é perceptível o potencial de tensões decorrentes dos reajustamentos profissionais, que posteriormente tem repercussão ao nível da decisão política. Por isso se continua a assistir a um constante deslocar de interesses e competências de profissões não jurídicas em direção às profissões jurídicas e vice-versa, em consequência da necessidade de reformulação dos próprios mercados de trabalho e do cruzamento de experiências e competências,⁸¹ assim como das necessidades de resolução de conflitos emanadas por parte dos cidadãos.

As características profissionais que se enunciam nos pontos seguintes, embora se possam reportar a todas as profissões jurídicas, dizem respeito especialmente às profissões que dependem do mercado e que são exercidas de uma forma liberal.

um mecanismo alternativo de resolução de conflito; falta de controlo profissional e de avaliação de competências das novas profissões; maior complexidade do sistema de resolução de conflitos; e pouca distribuição territorial destes serviços. A acumulação de alguns destes fatores é geradora de maiores dificuldades de acesso dos cidadãos a uma estrutura de resolução de conflitos.

⁸⁰ François Ruellan (1999) fala, por exemplo, do movimento geral que se verifica em direção a formas de resolução alternativa de litígios, como a conciliação e a mediação, no sentido de procurar novos métodos de gestão dos contenciosos mais adaptados às necessidades dos cidadãos, em resposta a uma certa inadequação das respostas tradicionais provenientes do aparelho judiciário.

⁸¹ Face a esta realidade de transformação das profissões jurídicas e o alargamento do seu campo de ação ao espaço europeu, a União Europeia concebeu, ao longo dos anos, uma série de programas que visam o aprofundamento do intercâmbio profissional e a criação de mecanismos capazes de estabelecer pontos comuns e metodologias de cooperação à escala europeia, como o Programa Robert Schumann, o Grotius, a Action Jean Monnet ou o Leonardo Da Vinci (ver *site* da União Europeia, através do Eurocid – Centro de Informação Europeia <<http://www.eurocid.pt>>).

4.4. A especialização e multidisciplinaridade: a “industrialização” e despersonalização dos serviços jurídicos

O tema da especialização profissional é ainda hoje controverso porque as profissões jurídicas tradicionais sempre cultivaram a imagem de profissionais generalistas, embora as “empresas jurídicas” há muito se especializem em determinadas áreas. A questão principal passa por saber que requisitos são necessários para se denominar de especialista, quem está habilitado para atribuir essa certificação e em que situações se pode atribuir essa categoria. Não obstante as dúvidas surgidas com os procedimentos, a realidade diz-nos que a especialização é uma prática corrente, independentemente do modo como os profissionais atingem esse estatuto. Outra das vertentes relacionadas com o reconhecimento das especializações é a necessidade que existe em saber que dimensão deve adotar cada especialização, isto é, torna-se necessário saber se a especialização deve caminhar no sentido específico das áreas do direito (penal, comercial, laboral, etc.) ou se deve incluir outras áreas de natureza multidisciplinar (fiscalidade, proteção social, mercado de ações, etc.). De qualquer modo, o processo de especialização tem-se vindo a fazer através do sistema de prática profissional (Moorhead, 2010), e não tanto com o recurso a uma formação específica, atravessando quer as profissões liberais, quer as profissões públicas. No caso das profissões públicas, a especialização profissional vem de par com a especialização dos próprios serviços como os tribunais ou as conservatórias, que se organizam por áreas do direito ou por departamentos temáticos, como no caso da segurança social ou dos serviços na área da inspeção do trabalho.

Neste âmbito, Kritzer (1999: 725) questiona se a especialização não deve necessitar igualmente de uma formação teórica consistente que não se processe apenas nos escritórios. Isto implica, não só a adaptação das empresas e do mercado jurídico, mas igualmente a introdução de mudanças no sistema de ensino universitário, procurando responder às necessidades dos profissionais. Richard Moorhead (2010) aponta a existência de três paradoxos quando se aborda a especialização das profissões jurídicas, alertando para o facto de os interesses corporativos se poderem sobrepor ao interesse público, desafiando a própria coerência, legitimidade e ética das profissões em causa. Em primeiro lugar, considera que a especialização funciona tanto como um desenvolvimento necessário da profissão como um perigo para esse mesmo processo.

Em segundo lugar, aponta a ambiguidade normativa como potencialmente indiciadora de benefícios e de prejuízos, quer em termos financeiros, quer em termos de prestígio ou de competência. Por último, em função da ambiguidade identificada, as profissões, no seu desejo de proteger os interesses corporativos e a sua identidade coletiva, acabam por deixar para um plano secundário os interesses públicos que deviam defender em primeira instância. Estes paradoxos questionam, assim, a legitimidade das qualificações especializadas, colocando em causa a própria competência profissional.

A tensão atual entre manter uma formação de largo espectro em contraste com a pressão de uma rápida especialização é geradora do aprofundamento deste processo, que deriva igualmente da crescente complexificação do quadro legal por áreas temáticas (Jakab, 2007). Como resposta, as profissões tendem a privilegiar a especialização profissional, procurando, em seguida, garantir que as “especialidades” acabem por adquirir um prestígio profissional mais elevado, tal como sucedeu, por exemplo, na medicina. Curiosamente, nesta profissão discute-se agora o alto valor profissional, e o conseqüente reconhecimento social, dos médicos generalistas, inclusivamente como vetor importante nas reformas dos sistemas de saúde públicos para se atingir uma melhor prestação de cuidados de saúde a um custo mais baixo.

Avrom Sherr (2000) considera que se assiste atualmente a uma “industrialização” da área jurídica em resultado da especialização das profissões jurídicas, da competição e das alterações no tipo de atividade jurídica. O trabalho passa a estar organizado de uma forma estandardizada e repetitiva, com uma separação das tarefas e atividades, desconstruindo um trabalho com um alto grau de complexidade. E é desta imagem de repetição e especialização que muitos juristas se têm queixado, pelo *stress* e desânimo que este espartilhamento profissional provoca. A conseqüência desta nova forma de organização nas empresas jurídicas contribui para alterar o “velho” paradigma da relação pessoal entre jurista, designadamente advogado, e cliente, visto que no decurso do processo podem intervir vários juristas e não juristas na realização dos procedimentos necessários, consoante as “especialidades” requeridas para o apoio às necessidades que cada caso apresenta.

Esta nova realidade provocou ainda uma reorganização nos modos de operação das próprias empresas de prestação de serviços jurídicos. Torna-se hoje possível que o cliente solicite o apoio de uma empresa e nunca, ou raramente, contacte com o jurista escolhido, mas apenas com outros profissionais que integram essa equipa.⁸² No caso dos tribunais, os utentes podem limitar-se a contactar com mediadores, conciliadores, funcionários ou assistentes judiciais, raramente entrando em contacto com os magistrados. Estes, por sua vez, e tal como os restantes juristas, começam a direccionar a sua carreira no âmbito de uma determinada especialidade, como acontece com os tribunais administrativos, de trabalho ou de família e menores.

O paradigma tradicional baseava-se no relacionamento direto entre profissional e cliente, acompanhando o processo até ao seu fim. Este modelo já deixou de existir nos grandes escritórios de advogados há alguns anos, com a criação de grandes equipas compostas por várias especialidades e profissionais de formação e competências distintas. A especialização chega inclusivamente ao ponto de surgirem escritórios de advogados que apenas trabalham em determinadas áreas especializadas, assistindo-se não a uma divisão de trabalho especializado dentro de cada escritório, mas entre diferentes escritórios, que, por vezes, se articulam na satisfação de necessidades mais complexas dos seus clientes (Garicano e Hubbard, 2008). Esta mudança alargou o tipo de serviços prestados, os quais não se confinam apenas ao exercício da advocacia, mas incluem igualmente a consultoria, a assessoria, a prestação de serviços, entre outras modalidades que vieram reconfigurar os “velhos” escritórios de advocacia, transformando-os em empresas de prestação de serviços jurídicos. No entanto, na opinião de Sherr (2000), o sistema de formação jurídica ainda se baseia no modelo tradicional de relação entre jurista e cliente, sentindo dificuldades em adaptar-se a uma realidade bastante diferente. No entanto, em todas as sociedades coexiste com estas “empresas jurídicas” um grande número (em Portugal ainda a maioria) de escritórios de advocacia individual, o que constitui uma permanente tensão dentro desta profissão.

⁸² A introdução das novas tecnologias veio, igualmente, provocar grandes alterações no modo como as profissões, e a prestação de serviços jurídicos, se organiza. Não só tornou os procedimentos muito mais céleres e desmaterializados, como permite que haja um desempenho profissional “deslocalizado”, ou, como refere Gillers (2012: 101), os advogados «*can practice physically in many places and (virtually) in every place, yet no place in particular*» («os advogados podem exercer fisicamente em muitos locais e (praticamente) em qualquer lugar, mas em lugar nenhum em particular» – tradução livre do autor).

As transformações não se limitam à prática profissional, abarcando ainda os conceitos e categorias jurídicas.⁸³ Portanto, a reformulação das profissões jurídicas implica, igualmente, um repensar dos modelos de formação, procurando adequar os níveis de ensino às necessidades quer das profissões jurídicas, quer das novas profissões emergentes ou ainda da especialização dos profissionais. A este nível urge igualmente repensar a estruturação das próprias profissões, no sentido de relacionar a evolução na carreira com o tipo de trabalho desempenhado e as especializações relacionadas com a divisão do trabalho jurídico. Como já se referiu, hoje em dia questiona-se a formação generalista dada a profissionais do foro quando se verifica uma crescente especialização dos escritórios de prestação de serviços jurídicos, com uma divisão de trabalho devidamente definida.

A multidisciplinaridade é outra vertente bastante discutida, em particular no que respeita à influência que exerce na redefinição das práticas jurídicas, no controlo profissional e no tipo de colaboração que as profissões jurídicas devem assumir e estimular. Esta vertente está diretamente relacionada com a especialização, embora não seja uma consequência imediata desta. Assim, em relação à redefinição das práticas jurídicas, a integração de novas profissões jurídicas e o recurso a outras não jurídicas (economistas, assistentes sociais, etc.) tem permitido alterar quer os métodos de trabalho, quer mesmo o seu conteúdo, numa complementaridade de conhecimentos especializados construída para garantir um serviço adaptado às necessidades dos clientes (Garicano e Hubbard, 2008). Neste sentido, aumenta-se a complexidade da análise e reforça-se a argumentação. No entanto, dilui-se a relação direta entre jurista e cliente e passa a haver um relacionamento condicionado às várias vertentes que determinado assunto envolve, incluindo diferentes profissionais. Pode observar-se este processo, por exemplo, num escritório de advogados, em relação a uma ação de avaliação de dano corporal com o recurso a peritos médicos, ou nos tribunais de menores, onde os assistentes sociais e psicólogos têm um papel fundamental no apoio à decisão do juiz.

⁸³ Avrom Sherr (2000) refere, a título de exemplo, alguns dos conceitos e classificações que são objeto de reflexão. Entre os novos conceitos destacam-se os de: necessidade relativa, risco, direito subjetivo, responsabilidade, reparação e qualidade de vida. Entre as classificações postas em causa, realce para as de: Estado, indivíduo, família, *body corporate*, *trust*, ambiente, capacidade e conflito.

Este processo origina, por parte das profissões jurídicas tradicionais, uma reação paradoxal. No momento em que adquirem uma maior notoriedade face à crescente juridificação e complexidade da vida quotidiana, verifica-se que as suas prerrogativas tradicionais se encontram em discussão com as exigências de multidisciplinaridade na abordagem das grandes questões. Kritzer (1999) usa o exemplo das vitórias dos advogados contra as grandes empresas tabaqueiras norte-americanas para explicar este processo, em que os procedimentos implicaram o recurso, entre outros, a contabilistas, peritos ou *paralegals*. Os magistrados, ao exigirem melhores condições de trabalho e a dignificação do seu estatuto, deixando de intervir na litigação de massa e rotineira, contribuem para o aparecimento dos assistentes/assessores judiciais ou para a retirada dos tribunais desta litigação, obrigando a que seja assumida por uma outra profissão, como é o caso dos solicitadores de execução (na execução das dívidas de particulares ou empresas). Portanto, com a tentativa de afirmação de maiores poderes pelas profissões jurídicas tradicionais, verifica-se a consolidação de novos profissionais que, por um lado, exigem uma partilha de tarefas e, por outro, são fundamentais para o exercício profissional das primeiras.

Mesmo os mais variados organismos profissionais nos diversos países, como a *American Bar Association*, a *Dutch Bar*, a *English Law Society* ou a *International Bar Association*, entre outros, têm vindo a debruçar-se sobre este assunto, assumindo posições favoráveis a que este processo se desenvolva, embora procurando que se faça segundo algumas regras.

Nos próximos anos, as linhas entre as profissões, quer formais ou gerais, tal como se encontravam delineadas ao longo do século XX ficarão cada vez menos perceptíveis e poderão mesmo vir a desaparecer. Os tipos de serviços providenciados terão menos a ver com a distinção entre profissões e mais com as necessidades dos clientes⁸⁴ (Kritzer, 1999: 726).

4.5. A organização empresarial e a diversificação dos serviços jurídicos

A organização empresarial das profissões jurídicas relaciona-se apenas com os profissionais liberais. A estrutura das empresas jurídicas está igualmente a sofrer um processo de transformação. As empresas prestadoras de serviços jurídicos deixam de focar a sua

⁸⁴ Tradução livre do autor.

atividade exclusivamente no direito e no exercício da advocacia, enveredando por novas vertentes de acordo com as solicitações dos clientes. Duas alterações se vislumbram, desde já, nestas empresas (Kritzer, 1999: 726): em primeiro lugar, além da distinção entre advogados-patrões ou sócios e advogados-assistentes (que tende a aumentar), as empresas jurídicas incluem categorias profissionais híbridas, dependendo da sua formação, do laço contratual, da especialidade e do tipo de procura existente em cada momento, podendo inclusivamente a gestão estar a cargo de um não jurista; em segundo, a crescente preocupação na dicotomia custos-eficiência faz aumentar o recurso a profissionais não juristas, sejam assistentes jurídicos, secretárias jurídicas, funcionários dos escritórios de advogados, entre outros, no desempenho de tarefas mais rotineiras e simples. A estas mudanças junta-se o facto de as empresas deixarem de se especializar por áreas do direito e passarem a dedicar-se a determinadas áreas económicas, como, por exemplo, a indústria farmacêutica, a indústria de computadores ou a prestação de serviços de saúde, facto que implica o recurso a peritos nestas áreas. Nesta alteração de estratégia, são as próprias empresas jurídicas a aproximarem-se dos seus potenciais clientes, numa perspetiva proactiva, em vez da tradicional postura expectante, procurando reinventar a “tradicional” relação de confiança entre advogado e cliente (Rosen, 2010).

O avanço da mercantilização da justiça e a retração do Estado social acarretarão, nas palavras de Kay (2004), seguindo a posição de Abel (2003), a subordinação dos advogados às grandes empresas (*firms*), o que afetará negativamente o acesso ao apoio jurídico por parte dos mais necessitados e contribuirá para a diminuição das remunerações, ao mesmo tempo que o volume de trabalho aumentará. O impacto na qualidade do trabalho prestado pelos profissionais da justiça será imediato, com uma diminuição abrupta. Por isso, e na esteira de Abel, Kay (2004) enfatiza a complexidade das interligações existentes entre as ideologias profissionais, a fragmentação da organização profissional e a competitividade entre os profissionais, por um lado, e o mercado, o poder político, a comunicação social e/ou a opinião pública, por outro, para demonstrar como as profissões jurídicas se encontram numa encruzilhada de grande complexidade.

As profissões jurídicas, no contexto da retração do Estado e da mercantilização dos serviços jurídicos, irão assim reorganizar-se, segundo Muzio (2004), em torno de novas prioridades de especialização, mobilidade e flexibilidade, crescendo o trabalho assalariado de grande

volatilidade em grandes empresas multisserviços⁸⁵ em função das necessidades. A segurança no emprego será, gradualmente, sacrificada às exigências do lucro, enquanto os profissionais mudarão, cada vez mais frequentemente, de empregadores, empregos e carreiras, à medida que a estruturação das carreiras profissionais for dando lugar a um mercado de trabalho crescentemente flexível e segmentado. Por conseguinte, Muzio (2004) considera que a reorganização da profissão se dá com o crescente assalariamento dos profissionais em grandes empresas, desprofissionalizando e despersonalizando a oferta de determinados serviços, num processo de integração vertical e horizontal da profissão e das empresas, acompanhado de um alongamento das estruturas das carreiras e hierarquias e fechamento dos vários patamares. Os rendimentos elevados passam a ser de acesso somente a uma elite, que, muitas das vezes, nem precisa de ser jurista, no quadro de uma polarização da profissão jurídica, contextualizada pela perda de monopólio da profissão a partir da retração do Estado e da ocupação do seu espaço pelo mercado e pelas suas regras organizacionais e gestonárias.

Estas tendências começaram a ser estudadas com maior relevância na década de 1990, em particular nos países anglo-saxónicos. É o caso do trabalho de Ross (1997), que antecipava algumas análises posteriores, abordando a integração económica e estrutural das profissões jurídicas na Austrália. Ross assinalou o declínio da prática individual da profissão como consequência do processo de concentração com o surgimento de empresas de enorme dimensão (*mega firms*). Para ele, este declínio resultou do modo como as profissões se adaptaram à mercantilização dos serviços jurídicos e à sua integração na economia global, na medida em que estas empresas se tornaram a única forma viável de prestar serviços a clientes crescentemente internacionais e de grande dimensão. No entanto, a nível da prática individual da profissão, no mercado privado ou no Estado, Ross considera que esse processo origina a desqualificação destes profissionais, na medida em que as grandes empresas deterão o potencial para atrair os melhores profissionais, concentrando-os em áreas restritas de intervenção jurídica, limitando a diversidade na generalidade dos serviços jurídicos.

⁸⁵ Neste contexto, optou-se por “empresa” em vez de “escritório de advocacia” dado que se pretende fazer referência especificamente a empresas prestadoras de um conjunto alargado de serviços na área jurídica que podem integrar outras profissões para além dos advogados. Este processo verifica-se, crescentemente, com a concentração empresarial que também nesta área se verifica, com o surgimento das empresas multinacionais do direito, na esteira global do que Yves Dezalay referia como “mercados do direito” (1992).

Deste modo, defende Ross, a prática individual continuará em declínio, reorganizando-se a profissão em torno do assalariamento dos profissionais em grandes empresas.

Um dos processos mais interessantes de analisar no campo da transformação das profissões jurídicas e das consequências da sua mercantilização e desprofissionalização é o surgimento dos *legal executives* no Reino Unido, ocupando os lugares mais desqualificados na cadeia jurídica de prestação de serviços dentro das empresas que operam nestes segmentos de mercado. Francis (2002) considera que a emergência destes profissionais – sem qualificações suficientes para se impor no seio das restantes profissões, ainda que devidamente organizadas e regulamentadas, no que se refere ao acesso ou aos conhecimentos exigidos – vem dar resposta às necessidades das empresas jurídicas, que necessitam de qualificações intermédias para assegurar, com salários mais baixos e menores aspirações profissionais, um conjunto de atividades profissionais que requer conhecimentos mínimos de direito e do funcionamento da justiça (Pedroso, Trincão e Dias, 2001). Contudo, a sua implantação permite, ao contrário das suas expectativas, reforçar a segmentação profissional, distanciando as profissões jurídicas mais prestigiadas das suas aspirações de valorização profissional, com a conseqüente proletarização da sua condição.

A transformação do funcionamento da prestação de serviços jurídicos tem implicado ainda a transformação das relações profissionais, com o aumento do trabalho assalariado por parte dos profissionais jurídicos tradicionais, ao integrarem empresas jurídicas numa relação de dependência e não de associação. Os dados indicam que se está a assistir a uma redução dos profissionais liberais nesta área em favor de empresas com cada vez mais juristas contratados e “afins”. A concentração e globalização dos serviços jurídico-legais está igualmente a processar-se a um ritmo bastante elevado, a par da evolução das multinacionais. Por isso, Yves Dezalay (1992) fala dos mercados e dos mercadores de direito e do que isso implica ao nível das velhas e novas profissões, bem como nas estratégias comerciais adotadas.

As próprias empresas jurídicas têm vindo a adaptar o seu modo de funcionamento e a sua linguagem de acordo com os modelos de gestão empresarial mais modernos, bem como com a utilização de conceitos como responsabilidade, tecnologia de informação, gestão de

qualidade, entre outros. Neste sentido, as empresas procuram recorrer a outras profissões que possam executar as tarefas necessárias a custos reduzidos, sem ter que necessariamente estabelecer um vínculo contratual, recorrendo, por vezes, a um sistema de subcontratação (Polak, 2006; Romagnino, 2011).⁸⁶ Outra alteração que se verifica relaciona-se com a estratégia de recrutamento de profissionais para as empresas jurídicas, em que a perspetiva de entrada deixa de ser apenas por via do estágio e das categorias mais baixas (segundo-se uma progressão dentro da empresa) e passa a funcionar pelas leis do mercado, com as empresas a procurar contratar os recém-licenciados provenientes das faculdades de direito mais importantes ou os profissionais com melhor cotação no mercado e/ou a trabalhar para outras empresas.⁸⁷ O objetivo das empresas jurídicas modernas deixa de estar vinculado ao desenvolvimento e autonomia profissional e passa a assentar numa estratégia de *marketing* e de prestação de serviços diversificados.

Esta transformação das empresas/profissões jurídicas tem permitido alargar o leque de serviços prestados, nomeadamente ao nível da resolução de conflitos extrajudiciais de carácter empresarial ou social, de acordo com a evolução da sociedade, das profissões e do direito. A expansão de serviços jurídicos de características distintas, consoante os objetivos e os países em que estão implantados, vem introduzir novos elementos na reconfiguração das profissões jurídicas. O alargamento do leque de entidades prestadoras de serviços jurídicos, públicas ou privadas, permite a existência de características diferenciadas em função das habilitações do profissional, da natureza da entidade prestadora e dos objetivos prosseguidos. Alguns países estão a construir um sistema público de acesso ao direito e à justiça que implica a disseminação de prestadores de serviços jurídicos, seja criando unidades de raiz ou apoiando a consolidação de entidades ou associações já existentes de pessoal qualificado. Os prestadores deste apoio, que visa democratizar o acesso ao direito e à justiça, além de contribuir para o desenvolvimento dos direitos de

⁸⁶ A subcontratação de serviços jurídicos (*Legal Process Outsourcing*) é cada vez mais comum nas grandes empresas de serviços jurídicos, procurando, sempre que necessário, responder às necessidades dos clientes. Este processo levanta, contudo, vários problemas éticos relacionados com a confidencialidade e partilha de informações, não sendo, ainda, alvo de grande debate e discussão científica. A existência de *offshores* permite igualmente que parte dos serviços estejam localizados em países com regimes fiscais mais competitivos e mão-de-obra mais barata, particularmente na Índia, tal como faz qualquer outra empresa.

⁸⁷ O *ranking* das faculdades de direito dos Estados Unidos e do Canadá efetua-se, em parte, pelo número de alunos contratados pelas empresas a atuar na bolsa de Wall Street, em Nova Iorque, segundo David Wilkins, na sua intervenção “*Why global law firms should care about diversity: five lessons from the american experience*”, apresentada no W. G. Hart Legal Workshop, em Londres, em 27 de junho de 2001.

cidadania, podem possuir distintos níveis de formação. Podem ser juristas ou não juristas, com uma formação diferenciada consoante o tipo de serviços a prestar (assistentes sociais, sociólogos, juristas, etc.), mas possuindo sempre um mínimo de conhecimentos jurídicos.⁸⁸ Os serviços jurídicos podem ainda ser prestados através de um contrato de prestação de serviços jurídicos entre o Estado e uma pessoa ou entidade privada ou nos próprios serviços públicos (segurança social, saúde, etc.), que assim podem subdelegar competências estatais através de empresas ou profissionais liberais.

4.6. A autonomia e a organização profissional

A análise da (re)organização profissional dos profissionais da justiça, em particular dos advogados, mas de uma forma mais alargada, foi desenvolvida numa obra que se afirmou como estruturante, protagonizada por Richard Abel (2003). Este autor afirma que a visão que relaciona a transformação das profissões jurídicas com as mudanças ocorridas no mercado e as reformas verificadas no Estado é demasiado simplista, omitindo, por essa via, várias dimensões que conferem uma grande complexidade ao fenómeno, em função da multiplicidade de papéis que desempenham. A omissão de questões como a autorregulação profissional, os limites no acesso às profissões, as ideologias profissionais internas em confronto, as lutas entre as diversas profissões ou o poder transformador que os clientes detêm, entre outras dimensões, pode originar uma análise enviesada dos caminhos seguidos pelas diversas profissões jurídicas nas últimas décadas. A este respeito, Sommerlad (2004) considera marcante o facto de as transformações nas profissões serem contextualizadas no âmbito das dinâmicas sociais e políticas envolventes, nomeadamente a forma como as profissões jurídicas têm vindo a procurar manter o controlo sobre o seu acesso, num contexto de crescente exposição às forças do mercado e de perda de suporte estatal. Deste modo, a autora salienta as relações entre o mercado e o Estado na provisão do direito, entre o público e o particular, considerando que a divisão dos serviços jurídicos acarreta igualmente a divisão dos seus profissionais e, conseqüentemente, uma reconfiguração da organização profissional antes tradicionalmente unificada. Finalmente, a autora conclui que, neste

⁸⁸ A França foi, no início da década passada, um exemplo bastante elucidativo da implementação de mecanismos facilitadores do acesso ao direito e à justiça de forma descentralizada e multifacetada (Bouchet, 2001).

amplo contexto, a reorganização das profissões jurídicas tem como consequência um conjunto diversificado de transformações a nível da organização empresarial dos serviços jurídicos, da divisão do trabalho e das próprias ideologias profissionais.

Os modelos de organização e as formas de desempenho profissional variam bastante consoante os países. Um estudo da *Mission de Recherche Droit et Justice*, coordenado por Jean-Louis Halperin (1994; 1996), procede à comparação entre várias profissões jurídicas e judiciárias, com incidência nos advogados, notários e magistrados, em quatro países europeus (França, Alemanha, Itália e Inglaterra), permitindo avaliar as suas transformações ao longo dos tempos, nomeadamente ao nível da organização profissional e dos códigos deontológicos. Assim, ao nível das estruturas profissionais, a organização judiciária centralizada inglesa favoreceu o aparecimento precoce de organizações profissionais de âmbito nacional, enquanto nos outros países estudados, por terem estruturas judiciárias mais descentralizadas, as organizações profissionais surgiram a partir de estruturas locais. Nestes outros três países, estas estruturas locais favoreceram a implantação de um modelo corporativo reunido em ordens, câmaras ou colégios profissionais. Em Inglaterra, as organizações corporativas viram a sua influência decrescer em favor de associações de índole profissional, como a *Law Society* ou o *Bar Council*, de adesão não obrigatória, mas com uma abrangência que lhes permite “de facto” dirigir as profissões. Este modelo associativo contrasta com o modelo corporativo existente nos outros países.

Ao nível dos deveres deontológicos, Halperin (1994) realça o facto de os valores éticos que acompanham as profissões jurídicas e que permitem assegurar a independência material e moral, incluírem valores bastante rígidos que, neste momento, se encontram em tensão. De um lado, os valores tradicionais das profissões jurídicas e, de outro, as oportunidades que o desenvolvimento do capitalismo industrial e comercial proporciona ao nível do mundo jurídico. E com o desenvolvimento do mundo dos negócios, os juristas podem não se transformar em empresários, mas serão juristas de negócios, com a adequada organização profissional. Surgem sociedades comerciais de juristas que estão a acompanhar o atual movimento de concentração empresarial que ocorre na economia em geral. Este movimento de concentração de sociedades jurídicas acelerou-se, principalmente, na década de 1980, atingindo países tradicionalmente resistentes a esta mudança, como é o caso da França e da Alemanha.

As relações entre as profissões e o Estado e o seu grau de autonomia são outras das vertentes destacadas por Halperin. Em Inglaterra, e em sequência da forte tradição liberal e democrática, as profissões jurídicas funcionam quase em regime de autogoverno, tendo para isso contribuído a não existência de regimes autoritários nos últimos séculos. Os outros países analisados, por seu lado, assistiram a diversas tentativas de controlo das profissões jurídicas por parte do Estado, com maior ou menor sucesso, situação que ocorreu em diferentes períodos e países. «A fragilidade do “poder judicial” e o carácter de funcionário público dos notários contribuíram igualmente para uma independência limitada das estruturas profissionais em França, em Itália e na Alemanha»⁸⁹ (Halperin, 1994: 111). Mesmo em relação aos advogados, existem atualmente, na Alemanha e em Itália, mecanismos de controlo da profissão por parte do Ministério da Justiça, seja na admissão à profissão ou na sua fiscalização. A França está numa situação intermédia no que respeita à autonomia, onde a competência legislativa e regulamentar cabe ao Estado, mas em que as organizações profissionais detêm uma autonomia considerável.

A introdução de não juristas em áreas anteriormente exclusivas dos juristas, em especial dos advogados, permitiu aumentar a concorrência e diminuir os honorários cobrados, mas implicou igualmente o surgimento de maiores problemas na organização profissional. Segundo Kritzer (1999: 730), o governo inglês liderado por Margaret Thatcher, na década de 1980, promoveu o acesso de especialistas não juristas à realização de algumas tarefas, tais como testamentos rotineiros, divórcios não conflituosos, acidentes de automóveis, etc. O sucesso e expansão desta estratégia depende, em muito, do reconhecimento e legitimação por parte do público de que as alternativas são efetivas, acessíveis, seguras e pouco dispendiosas. Em consequência desta alteração de estratégia, verifica-se uma maior interferência na autonomia profissional, visto que deixa de haver justificação para a máxima de que um jurista só pode ser avaliado por outro jurista de igual formação porque os conhecimentos deixaram de ser exclusivos de uma só profissão. Agora, existem outros profissionais que podem colaborar na avaliação, desde que possuam os conhecimentos suficientes. Por tradição, era o Estado que delegava competências de autorregulação às diversas profissões,⁹⁰ mas atualmente parece estar a assistir-se a um movimento inverso, devido ao facto de essas competências não serem, muitas das vezes, exercidas com

⁸⁹ Tradução livre do autor.

⁹⁰ Sobre a problemática da autorregulação profissional, ver Vital Moreira (1997).

eficácia e isenção.⁹¹ Kritzer refere alguns países onde a intervenção do Estado começa a ser preponderante, como é o caso do Estado de Victoria na Austrália, onde essas competências passaram para agências públicas. Em Inglaterra, este tema começou já a ser discutido publicamente, face à ineficácia da atuação do órgão fiscalizador dos *solicitors*. Ainda em Inglaterra, face aos resultados obtidos, o Estado retirou do âmbito da *Law Society* a prestação do apoio judiciário, assumindo ele próprio a sua organização e funcionamento. A mesma orientação foi seguida pela província do Ontário, no Canadá, por se considerar que é mais importante providenciar serviços jurídicos do que serviços de advocacia, recorrendo às mais diversas profissões, desde que devidamente habilitadas para desempenhar as funções requeridas.

4.7. Ética judicial e regulação profissional: duas faces da mesma moeda

A ética judicial é igualmente uma importante preocupação que se mantém atual quando se abordam as profissões jurídicas. É um tema que não pode ser visto de forma isolada e, por isso, faz todo o sentido a sua interação com as questões já abordadas do ensino jurídico ou da organização profissional. Naturalmente, é ainda crucial para o próprio prestígio e legitimidade, quer dos profissionais do direito, quer dos sistemas que estes integram. A ética não pode ser, por sua vez, desligada da problemática da regulação profissional, razão pelo qual se abordam aqui estas duas faces da mesma moeda em conjunto. Como refere Rhode (2000), o estudo da ética judicial era, até há cerca de três décadas, visto com desconfiança e suspeita por questionar e afrontar as profissões jurídicas. Hoje em dia, as preocupações éticas são encaradas como algo central, seja nos discursos das estruturas organizativas das profissões ou nas justificações subjacentes aos processos de reformas judiciais encetadas pelos diferentes governos. Várias e distintas abordagens têm sido desenvolvidas e estudadas em vários países, incluindo diferentes dimensões.

A ética profissional é, na perspetiva de Francis (2005), entendida simultaneamente como a formal – inscrita nos códigos de conduta – e as normas informalmente adotadas, em que ambas são moldadas e se transformam de acordo com o lugar ocupado pelos diferentes profissionais no mercado dos serviços jurídicos. Daqui decorre a ideia de que a

⁹¹ Veja-se, a título de exemplo, o trabalho de Dias (2001, 2004) sobre o sistema de controlo interno das magistraturas portuguesas.

fragmentação profissional e a multiplicidade de contextos profissionais acarretam, por si só, uma fragmentação das normas éticas da profissão em função de cada nova profissão e do contexto onde atuam. O autor considera fundamental que não se permita a fragmentação da ética profissional, dado que esta origina a sua desregulação no exercício da profissão, antes de serem criadas normas específicas para cada nova profissão e setor de atividade nos serviços jurídicos (para além das normas informais que necessariamente se desenvolverão).

A ética judicial foi estudada por Sherr e Webley (1997), em Inglaterra e no País de Gales, a partir das funções distintas exercidas pelos *solicitors* (advogados no escritório) e *barristers* (advogados que vão a tribunal), observando a forma como, desde 1991, tais funções têm vindo gradualmente a convergir a partir do acréscimo de qualificações por parte dos *solicitors*, acabando as duas profissões por caminhar progressivamente para a sua fusão, tal como ocorre na maioria dos países da Europa continental. Os autores consideram que a par destas, o surgimento de novas profissões jurídicas exige o abandono dos tradicionais modelos de autorregulação no domínio da ética judicial, pelo que a crescente desprofissionalização rumo à mercantilização da profissão exigirá uma progressiva formalização da regulação do exercício da ética na profissão. Também Paterson (1997), num sentido semelhante na análise do caso escocês, considera que a fragmentação profissional, com o surgimento de novas profissões jurídicas, e o impulso massivo rumo à mercantilização dos serviços jurídicos aumentam excessivamente a competitividade entre os profissionais, com a conseqüente necessidade acrescida de uma regulação ética que impeça o mercado de dominar, sem princípios, a prestação profissional destes serviços. Já no que concerne ao exemplo alemão, Schultz (1997) observa que a profissão jurídica é uma e altamente regulada pelo Estado, nomeadamente em áreas como a admissão à profissão, a regulação e limitação do monopólio profissional, os custos dos serviços jurídicos, a organização obrigatória dos profissionais, o sistema disciplinar e a educação jurídica, garantindo-se, assim, a aplicação de um conjunto de critérios no domínio da ética profissional. No entanto, o autor considera que a pressão crescente para colocar a profissão sob a alçada do mercado, retirando-a da regulação estatal e impondo critérios de competitividade e desregulação formal, no sentido já referido para os casos mencionados por Paterson e Sherr e Webley, acarretará, muito provavelmente, transformações idênticas na prática ética da profissão.

A regulação informal da profissão, estudada por Wendel (2001), considera as normas sociais comuns à profissão, integrando os conceitos de honra e vergonha nos códigos profissionais. Alertando para os riscos das sanções com base em regras informais, o autor salienta a importância de complementar a regulamentação, formal e informal, por meio de códigos formais de procedimentos éticos e do reforço simultâneo da autorregulação das normas informais. Entende que ambos os mecanismos são complementares e não hermeticamente desligados, dada a sua evidente relação.

Observando outras realidades nacionais onde foram desenvolvidos alguns estudos semelhantes, podem verificar-se preocupações semelhantes e olhares complementares. Olgiati (1997), que estudou a autorregulação das profissões jurídicas em Itália, analisou os modelos de regulação à luz das distintas profissões, salientando que tais modelos e profissões não podem ser interpretados sem ter em consideração o contexto social envolvente. Deste modo, o autor entende que, para além das profissões e dos seus mecanismos de regulação, os processos de regulação das profissões estão sujeitos a influências externas, das quais destaca as tendências de fragmentação e diferenciação das profissões jurídicas, orientadas para o mercado. Conclui, resumidamente, que o surgimento de novos segmentos profissionais acarreta a desregulação não somente destes, mas também a transformação dos modelos de regulação das profissões tradicionais. Já no caso dinamarquês, Blomquist (2000) considera que o profissionalismo não pode ser desligado da ética no exercício da profissão e, por conseguinte, dos próprios procedimentos disciplinares na profissão. Desenvolveu um estudo empírico no qual procurou avaliar um novo sistema disciplinar e os efeitos que a sua implementação provocou em termos de divisão interna das profissões jurídicas. Por um lado, o autor regista que os profissionais do direito têm procurado manter a autorregulação sob controlo, embora esta tenha tido poucos efeitos a nível disciplinar e na criação de normas efetivas de regulação da prática ética da profissão. Por outro lado, entende que a exclusividade na regulação da profissão enfrenta atualmente ameaças derivadas de fatores de três ordens: a entrada de novos profissionais com distintos objetivos e práticas profissionais; a orientação crescente para o mercado de largos segmentos das profissões; e a crescente influência pública nos procedimentos disciplinares. Finalmente, numa comparação dos sistemas de regulação e de ação disciplinar na Holanda e nos Estados Unidos da América, à semelhança do realizado por Blomquist na Dinamarca,

Groot-van Leeuwen (1997) entende que as profissões jurídicas, como quaisquer outras, devem ser reguladas e que esta regulação se deve basear num modelo que integre princípios bem definidos de ética profissional e um sistema disciplinar associado. A implementação de um modelo desta natureza implica a existência de componentes qualitativas, como os conteúdos dos códigos de ética e os procedimentos organizacionais, e de componentes quantitativas, como o número de casos avaliados e o peso das várias medidas disciplinares aplicadas. Deste modo, a partir desta análise, o autor conclui que, pese embora a proporção de profissionais do direito ser mais elevada nos Estados Unidos da América do que na Holanda e de o sistema judicial deste país estar mais orientado para as formas alternativas de resolução de litígios, observa-se um maior número de queixas por parte dos clientes contra os seus advogados na Holanda. Assim, embora conclua que o sistema de regulação e disciplinar holandês abarca uma maior proporção de profissionais, Groot-van Leeuwen ressalva que a generalidade das medidas disciplinares aplicadas são, em ambos os países, muito ligeiras e com pouco impacto.

4.8. A (re)configuração da identidade profissional

As rápidas mudanças verificadas têm igualmente reflexos nas identidades profissionais e na imagem que transparece do exercício de novas funções ou, pelo menos, no modo do seu exercício e em escala diferente. Uma das consequências destas transformações é a desprofissionalização ou descentralização das tarefas desempenhadas, que antes eram do foro exclusivo das profissões tradicionais. Na opinião de Kritzer (1999), alguns serviços jurídicos estão agora a ser desempenhados por profissionais não juristas que não têm obrigatoriamente uma supervisão da sua atividade profissional, ao contrário do que sucede, por exemplo, com os advogados ou os notários.

A descentralização ou desprofissionalização das profissões jurídicas tradicionais pode ocorrer de dois modos, eventualmente complementares: por iniciativa dos próprios juristas tradicionais e por iniciativa dos consumidores. Em relação ao primeiro, os juristas começam a delegar tarefas mais específicas e rotineiras, ficando com as partes mais complexas e com a coordenação dos trabalhos. No que respeita ao segundo modo, os consumidores começam a optar, numa perspetiva de redução de custos, por profissionais não juristas que realizam as mesmas tarefas que os juristas, mas a um custo mais reduzido. Richard Abel

(1986) afirmava tratar-se de indícios do declínio das profissões tradicionais, como a de juristas ou médicos. No entanto, será que se pode falar de declínio profissional? Não será antes um redefinir das hierarquias profissionais? Não será antes um reflexo da divisão do trabalho e da crescente especialização? As profissões jurídicas tradicionais viveram, de facto, e durante muitos anos, uma grande estabilidade identitária, visto que o exercício da profissão pouco se alterou. No entanto, a rapidez das transformações verificadas nas últimas décadas obrigou as profissões jurídicas, voluntária ou involuntariamente, a adaptar os seus estatutos e práticas profissionais às novas realidades.⁹²

A renovação identitária deve-se a vários fatores, alguns deles já abordados atrás, e entre os quais se destacam, em síntese, os seguintes: a) a complexificação profissional, em virtude do surgimento de novas profissões na área jurídica; b) a alteração das competências profissionais, devido à evolução dos mecanismos judiciais e extrajudiciais de resolução de litígios; c) a integração de juristas num conjunto muito abrangente de entidades públicas, privadas ou associativas; d) a crescente especialização profissional, de forma a responder melhor às exigências do mercado e devido à racionalização dos métodos de trabalho; d) a integração em equipas multidisciplinares, obrigando à partilha de saberes e à divisão de tarefas para atingir objetivos comuns; e) o aumento da diversidade do tipo de prestação de serviços, desde o contrato a termo certo à consultoria, passando pela integração dos quadros de pessoal, como é, parcialmente, o caso da administração pública; f) a necessidade de adquirir novos conhecimentos em áreas tão diversas como, por exemplo, a informática, a gestão, a economia, o ambiente ou o consumo; g) as várias formas de organização profissional (sindicatos, ordens, câmaras, etc.), empresarial e de associativismo; e, por último, mas não menos importante, h) as exigências dos consumidores, em termos de celeridade, adaptação de necessidades burocráticas, relacionamento personalizado e valor dos serviços prestados.

Um último fator que vem contribuindo para a alteração da identidade profissional é a crescente feminização das profissões jurídicas. Este processo, que ganhou maior incidência a partir das décadas de 1970/80, está a originar uma reconfiguração quer

⁹² Perante esta evolução, o Senado francês promoveu a realização de um relatório, coordenado por Luc Dejoie (1997), defendendo a clarificação das competências das profissões jurídicas numa perspetiva alargada e complementar, defendendo a regulamentação das atividades jurídicas que já então existiam, mas que se encontravam à margem do sistema.

das práticas profissionais, quer das relações interprofissionais. No entanto, devido ao facto de o espaço temporal de análise ser reduzido e à escassez de estudos realizados sobre o impacto da feminização nas profissões jurídicas, a identificação das principais alterações e os seus contornos são ainda difíceis de descortinar.

O estudo comparativo do papel desempenhado pelo género nas profissões jurídicas, coordenado por Schultz (2003), constituiu uma primeira grande oportunidade de recolha e divulgação dos contextos nacionais em múltiplos países de vários pontos do mundo. Como é tradicional nos estudos sociojurídicos das profissões, em particular nos estudos anglo-saxónicos, a ênfase é colocada nos advogados, sendo as restantes profissões analisadas com menor destaque. A coordenadora do estudo realça as diferenças entre as três grandes correntes jurídicas – a anglo-saxónica, a germânica e a romana – para justificar algumas das características identificadas. Contudo, consegue estabelecer ainda alguns pontos comuns, como: a invisibilidade das mulheres sempre que dentro de cada profissão existe uma especialidade de prestígio, com a predominância a ser assumida pelos homens; a maior facilidade de acesso às profissões jurídicas, nas últimas décadas, proporcionada pela abertura dos sistemas educativos e pelo crescimento de profissões jurídicas de natureza pública (onde o Estado desempenha um papel importante na aplicação da igualdade de acesso); a dificuldade acrescida sempre que os cargos superiores são atribuídos por designação; as diferenças salariais para desempenhos equivalentes que penalizam as mulheres; e o papel que, ainda hoje, é atribuído à mulher na vida doméstica (dupla penalização pela responsabilidade profissional e familiar), que limita sobremaneira, em particular em sociedades mais conservadoras, uma dedicação à profissão igual à que os homens assumem (levando a que as mulheres desempenhem a profissão, em maior número, apenas em *part-time*).⁹³

Em suma, o direito legal de igual acesso das mulheres às profissões jurídicas não é, ainda, na prática um acesso em igualdade de circunstâncias e com progressão por

⁹³ O estudo de Bevan *et al.* (1993) sobre as mulheres nas profissões na União Europeia apresenta um vasto conjunto de informações sobre o início do acesso das mulheres às diferentes profissões nos diferentes países, permitindo uma análise histórica comparativa muito importante. Permite, por exemplo, observar quando foram levantadas as restrições legais de acesso às profissões, como era o caso da existente em Portugal, até 1974, que não permitia que as mulheres pudessem ser juízas ou magistradas do Ministério Público. Ver, sobre a feminização das profissões jurídicas, entre outros, Roach (1990), Sommerlad (2002) ou Bolton e Muzio (2008).

mérito equivalente à verificada para os homens, seja em que país for dentro dos apresentados no estudo comparativo de Schultz (2003). O referido estudo realça contudo que, pese embora ainda persistir a noção de que as mulheres são a “*working class*” das profissões jurídicas, a inversão verificada nos cursos superiores que dão acesso às profissões jurídicas, em especial o de direito, com a atual predominância de mulheres, está a proporcionar uma pressão sobre os mecanismos informais de restrição de acesso das mulheres, não só a determinadas profissões, como igualmente aos lugares de topo, em particular quando o acesso é por mérito (e não por nomeação), refletindo-se, por conseguinte, na própria estruturação das identidades profissionais.

5. Notas finais

As profissões atravessam atualmente um período de grande transformação. As noções de profissão e profissionalismo encontram-se em redefinição e surgem novas noções como a de pós-profissionalismo. Este conceito implica a combinação de três elementos: a perda de exclusividade profissional; a segmentação crescente da utilização do conhecimento abstrato através da especialização; e o crescimento do uso das novas tecnologias no acesso às fontes de informação. Implica ainda a transformação das práticas profissionais e dos seus princípios identitários. A mutação resulta, assim, de pelo menos três fatores principais: a alteração da natureza do trabalho; a transformação dos mecanismos de controlo e autonomia profissional; e a globalização da prestação de serviços profissionais. Estas transformações consistem na especialização profissional, na multidisciplinaridade, na expansão e/ou empresarialização dos serviços jurídicos, em novos métodos de divisão de trabalho e de procedimentos resultantes das novas tecnologias e da redistribuição de competências profissionais decorrentes, principalmente, dos processos de desjudicialização.

O processo de desjudicialização de procedimentos legais e de criação de meios de resolução de conflitos não judiciais impõe uma aceleração da transformação das profissões jurídicas, através da transferência ou atribuição de novas competências a “velhas” e “novas” profissões. A especialização das profissões jurídicas tem vindo a desenvolver-se essencialmente através do sistema de prática profissional, atravessando as profissões “liberais” e as profissões de “natureza pública” (por exemplo, dentro dos tribunais e das

conservatórias). Isto implica não só a adaptação das empresas e do mercado jurídico, mas igualmente a introdução de mudanças no sistema de ensino universitário e de formação profissional, procurando responder às novas necessidades. O trabalho passa a estar organizado de uma forma estandardizada e repetitiva, com uma separação das tarefas e atividades, desconstruindo um trabalho com um alto grau de complexidade.

A multidisciplinaridade é outra vertente da redefinição das práticas jurídicas, do controlo profissional e do tipo de associação empresarial que estes profissionais assumem. A integração de novas profissões jurídicas e o recurso a outras não jurídicas (economistas, assistentes sociais, etc.) tem permitido alterar os métodos e o conteúdo do trabalho jurídico. Neste sentido, aumenta-se a complexidade da análise e reforça-se a argumentação, mas dilui-se a relação direta entre o jurista e “o cliente”.

A transformação da prestação de serviços jurídicos alterou as relações profissionais. Assiste-se a uma redução dos profissionais liberais em favor de “empresas jurídicas” com cada vez mais juristas assalariados, subcontratados ou em prestação de serviços. A já visível concentração e globalização dos serviços jurídico-legais, designadamente em empresas multinacionais, é um outro sinal da evolução da prestação de serviços jurídicos. Neste âmbito, foi acelerada a introdução de novas tecnologias, que vieram por sua vez introduzir novos modos de trabalho e comunicação dentro das profissões jurídicas, entre estas e os seus clientes e nos tribunais. Introduziram-se novos métodos de pesquisa e possibilitou-se a existência de filiais ou acordos de parceria entre empresas ou serviços geograficamente distantes. Esta mudança acompanha a renovação das gerações, visto não ser fácil para os mais velhos acompanhar o rápido desenvolvimento dos meios tecnológicos. As novas tecnologias vieram, ainda, permitir uma maior aceleração processual, diminuindo o tempo jurídico de cada ação, facto que contribui para um potencial aumento da litigação, visto que o custo unitário de cada processo baixa.

A transformação das profissões jurídicas tem permitido alargar o âmbito dos serviços prestados, nomeadamente ao nível da resolução não judicial de conflitos. O alargamento quantitativo e qualitativo de entidades públicas e privadas prestadoras de serviços jurídicos vai permitir a existência de profissões jurídicas diferenciadas em função das habilitações, da natureza da entidade e dos objetivos prosseguidos. A rapidez das mutações verificadas nas últimas décadas obrigou as profissões jurídicas, voluntária ou

involuntariamente, a adaptarem os seus estatutos e práticas profissionais às novas realidades, perturbando a “tradicional” estabilidade identitária. As mudanças nas profissões dependentes do funcionamento do mercado têm sido mais rápidas e profundas devido à necessidade de responder às exigências dos clientes e de assegurar a “sobrevivência” profissional. As profissões integradas na administração pública têm menor necessidade de se adaptar à mudança das condições de trabalho fora do Estado.

As profissões envolvidas na resolução de litígios em Portugal, de forma judicial ou não judicial, encontram-se igualmente num processo de grande transformação. As novas profissões sobre as quais incidem as referidas reformas ainda não ganharam nem relevância ou visibilidade social nem estatuto profissional. Estão nesta situação os mediadores, os árbitros, os conciliadores, os juízes de paz, os assistentes judiciais ou os administradores dos tribunais. Mas as profissões jurídicas tradicionais também se procuram adaptar a este processo de desjudicialização e de transferência de competências. Os notários, os solicitadores, os conservadores de registo, os magistrados e os advogados vêm intervindo, conforme os interesses em jogo, na aceleração ou reação a estes processos. Esta política reformista procura melhorar o desempenho da justiça de forma global, com o objetivo de a tornar mais acessível, célere e eficaz, mas, ao mesmo tempo, implica uma reconfiguração profissional não só das profissões tradicionais, mas também das novas profissões que estas medidas contemplam.

A evolução das profissões jurídicas não ocorre da mesma forma nos diferentes países.

A modernização obedece igualmente aos ritmos próprios de cada país e de cada profissão. Enfim, apesar das semelhanças nas evoluções contemporâneas, não existe um modelo único e privilegiado de modernização destas profissões. A história das profissões jurídicas aparece, na sua dimensão comparativa, como uma história complexa e não unívoca onde a tradição e a modernidade se entrelaçam constantemente⁹⁴ (Halperin, 1994: 115).

Perante fenómenos de reforma da justiça, de globalização e de comunitarização, também as profissões jurídicas se encontram perante um desafio que alicia alguns e atemoriza a maioria, provocando, segundo Moréteau (1999), uma verdadeira angústia no jurista. Conclui-se, deste modo, que a mudança de paradigma na administração da justiça é causa e reflexo da transformação das profissões jurídicas. Assim, a reforma da administração da

⁹⁴ Tradução livre do autor

justiça impõe uma reflexão sobre as funções dos “novos” e “velhos” atores, bem como sobre as competências que lhes devem ser atribuídas. Este desafio vai exigir das profissões jurídicas uma procura de novos caminhos, uma necessidade de acompanhar, acelerar ou retardar as transformações e uma capacidade para superar as atuais crises identitárias.

O escrutínio das magistraturas

O olhar dos estudos sociojurídicos⁹⁵

1. Introdução

As magistraturas, em sentido lato e abrangendo os juízes e os magistrados do Ministério Público, envolvem em si um conjunto alargado de temáticas que possuem uma transversalidade e interação difíceis de analisar de forma autónoma. Selecionar determinadas dimensões, em desfavor de outras, gerará sempre controvérsia. Contudo, é intenção, neste capítulo, abordar assuntos que, em regra, não estão na ordem do dia das prioridades de investigação e/ou de discussão pública, mas que, pela sua própria natureza, detêm uma grande importância não só para a caracterização das magistraturas, mas essencialmente para a compreensão do impacto que estas têm na conformação do Direito e do funcionamento dos sistemas judiciais e, por essa via, na aplicação do direito e a justiça junto dos cidadãos.

Propõe-se, deste modo, incluir diversas dimensões sobre as questões da formação jurídica, da organização profissional e da respetiva carreira, da ética judicial, da regulação profissional e da feminização das profissões jurídicas. Complementarmente, serão apresentados diversos estudos que recorreram a metodologias quantitativas para atingir uma melhor caracterização das magistraturas, abordando algumas das dimensões referidas. Vários destes temas interagem entre si. Outros temas ficarão certamente de fora. Mas a decomposição destas categorias analíticas permitirá realçar alguns trabalhos que se têm vindo a realizar, procurando identificar contributos para a

⁹⁵ Este capítulo parte de um trabalho sobre o estado da arte das profissões jurídicas, em particular das magistraturas, que está a ser elaborado no âmbito do projeto de investigação "Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juízes e magistrados do Ministério Público em Portugal", coordenado por António Casimiro Ferreira, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2010-2013). Esta é uma versão reorganizada, trabalhada, adaptada e reduzida do trabalho realizado no âmbito do referido projeto de investigação, que será publicado em 2012.

construção de um retrato global das magistraturas numa perspectiva internacional comparada. Serão de seguida apresentados em maior detalhe alguns dos contributos científicos no âmbito destas dimensões.

2. O ensino do direito: a teoria, a prática e os processos de harmonização

A análise da importância do ensino do direito na formação de profissionais deve ser o ponto de partida para uma análise mais global sobre o papel das magistraturas no seio da sociedade. A forma como é concebido e ministrado, em interação com as dinâmicas sociais e as transformações do mercado de trabalho, origina diferentes abordagens e perspetivas, consoante o posicionamento profissional em que se insere, a relevância profissional que se pretende ou o enquadramento político que se ambiciona. Naturalmente, pese embora este tema provocar maiores e mais acesas discussões à volta da profissão de advogado, esta reflexão irá centrar-se nas magistraturas, seja por complementaridade de funções ou por constituir a base inicial para o exercício futuro da profissão. Deste modo, a análise incidirá mais na função estatal do exercício profissional, via magistraturas, do que no exercício “liberal” das profissões jurídicas.

Os contributos das teorias pós-modernistas para a formação em direito foram estudados por Murphy (2000), que considera que estas podem contribuir bastante para injetar uma nova ética e normatividade numa área específica de ensino que analisa como algo decadente, tecnicista e mecanizada. Entendendo que tais teorias podem contribuir para a introdução de um conjunto de novas temáticas, o autor ressalva, contudo, que as teorias pós-modernistas devem procurar incorporar os seus contributos de modo a conjugar os aspetos normativos com outros não normativos ou, por outras palavras, para relevar os aspetos não normativos da normatividade. Nesta linha, no Reino Unido, foi levada a cabo ao longo de três anos uma análise do ensino do direito por um conjunto de 34 docentes e especialistas (Sherr e Sugarman, 2000), concedendo particular destaque ao papel da componente teórica na formação jurídica. As suas conclusões partem da ideia de que as transformações nas profissões jurídicas impõem mudanças no ensino do direito, considerando que este deve incorporar simultaneamente um conjunto de temáticas e conceitos hoje alvo da ação do direito, mas ainda não incorporados no seu ensino. Os

autores, numa corrente curiosamente oposta à atual discussão em Portugal (onde a componente prática é pouco desenvolvida e a teórica é demasiado conformada), concluem que se torna fundamental conferir maior destaque à teoria no ensino do direito, permitindo aos estudantes a aquisição de maiores capacidades analíticas e de formulação das problemáticas da atualidade. Pelo contrário, Greenebaum (2003) ressalva a importância da prática, assinalando que a formação jurídica tem como fim a preparação de futuros profissionais, devendo estes estar capacitados para resolver os problemas decorrentes da sua atividade profissional. A prática, alerta, não se deve, contudo, resumir à resolução de casos nas várias dimensões do direito, antes assumindo uma verdadeira prática em interação com os profissionais do direito e com as situações reais da profissão (numa opinião igualmente partilhada por Edwards, 1992/1993).

A importância do estudo da jurisprudência na formação jurídica, tida em sentido geral como detendo um papel em fornecer aos estudantes perspetivas mais amplas sobre o papel do direito na sociedade e as suas interligações, é apontada por Cotterrell (2000) como um elemento estruturante na formação de futuros profissionais de direito, em particular das magistraturas. O papel da jurisprudência não deve apenas compor-se de um mero repositório de ideias multidisciplinares contra a cristalização ortodoxa do ensino do direito, mas antes consistir numa fonte de pluralismo baseado na disseminação do conhecimento de diferentes perspetivas culturais relativas ao papel do direito na sociedade, aos seus agentes, à autoridade legal e às múltiplas formas de criar, exercer e experienciar a ação do direito. Esta opinião partilhada é por Twining (2001), que realça a dimensão generalizável da jurisprudência, ainda que por meio da comparação, de modo a não incorrer em tendências hegemónicas.

Os ímpetos e exigências do mercado vêm condicionando, segundo Mossman (2003), a formação jurídica. O importante, refere, está em encontrar os melhores instrumentos e estratégias para contrariar as ideologias hoje dominantes, considerando que apenas por meio do ensino se poderão forjar as ferramentas necessárias à correta transformação das profissões jurídicas. No mesmo sentido, Sherr (2000) salienta a forma como as profissões se têm vindo a modificar em áreas como o estatuto profissional, a organização, os padrões e conteúdos da prática profissional ou o desenvolvimento de especializações e subgrupos profissionais. Na sua opinião, o ensino do direito não tem vindo a conseguir travar esta

tendência, levando a que os futuros profissionais não estejam adequadamente preparados para o exercício de uma profissão em transformação. Na apresentação dos resultados do projeto CICERO, no qual foi estudada a forma como o ensino do direito prepara para a especialização profissional, em nove países europeus, Sherr (2002) considerou que a especialização é inevitável – muito embora existam resistências por parte dos grupos profissionais envolvidos, dada a perda de poder profissional –, devendo as escolas de direito acompanhar esta tendência preparando os estudantes para a diversidade de funções a que poderão ter de dar resposta (ver, igualmente, Sherr e Sugarman, 2001).

A compilação, realizada por Vittorio Olgiati (2007), de um conjunto estudos de diferentes autores, relatando experiências em vários países da Europa, vem realçar a importância da experiência comparada, para que numa aproximação teórica e metodológica se encontrem os caminhos que permitam uma maior integração e articulação no mundo jurídico. Considera-se que a formação jurídica no ensino superior e a ministrada no pré-acesso a várias profissões jurídicas é, sem dúvida, um dos mecanismos fundamentais para proceder a uma transformação do seu papel na sociedade. Por outras palavras, defende-se, em termos genéricos, que as fronteiras entre os juristas (ou o direito) e a sociedade devem ser ultrapassadas de forma construtiva, dado que a manutenção do *statu quo* de clausura de académicos e profissionais já não é sustentável, impondo-se uma abertura a novos conhecimentos e competências como forma de enfrentar os desafios que se colocam aos sistemas judiciais e à responsabilidade que o direito e os tribunais devem assumir numa sociedade cada vez mais polarizada e confrontada com tensões e conflitos emergentes dos processos de globalização (com as suas consequências ao nível da erosão dos direitos e das rápidas convulsões sociais, económicas e políticas).

Na Europa, Cownie (2002) assinala que o objetivo de criação de um espaço europeu de ensino superior, incluindo a área jurídica, origina tensões assinaláveis entre os interesses das instituições de ensino e os dos Estados-membros. Contudo, e embora partilhando tal opinião, Leith e Ayuda (2001) salientam a existência de uma escassez de estudos de âmbito nacional que permitam compreender melhor as interações entre o espaço global europeu e as especificidades nacionais, referindo-se particularmente ao caso espanhol, considerando não terem ocorrido transformações de relevo na área

da formação em direito, nomeadamente a nível curricular. Pese embora ter havido a introdução de novas temáticas e metodologias, tal ocorreu sem o planeamento adequado e sem atender ao equilíbrio entre a sua adaptabilidade às exigências do mercado e as características essenciais das profissões jurídicas, antes decorrendo das transformações estruturais impostas pelo processo de Bolonha.

A educação e o treino no decurso da formação dos magistrados conduzem, na opinião de Griffith (1991: 275), a uma homogeneização de atitudes, crenças e princípios, o que pode originar a falta de debate interno e um maior fechamento em relação ao exterior (de forma corporativa), refugiando-se na doutrina jurídica hegemónica. Nesta perspetiva, é inevitável o confronto com a questão da construção de uma cultura jurídica, e com a necessidade de superação da atual, a qual se encontra esgotada nas suas potencialidades, em direção a uma outra, que, segundo Santos (2002b), se baseia no pluralismo jurídico, na interlegalidade e num novo sentido legal comum. Esta nova conceção pós-moderna só se alcançará através da adoção de uma hermenêutica jurídica que permita atribuir novas bases e novos protagonismos a quem tem de desempenhar estas funções (Santos, 1995, 2002b). Bergalli (1993: 14) reforça a ideia ao afirmar que, para o caso italiano, a alteração da cultura jurídica foi o ponto de partida para alterações no sistema judicial, que por sua vez levaram às transformações políticas por todos reconhecidas hoje em dia. Algumas das mudanças perspetivadas são já em parte visíveis, como no caso da imagem austera e autoritária do magistrado, em que, devido ao rejuvenescimento da classe e à sua crescente feminização, se detetam alterações nos comportamentos, chegando ao ponto de haver magistrados que “escondem” a sua profissão, optando por um *low profile*, o que não invalida que o contrário ainda se mantenha.

3. A organização profissional: complexidade de papéis, multiplicidade de olhares

A análise da (re)organização profissional dos profissionais da justiça, ainda que mais centrada na advocacia, foi desenvolvida numa obra que se afirmou como estruturante, protagonizada por Richard Abel (2003). Este autor afirma que a visão que relaciona a transformação das profissões jurídicas com as mudanças ocorridas no mercado e as

reformas verificadas no Estado é demasiado simplista, omitindo, por essa via, várias dimensões que conferem uma grande complexidade ao fenómeno, em função da multiplicidade de papéis que desempenham. A omissão de questões como a autorregulação profissional, o limite no acesso às profissões, as ideologias profissionais internas em confronto, as lutas entre as diversas profissões ou o poder transformador que os clientes detêm, entre outras dimensões, pode originar uma análise enviesada dos caminhos seguidos pelas diversas profissões jurídicas nas últimas décadas. A este respeito, Sommerlad (2004) considera marcante o facto de as transformações nas profissões serem contextualizadas no âmbito das dinâmicas sociais e políticas envolventes, nomeadamente a forma como as profissões jurídicas têm vindo a procurar manter o controlo sobre o seu acesso, num contexto de crescente exposição às forças do mercado e de perda de suporte estatal. Deste modo, a autora salienta as relações entre o mercado e o Estado na provisão do direito, entre o público e o particular, considerando que a divisão dos serviços jurídicos acarreta igualmente a divisão dos seus profissionais e, conseqüentemente, uma reconfiguração da organização profissional antes tradicionalmente unificada.

As magistraturas também têm sido alvo de vários estudos em termos da sua organização profissional, com especial incidência nas estruturas e mecanismos de organização e responsabilização profissional (como a avaliação e a ação disciplinar). Menor destaque tem sido dado às associações e/ou sindicatos em que se organizam profissionalmente, para verem as suas posições defendidas de forma coletiva, estando, quase sempre, pouco refletidas nos vários estudos realizados. Contudo, a maioria dos estudos pesquisados centra-se na análise dos modelos legais vigentes e na sua análise de forma comparativa. De seguida, apresenta-se um conjunto de temáticas abordadas em estudos realizados ao longo das últimas décadas e que são exemplificativos da importância que os mecanismos de gestão e organização profissional das magistraturas têm vindo a adquirir nas últimas décadas. A análise irá centrar-se na perspectiva europeia, dado que os estudos realizados sobre os órgãos de gestão e organização das magistraturas efetuados noutros continentes têm por base outros objetivos, mais centrados, por exemplo, no caso dos países sul-americanos, em garantir a existência de corpos profissionais mais imunes à corrupção, no âmbito de processos de reforma e modernização dos sistemas judiciais com apoios financeiros e técnicos internacionais (Dakolias, 1996; Dakolias e Thachuk, 2000).

Um dos primeiros estudos, dos analisados nas últimas três décadas, foi desenvolvido por Mauro Cappelletti (1983) com o objetivo de refletir sobre a importância da responsabilização dos próprios magistrados como processo fundamental não só para garantir a independência do poder judicial, mas igualmente para salvaguardar os cidadãos de quaisquer tentações de abuso de poder, da irresponsabilidade ou do desempenho negativo, lesivos dos direitos dos cidadãos. É neste contexto que surgem, posteriormente, vários estudos que se debruçam sobre a temática procurando analisar os diferentes modelos de organização e gestão das magistraturas em diversos países, e o impacto que têm na independência e autonomia das magistraturas. Alguns centram-se apenas nos casos nacionais, como o trabalho de Martin (1997) sobre o Conselho Superior de Magistratura em França. Outros procuram desenvolver uma perspetiva comparada, contrapondo os vários modelos existentes, como nos casos das obras de Renoux (1999) e Voermans (1999). Este último estudo tenta organizar os diferentes modelos de organização e gestão das magistraturas em três categorias: os países do norte da Europa, com um modelo mais gestionário e profissional; os países do sul da Europa, com um modelo mais burocrata e corporativo; e os países atípicos, que não desenvolvem um modelo facilmente categorizável.

A análise comparativa, numa perspetiva da garantia da independência das magistraturas, foi realizada por Garoupa e Ginsburg (2009), contrapondo a tradição anglo-saxónica à continental europeia, realçando como diferentes arquiteturas judiciárias afetam, positiva ou negativamente, a sua independência, apesar de concluírem que, independentemente do modelo, a existência destes órgãos continua a ser uma opção muito atrativa na escolha dos governantes. Contudo, questionam a existência de poucos estudos que permitam concluir qual a melhor opção para garantir, por um lado, a independência das magistraturas e, por outro, a sua responsabilização (*accountability*), pelos pares e/ou por profissionais externos às magistraturas. E criticam, acima de tudo, o aparente consenso à volta da emergência da hegemonia do modelo dos Conselhos Superiores como uma estrutura que garante as premissas anteriores, até pela falta de informações suficientemente valorizáveis sobre a possível existência de uma maior qualidade dos sistemas judiciais que adotam este modelo em comparação, essencialmente, com o que existe nos Estados Unidos.

O estudo realizado por Dias (2001, 2004) sobre a organização judiciária e o papel que os Conselhos Superiores detêm, quer na gestão e controlo de qualidade das magistraturas, quer na garantia da independência e autonomia do exercício profissional, é até agora um dos únicos em Portugal a desenvolver análises que foram muito além da descrição do modelo, procurando efetuar uma avaliação do seu desempenho, questionando as suas práticas e propondo alterações ao seu funcionamento, com o objetivo de dotar estes órgãos de uma maior capacidade operacional, transparência de funcionamento, efetividade da avaliação profissional e controlo disciplinar, diversidade de composição e garantia de um exercício profissional independente. O recurso à análise estatística, combinado com diversas metodologias qualitativas, incluindo a observação não participante, permitiu efetuar uma radiografia aprofundada cujos resultados permitiram alimentar uma discussão pública sobre o assunto e, de certa forma, desmistificar a imagem que estes órgãos transmitiam e geravam, inclusivamente ao nível das magistraturas, evidenciando, ainda, algumas fragilidades de funcionamento.

O desempenho profissional foi outra dimensão que começou a desenvolver-se, em especial quando os tribunais deixaram de conseguir responder ao aumento crescente da procura verificado nas últimas três décadas. Por conseguinte, emergiram estudos que procuraram avaliar a capacidade dos magistrados na gestão processual, ou seja, a sua capacidade de aumentar a produtividade, incluindo a possibilidade de procurar elaborar incentivos para estimular um desempenho superior. Os Estados Unidos desenvolveram já há alguns anos esta preocupação, sendo mais recente em alguns países europeus como, por exemplo, em Espanha, na Holanda ou em Portugal (Scott, 1995; Santos, Gomes *et al.*, 2005; Hadeld, 2011).

A evolução da população de magistrados e o futuro das suas carreiras esteve na base de um estudo desenvolvido, em França, por Munoz-Perez e Pennec (2001), onde constataram que, à data do estudo, a taxa de crescimento no número de efetivos vinha a reduzir-se. No referido estudo, procederam à construção de duas projeções demográficas, uma considerando as condições previamente existentes, outra inserindo as transformações introduzidas na carreira pelas reformas em curso (fusão de duas categorias, nova estrutura e reforço dos mecanismos de recrutamento), de modo a procurar prever os seus efeitos na população de magistrados. Chegaram a resultados complexos, sugerindo que a reforma

efetuada trará um crescimento e consolidação da magistratura no curto prazo, mas acarretando uma maior desaceleração no recrutamento no longo prazo, com os perigos que daí advêm na capacidade de resposta do sistema à procura crescente.

Já no que respeita especificamente às competências profissionais e identidade profissional dos magistrados do Ministério Público franceses, Milburn e Salas (2007) consideram que a pluralidade de competências, no âmbito das quais os magistrados desenvolvem a sua atividade profissional, torna difícil delinear com precisão o objeto profissional no corpo da magistratura e da arquitetura funcional do sistema judicial. Procurando observar os modos como os magistrados internalizam as suas funções, e daí criam uma determinada ideologia profissional, delinham três domínios centrais na sua ação: a) a extensão do seu papel de titular da ação pública; b) a função na representação do sistema judicial no âmbito do poder político; c) e o papel crescente de direção nas investigações policiais. A investigação desenvolve duas perspetivas metodológicas: o estudo descritivo e a análise comparada. Quanto à primeira, efetuam o estudo dos processos sociológicos que enformam as competências profissionais dos magistrados na consolidação de uma ideologia profissional, consubstanciando-se em dados quantitativos e qualitativos, com destaque para a realização de entrevistas e para uma abordagem no âmbito da psicologia do trabalho, com o objetivo de analisar a atividade profissional quotidiana dos magistrados. Já em relação à análise comparada, os autores enveredam pelo estudo do estatuto dos magistrados em diferentes países, nomeadamente na Alemanha, Bélgica, Holanda, Itália e Espanha, destacando o que consideram ser os três modelos essenciais, ainda que com algumas diferenças. Assim, um primeiro modelo corresponde às magistraturas alemã e espanhola, em que os magistrados não dispõem de um estatuto próprio, por se enquadrarem no âmbito dos demais funcionários públicos. Um segundo modelo, mais híbrido, correspondente à Bélgica e à Holanda, países nos quais a magistratura se enquadra numa hierarquia rígida controlada pelo Estado, pese embora no caso holandês a interferência ser atenuada pela existência de um Colégio de Procuradores-Gerais. Finalmente, um terceiro modelo, correspondente ao caso italiano, no qual a magistratura é totalmente independente, nomeadamente no que respeita à definição das carreiras e ao facto de a sua atuação pública decorrer da sua livre iniciativa, o que simultaneamente lhes exige uma maior responsabilidade profissional.

Um trabalho bastante interessante sobre as estratégias profissionais dos juizes na procura de uma carreira progressiva e prestigiante foi desenvolvido por Bodiguel (1991), em França. Neste estudo, Bodiguel analisa a celeridade da progressão dos juizes, apontando para duas dimensões fundamentais no processo de definição da carreira profissional: a mobilidade, compensada pela ocupação de lugares estratégicos, e a antiguidade. Estas duas dimensões comportam por sua vez duas vertentes – uma mobilidade gradual ou, pelo contrário, uma mobilidade acelerada e sistemática em forma de recompensa pelo tempo de carreira. Combinando esta análise com fatores relativos à origem social, à formação profissional e ao percurso académico, o autor elenca cinco categorias de estratégias: políticas, gestionárias, clássicas, de promoção e de sobrevivência. Em todas estas estratégias, realça o papel fundamental desempenhado pelas estruturas hierárquicas dos juizes na “uniformização” do pensamento judicial e no controlo dos mecanismos internos de desenvolvimento da carreira profissional, situação análoga à que Dias (2004) veio mais tarde a verificar no caso português. Esta análise questiona, naturalmente, o princípio público defendido pelos juizes de prevalência do mérito no desempenho e progressão profissional.

A ética judicial é igualmente uma importante preocupação que se mantém atual quando se abordam as profissões jurídicas, em particular as magistraturas. É um tema que não pode ser visto de forma isolada e, por isso, aparece em regra incluído nas questões já abordadas do ensino jurídico ou da organização profissional. Naturalmente, este tema é crucial para o próprio prestígio e legitimidade, quer dos profissionais do direito, quer dos sistemas que estes integram. Esta não pode ser, por sua vez, desligada da problemática da regulação profissional, que está interligada com as temáticas abordadas neste ponto. Como refere Rhode (2000), o estudo da ética judicial era, até há cerca de três décadas, visto com desconfiança e suspeita, por questionar e afrontar as profissões jurídicas. Hoje em dia, as preocupações éticas são encaradas como algo central, seja nos discursos das estruturas organizativas das profissões ou nas justificações subjacentes aos processos de reformas judiciais encetadas pelos diferentes governos. Várias e distintas abordagens têm sido desenvolvidas e estudadas em vários países, incluindo diferentes dimensões.

O que se vai elencar de seguida, nas suas principais temáticas e ideias, é uma pequena amostra, em que se realçam apenas os estudos que incidem sobre as magistraturas,

dado este ser um campo de trabalho bastante fértil, por exemplo, junto da advocacia. Contudo, em termos autónomos, os estudos sobre as práticas éticas dos profissionais na área da justiça cingem-se, quase sempre, às profissões que atuam fora dos tribunais, em particular os advogados, razão pelo qual não se autonomizam aqui os estudos sobre esta temática para as magistraturas.

Os estudos sobre a organização, estratégias profissionais e práticas éticas não se esgotam com os casos apresentados, e muito menos com as temáticas desenvolvidas, dada a sua grande diversidade. Contudo, elencar algumas preocupações em diferentes países permite uma tripla clarificação: a existência de problemas e discussões muito semelhantes, apesar de as magistraturas operarem em sistemas judiciais com diferenças assinaláveis; a diversidade de opções profissionais, mesmo que as funções e competências que exercem tenham características estruturalmente semelhantes; e a necessidade de se efetuarem sistematizações mais aprofundadas, seja nos estudos de caso nacionais, seja na estratégia comparada, de modo a que as análises se consubstanciem em dados qualitativos e quantitativos complementares.

4. O género e as profissões jurídicas: ou como a “lei” gere as desigualdades

Os estudos que abordam as desigualdades de género no acesso e na prática das profissões jurídicas têm já uma longa tradição, registando-se aqui apenas um pequeno número destas análises para permitir ilustrar diferentes formas de abordagem com particular incidência nas magistraturas, ainda que alguns dos estudos selecionados abordem as diversas profissões jurídicas. Já em 1982, Podmore e Spencer (1982), relativamente a um estudo sobre a Inglaterra e o País de Gales, assinalavam que a participação feminina nas profissões jurídicas era discriminatória – em função da influência de estruturas, ideologias e padrões de recrutamento. Embora na altura fosse uma situação com pouca visibilidade, eram, ainda assim, fatores bastante influentes nas carreiras destas profissionais. Brockman *et al.* (1992) assinalaram a necessidade de uma perspetiva feminista relativamente ao viés de género registado nas profissões jurídicas, considerando que a sua análise deveria ter por base não apenas uma mera análise da

especificidade destas profissões, mas incidir sobre as fundações das desigualdades de género na sociedade como um todo.

Numa perspetiva mais histórica, que ajuda a compreender os contextos atuais, Boigeol (1996) estudou o acesso às magistraturas e as diferenças nas dificuldades em função do sexo, em França, desde os anos subsequentes à 2.^a Guerra Mundial. Conclui que o acesso foi conseguido, numa primeira fase, porque a origem social e as qualificações escolares eram, em regra, superiores às dos homens, impondo assim, por essa via, um acesso que era obstaculizado pela maioria masculina. A feminização das magistraturas permitiu, desde logo, uma dessacralização da profissão e a própria profissionalização do seu desempenho, visto, até então, mais como um privilégio do que um dever. Mais recentemente, com o passar dos anos, a sua presença já não é questionada, mas o acesso às posições hierárquicas superiores constitui, ainda, uma subtil prática de discriminação que impede que atinjam uma maior preponderância (pelo menos equivalente ao seu peso na composição geral das magistraturas).

As diferenças entre homens e mulheres no que respeita ao *stress* e qualidade de vida, em magistrados da justiça do trabalho, no Brasil, foram estudadas por Lipp e Tanganelli (2002). Considerando os efeitos negativos que o *stress* tem sobre a atividade profissional, as autoras referem um conjunto de estudos realizados em vários países sobre a relação entre o *stress* e a prática profissional, desenvolvendo o seu próprio estudo a partir de um inquérito a 75 magistrados da justiça do trabalho. Verificaram, assim, que um número muito elevado destes magistrados, 71%, apresentava sintomas de *stress*, sendo este mais elevado entre as mulheres, constituindo a sobrecarga de trabalho e a interferência com a vida familiar os principais fatores de *stress*. Concluem que tais dados são preocupantes, na medida em que para estes profissionais, na tomada de decisões adequadas, são fundamentais qualidades como a capacidade de raciocínio, a lógica, a memória e a paciência, características facilmente comprometidas por elevados níveis de *stress*. Recomendam, por isso, a adoção de medidas preventivas para a melhoria das condições de trabalho e a implementação de terapêuticas para que, no decurso do seu exercício profissional, o impacto sobre a atividade processual seja, principalmente junto das magistradas, o menor possível.

A segmentação da profissão entre homens e mulheres, entre instituições, ao nível do peso de cada género, das posições ocupadas e dos padrões salariais foi também anteriormente estudada por Roach (1990). Este autor assinala que as diferenças verificadas, embora derivem das especializações distintas de homens e mulheres, não resultam propriamente das suas próprias opções, mas antes das práticas de recrutamento no início da vida profissional, que se repercutem nas trajetórias futuras. Por sua vez, Laband e Lentz (1991) consideram que, dadas as especificidades das profissões jurídicas e os elevados conhecimentos técnicos detidos pelas mulheres nestas profissões, as desigualdades verificadas no trabalho desempenhado não são observáveis em aspetos meramente tangíveis, como os níveis salariais ou as progressões na carreira. Tal não invalida, contudo, que se verifiquem em dimensões menos tangíveis, sendo a menor satisfação no trabalho, comparativamente com os profissionais masculinos, um dos seus indicadores. Também Sommerlad (2002) assinalou que, apesar de se verificar uma cada vez maior participação feminina nas profissões jurídicas, a sua participação nos escalões mais elevados da hierarquia profissional continua a ser muito reduzida, apontando que no sistema social capitalista, ainda de natureza vincadamente patriarcal, as pequenas vitórias conseguidas pelas profissionais da justiça têm sido muito espaçadas e com pouco impacto.

Na Austrália, Anleu e Mack (2009) estudaram as relações entre a prática profissional dos juízes e a sua satisfação no trabalho em função do género. As autoras salientam a existência de uma maioria de juízas em tribunais de pequena instância, apesar do peso absoluto de mulheres na magistratura ser ainda reduzido, procurando investigar diferenças na satisfação profissional dos dois sexos. Resumidamente, Anleu e Mack concluíram que, pese embora os níveis de satisfação global apresentarem diferenças mínimas, a aplicação de medidas mais refinadas de satisfação profissional permite identificar um conjunto de diferenças, apontando então para abordagens diferentes à profissão, consubstanciadas não tanto na sua própria natureza, mas nas suas características mais particulares. Assim, verificaram que as magistradas apresentam maior satisfação nos aspetos mais intrínsecos da sua atividade, especificamente a natureza do trabalho – o seu conteúdo, diversidade, desafio intelectual e responsabilidade –, embora outras dimensões, como a autonomia e as oportunidades de progressão, fossem fonte de menor satisfação. Pelo contrário, apesar da satisfação global equivalente, a satisfação das

magistradas é muito inferior à dos magistrados no que toca à conciliação trabalho/família e em aspetos relacionados com o trabalho administrativo, as possibilidades de formação, o apoio técnico e as relações com superiores. As autoras atribuem estas diferenças ao facto de a magistratura ser ainda culturalmente orientada para os magistrados, persistindo regras e políticas – como a obrigação de prestar serviços em meios rurais ou de frequentar formação – que, sendo supostamente neutras, afetam diferentemente os dois sexos, particularmente no que respeita às magistradas com maiores compromissos familiares, dada a frequente divisão desigual do trabalho doméstico.

A diversidade de resultados obtidos pelas diferentes investigações levadas a cabo em especial nas décadas de 1980 e 1990 leva a que Silius (2003) sugira que as contradições existentes no estudo das desigualdades de género aplicados às profissões jurídicas se justificam pelo facto de as investigações se basearem em teorias generalistas, propondo, por conseguinte, que estas incluam uma abordagem multidimensional no âmbito dos estudos feministas. Nesta linha de raciocínio, Kay e Gorman (2008) aplicam novas abordagens ao estudo das desigualdades de género nas profissões jurídicas, apresentando teorizações inovadoras no âmbito da formação jurídica, seleção, remuneração e progressão nas carreiras. As autoras apontam para uma desigualdade de género persistente nas jovens licenciadas dado que, embora detenham melhores avaliações finais, registam maior dificuldade na empregabilidade inicial e menor mobilidade profissional após o ingresso nas profissões jurídicas, subsistindo igualmente desigualdades ao nível dos salários. Para além disso, constata-se que, se a discriminação aberta e frontal é menos visível, ainda persistem formas de assédio no exercício da profissão, bem como a manutenção de estereótipos sobre a existência de uma competência profissional diferente, o que gera maiores abandonos profissionais nas mulheres. Ainda dentro da mesma abordagem, Bolton e Muzio (2008) analisam a feminização exibindo uma perspetiva cética em relação às teorizações, considerando que existe uma igualização progressiva dos direitos e da participação no trabalho, embora realcem as modalidades marginais e precárias dessa mesma participação. Por conseguinte, os mesmos autores defendem que, no processo de abertura da profissão à crescente participação feminina, as desigualdades de género patentes nas profissões jurídicas são mais facilmente observáveis ao nível da segmentação das profissões, no que respeita à participação diferenciada de

homens e mulheres, onde os primeiros ocupam os segmentos mais elevados da profissão e as segundas os segmentos mais precários e com menos direitos (Bolton e Muzio, 2007).

O modo como a prática do direito é exercida por parte de profissionais do sexo feminino, que é diferente dos do sexo masculino, constitui um outro conjunto de estudos que foram desenvolvidos particularmente nas duas últimas décadas. Deste modo, de entre a diversidade de publicações existentes, e pese embora a importância crescente que esta abordagem tem adquirido, realça-se aqui um grupo muito limitado, apenas para ilustrar o impacto da perspectiva de género nas decisões judiciais. Assim, nesta linha, Coontz (2000) procurou avaliar, nos Estados Unidos da América, a partir de uma amostra de 195 juizes do Estado da Pensilvânia, de que modo o género pode afetar o resultado de uma decisão judicial – seja o género do juiz ou do litigante. Acabou por concluir, apesar da reduzida amostra abarcada, que o género do litigante é pouco relevante. Por sua vez, o do juiz já o é, demonstrando que por trás da aplicação racional de princípios legais estão as atitudes sociais do indivíduo. Estas, por sua vez, serão também influenciadas pelas suas experiências de vida, como exemplifica o autor – com base na amostra e perante os mesmos factos – na maior probabilidade de as juizas, comparativamente com os colegas masculinos, considerarem culpado um homem acusado de agressão do que em situações opostas. Assinala, ainda, que diversas outras situações, como ser cerca de metade a probabilidade de os juizes, relativamente à avaliação das juizas, considerarem culpada de homicídio uma mulher que alega autodefesa, ou a aplicação de sentenças menores por agressão simples por parte dos juizes homens. Já quanto a atitudes de terceiros, o dobro das juizas em comparação com os juizes foi da opinião de que um júri consideraria ser um caso de homicídio a situação em que uma ré alega autodefesa. McCall (2008), num estudo comparativo das decisões de juizes de ambos os sexos em tribunais supremos de diversos Estados dos Estados Unidos da América, numa análise considerável de um conjunto de litígios, verificou, na mesma linha, que, controlando os contextos institucional, político e legal, as juizas têm maior probabilidade de votar a favor do réu do que os seus colegas masculinos, concluindo que um maior equilíbrio entre os dois sexos nos tribunais acarretaria portanto um maior equilíbrio nas decisões judiciais. Numa perspectiva mais cética, Hunter (2008) considera que o impacto da feminização da judicatura, por si só, não pode derivar em resultados completamente credíveis dada a diversidade de situações e

trajetórias das mulheres na profissão, que dificulta que se chegue a um perfil único. No entanto, considera que seria distinto o impacto de mulheres juízas efetivamente feministas, tornando-se necessário delimitar os critérios que as definiriam como tal, quais os critérios que caracterizariam uma decisão judicial dotada de uma perspectiva feminista e que limitações atuais existirão à adoção destas perspectivas. Numa abordagem multidimensional como a que propõe, admite, assim, que tal estudo permitiria traçar algumas diferenças das práticas nas profissões jurídicas.

Em Portugal, está atualmente em curso, no Centro de Estudos Sociais, um projeto de investigação, coordenado por Madalena Duarte, sobre “As mulheres nas magistraturas em Portugal: percursos, experiências e representações”, que tem por objetivo estudar os percursos e experiências profissionais das magistradas em Portugal, procurando conhecer as representações, quer por parte dos/as profissionais de justiça, quer por parte da sociedade, relativamente ao papel daquelas no sistema de justiça português. Os resultados só serão conhecidos em 2013, mas é uma abordagem importante, em interação com o projeto já referido, coordenado por António Casimiro Ferreira, sobre “Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juízes e magistrados do Ministério Público em Portugal”, para conseguir mais e melhores informações sobre os possíveis impactos da diferença de género no desempenho da profissão de magistrado.⁹⁶

5. A caracterização das magistraturas: da seleção à relevância social

Neste ponto, proceder-se-á a uma análise de um conjunto de temáticas e estudos mais específicos relativos à caracterização das magistraturas (juízes e magistrados do Ministério Público) em áreas centrais à sua existência, como as relativas à organização das profissões, ao acesso à profissão, às suas competências e papéis sociais, às dimensões psico-organizacionais da profissão – como a satisfação profissional – e às suas representações sociais e valores sobre a justiça. Naturalmente, dada a riqueza e diversidade de estudos existentes, em particular nas últimas três décadas, a seleção efetuada é sempre limitadora da realidade, correspondendo apenas ao critério de quem procede à sua escolha. Esta

⁹⁶ Os dois projetos de investigação referidos têm financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

seleção pautou-se pela abrangência dos contributos, diversidade das temáticas, representatividade das proveniências e apresentação de estudos importantes que, em regra, podem não ter tido a exposição científica que mereciam.

5.1. O recrutamento e formação de magistrados: legitimar a profissão⁹⁷

A importância dos estudos sobre as magistraturas e, em particular, sobre os processos de recrutamento e formação das magistraturas como fator de legitimidade do próprio poder judicial é hoje algo consensual e que se encontra bem justificado no relatório temático do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais. Deste modo, como de seguida se expõe, em três parágrafos adaptados do seu relatório de 2011 (Santos, Gomes *et al.*, 2011: 14-15), esta dimensão relacionada com a garantia de independência e qualidade do desempenho, ocupa, nos últimos anos, pelo menos em Portugal, um lugar de destaque e constitui um assunto que tem servido de mote para diversos debates públicos entre atores políticos, judiciais e investigadores. Os relatórios do OPJ sobre recrutamento e formação de magistrados têm sido instrumentos fundamentais para estimular a reflexão sobre esta temática, tendo ainda estado na base da elaboração das políticas de justiça dos últimos governos na área da formação das magistraturas, ainda que mais no que respeita à caracterização do que, infelizmente, às suas recomendações.

A legitimidade do poder judicial e as garantias de independência e de autonomia das magistraturas judicial e do Ministério Público jogam-se, num primeiro momento, no seu recrutamento e formação. Estes vetores têm sido progressivamente abordados por diversos estudos sociojurídicos que os analisam em duas vertentes, que, embora distintas, são indissociáveis: a preocupação da construção de um corpo profissional heterogéneo que surja como um espelho da diversidade de conhecimento e da própria diversidade da sociedade, capaz de acompanhar e impulsionar a transformação do sistema judicial (Santos, 2001; Santos, 2006; Nelken, 2004); e a garantia da independência das magistraturas face ao poder político e a necessidade de assegurar a construção de um corpo profissional emancipado e autorreflexivo, cujos mecanismos

⁹⁷ Neste ponto, os três relatórios elaborados pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), sobre o recrutamento e formação dos magistrados, elaborados na última década, têm uma influência importante na informação que se transmite. Estes podem ser consultados na íntegra em <<http://opj.ces.uc.pt>>. De realçar que os referidos relatórios já incluem, em si, uma componente de experiência comparada.

de consolidação de conhecimento não se resumam à mera reprodução da aprendizagem empírica feita durante o período de estágio ou o ensino nas faculdades de direito (Lúcio, 2000; Carmo, 2001; Épineuse: 2008).

Neste âmbito, têm sido realizados estudos comparativos, em particular à escala europeia, sobre os sistemas de recrutamento e formação de magistrados, dos quais aqui se dará destaque a quatro. A limitação de alguns dos trabalhos a apresentar centra-se, essencialmente, na sua redução à mera comparação da legislação que enquadra cada sistema, mostrando como estão organizados, mas não avaliando empiricamente o seu modo de funcionamento e os resultados obtidos para a melhoria do desempenho profissional. O trabalho de Thomas (2006)⁹⁸ assinala a necessidade de uma maior e mais permanente formação contínua, dada a crescente complexidade legislativa e a diversidade de situações passíveis de litigação. A autora considera que tal diversidade torna necessário o alargamento das magistraturas a profissionais oriundos de outras profissões além das jurídicas, salientando, contudo, que os sistemas mais inovadores estão – à exceção da Espanha – em países fora da Europa. Ainda assim, em qualquer destes países tem sido introduzida, em diferentes graus, formação em áreas não jurídicas na formação inicial. Por oposição, em nenhum destes países a formação contínua é obrigatória, muito embora seja procurada pelos profissionais enquanto forma de progressão profissional, desde que não interfira com as suas funções habituais. Já no que respeita às estruturas de formação, a autora sistematiza quatro modelos, com o modelo de escola estatal formal num extremo e no outro um modelo de escolas informais ligadas a associações profissionais. Estes modelos divergem ainda no que respeita à organização da formação quanto aos conteúdos, formadores e formandos abrangidos. Apesar de uma crescente atenção à importância da formação contínua e à diversificação de conteúdos, são muito reduzidos – ainda que variando consoante os países – os meios de aferição de necessidades, para além de persistirem diversas barreiras, nomeadamente de tempo, financeiras, geográficas, institucionais e resistência à introdução de novos métodos de formação, em especial por parte das próprias magistraturas.

⁹⁸ Abrangendo a França, Alemanha, Áustria, Holanda, Finlândia, Espanha, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Portugal e Austrália.

O estudo conduzido por Épineuse (2008) procurou, numa perspetiva comparada, analisar a evolução da formação dos magistrados em França à luz das experiências em vários países europeus, mediante a avaliação dos mecanismos de formação inicial e contínua que abrangeu três gerações de magistrados. A investigação, que recorreu à aplicação de um inquérito aos magistrados, baseou-se em três eixos: a avaliação da formação pelos atuais formandos; a análise dos mecanismos de socialização profissional proporcionada pela Escola Nacional de Magistratura; e a apreciação sobre os conteúdos e métodos de avaliação na formação judiciária. O autor desenvolveu um inquérito às gerações de magistrados de 1986, 1996 e 2002, abrangendo 147 profissionais, interrogando-os sobre estas dimensões em particular (embora o inquérito abrangesse igualmente a sua opinião sobre as representações sobre a profissão, a identificação organizacional, o *stress* profissional, a autoestima profissional e eficácia profissional e as relações sociais no trabalho). Alguns dos resultados encontrados merecem destaque, quer no que respeita à formação inicial, quer à formação contínua. Relativamente à formação inicial, embora globalmente 69% a considerem satisfatória, esta incide sobretudo sobre os aspetos mais técnicos da formação ministrada, nomeadamente quanto ao exercício da função judicial, com 77% dos inquiridos satisfeitos. Os inquiridos são mais críticos quanto à formação em aspetos comportamentais e relacionais da função judicial, com 75% dos inquiridos a considerar que esta não prepara os magistrados para a relação com a comunicação social, 66% a afirmarem que não os habilita para gerir incidentes no tribunal, 31% que entendem que não estão preparados para a relação com os litigantes, 41% com os advogados e 47% com os colegas magistrados/as. O estudo permite constatar que a formação inicial prestada pela Escola Nacional da Magistratura proporciona uma adequada preparação técnica, mas desvalorizando uma diversidade de aspetos igualmente tidos como relevantes. Já no que concerne à formação contínua, é de salientar que 88% dos inquiridos consideram que deve ser de carácter obrigatório. No entanto, assinalam um conjunto de fatores que dificultam a participação em formações, nomeadamente organizacionais (102 inquiridos em 114). A maioria dos inquiridos (87%) considera, igualmente, que a formação contínua deve ser obrigatória no caso de mudança de funções, devendo ser mais frequente e incidindo nas reformas legislativas recentes e na jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (Tribunal de *Cassation*), assim como em temas considerados relevantes, como os sistemas de justiça de outros países, a cooperação internacional e europeia em matéria de justiça e o direito

internacional privado. No que respeita à formação contínua descentralizada, embora os inquiridos a considerem de elevado valor, somente 27% considera que esta dá resposta adequada às especificidades locais, sendo que 29% a considera somente complementar da formação inicial. Concluindo, o estudo aponta também que a formação contínua é altamente valorizada, devendo aliás ser obrigatória, referindo, no entanto, diversas lacunas resultantes da aplicação do atual sistema.

Já o trabalho coordenado por Di Federico (2005), sobre a Áustria, França, Alemanha, Itália, Holanda e Espanha, não proporciona realmente uma análise comparativa e sistemática entre os países abrangidos, antes desenvolve uma abordagem aprofundada às características específicas de cada um. À semelhança de Santos, Gomes *et al.* (2011), Di Federico assinala que a existência de elevada formação de qualidade é, em si mesma, também um fator de garantia de independência, imparcialidade e desempenho dos magistrados. Deste modo, a pluralidade de sistemas de formação não pode deixar de se imbricar numa diversidade de conceções de independência do poder judicial. Assim, o autor considera que se é objetivo da União Europeia uma progressiva homogeneização dos sistemas judiciais, e portanto também dos modelos de formação judicial, é, no entanto, evidente que tal é ainda um objetivo longe de estar alcançado, dada a diversidade existente nos sistemas de recrutamento e formação. Esta simples constatação ganha ainda mais realce quando o conjunto de países estudados detém modelos relativamente semelhantes ao nível de organização do sistema judicial e das carreiras jurídicas.

A análise aprofundada dos sistemas de recrutamento e formação inicial e contínua de magistrados em França e Itália, partindo de uma análise dos princípios internacionais e recomendações da União Europeia, onde se salientam os quatro modelos de recrutamento existentes, foi realizada por Oberto (2003). O autor desenvolveu o estudo comparativo, onde se incluem mais países,⁹⁹ focando a sua abordagem na caracterização dos seus sistemas de formação inicial. Mas, tal como Di Federico (2005), procedeu a uma análise separada de cada país, perdendo algum do seu potencial ao não realizar uma comparação sistematizada dos diferentes casos. Os sistemas de formação contínua são igualmente analisados, ainda que num menor número de

⁹⁹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Holanda, Hungria, Inglaterra, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países escandinavos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia.

países,¹⁰⁰ ficando-se, uma vez mais, por uma análise diferenciada sem avançar para a sistematização das grandes diferenças e semelhanças. Oberto salienta, igualmente, a importância da formação contínua para a preparação dos magistrados, para que estejam capacitados a lidar eficazmente com um conjunto de temáticas, desde as mais tradicionais, como o trabalho ou família e menores, às questões das desigualdades, comunicação social e/ou questões políticas. O autor realça, no entanto, que este tipo de formação é voluntária em quase toda a Europa, à exceção de alguns países do leste europeu,¹⁰¹ nos quais é obrigatória.

No trabalho coordenado por Santos, Gomes *et al.* (2006), são analisados com bastante pormenor os sistemas de recrutamento e formação de magistrados de uma ampla diversidade de países europeus e efetuada a sua sistematização num número reduzido de modelos. Este estudo, partindo da proposta desenvolvida por Oberto (2003), agrega os diferentes sistemas de recrutamento e formação de magistrados em quatro modelos: o modelo de recrutamento através de candidatos com experiência profissional anterior (vigente na Finlândia, Inglaterra e Noruega); o modelo de recrutamento através de estágios profissionais (presente na Dinamarca, Luxemburgo e Suécia); o modelo de recrutamento após formação universitária e da realização de exames nacionais e estágio (Alemanha e Áustria); e, finalmente, o modelo mais abrangente de recrutamento, através de concurso público para acesso à formação (incluindo a Bélgica, Espanha, França, Grécia, Holanda, Itália e Portugal). Já no que respeita à formação inicial, o estudo identifica a existência de três modelos: o de formação inicial através de estágios profissionais (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Inglaterra, Noruega e Suécia); o de formação inicial teórico-prática em escola comum às duas magistraturas, seguido de estágios (Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal); e, por último, o modelo misto de cursos teórico-práticos e estágios profissionais (Bélgica e Holanda). Relativamente à formação contínua, o estudo refere que esta não existe sequer na totalidade dos países estudados (exemplos da Grécia, Luxemburgo e Suécia), como em caso algum esta é obrigatória (deste estudo não fazem parte os países de leste incluídos no de Oberto). Distinguem-se, assim, somente dois modelos: um de formação contínua com “alguma” natureza obrigatória (casos da França, Finlândia, Holanda, Inglaterra, Itália e Portugal) e o

¹⁰⁰ Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Inglaterra, Itália, Portugal e Suécia.

¹⁰¹ Bulgária, Estónia, Hungria, Moldávia e Roménia.

de formação contínua totalmente facultativa (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Noruega). Evidencia-se pela descrição comparada dos diferentes modelos que existem fragilidades ao nível da formação contínua de magistrados, algo que se torna preocupante quando, na maioria dos países, se observam processos contínuos de reformas jurídicas e legais, com grandes implicações no desempenho dos tribunais e, por conseguinte, dos seus corpos profissionais.

É possível constatar, após a análise destes estudos, a existência de um traço comum referente à importância conferida à formação profissional para o exercício adequado das funções dos magistrados, em particular, numa dupla vertente: no que respeita às temáticas abrangidas; e na importância atribuída à formação contínua. Se, quanto à primeira vertente, se verifica que vêm sendo dados passos relevantes, já no que toca à formação contínua comprova-se que há ainda um longo caminho a percorrer. Deste modo, os princípios e recomendações ao nível da União Europeia, no que se refere a uma progressiva homogeneização dos sistemas judiciais e, portanto, das carreiras, recrutamento e formação, estão ainda longe de ser cumpridos.

É ao nível da União Europeia que a formação de magistrados está a assumir uma importância crescente como ferramenta eficaz na construção de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. A construção do Espaço Europeu Comum terá necessariamente por base, segundo resulta do Tratado de Lisboa, uma cooperação eficaz a nível europeu no âmbito de quatro domínios distintos: nas políticas relativas ao controlo das fronteiras, ao asilo e à imigração; na cooperação judiciária em matéria civil; na cooperação judiciária em matéria penal; e na cooperação policial. Uma das prioridades de intervenção da União Europeia no âmbito do Direito e da Justiça é a construção de um espaço europeu que se sobreponha à atual fragmentariedade de sistemas. Ou seja, é colocada a tónica na criação de mecanismos que facilitem o acesso à justiça por parte de todos os cidadãos e em qualquer um dos Estados da União Europeia. Como consequência disso, é apontada uma outra prioridade: reforçar a cooperação entre os profissionais da justiça, melhorar a sua formação e mobilizar os meios necessários para eliminar os entraves ao reconhecimento dos atos jurídicos em outros Estados-membros. O fim último é, assim, o de promover uma verdadeira cultura europeia em matéria judiciária, sendo reconhecido que, para o efeito, se deverá apostar

na formação e torná-la acessível aos vários profissionais do direito, em particular aos juízes, magistrados do Ministério Público e demais profissões forenses, através da aposta em programas sistemáticos de formação em matéria europeia.¹⁰²

A formação é, contudo, um argumento recorrente numa série de discursos sobre a justiça e vai lentamente tornando-se assunto de debate. Como argumento, serve de causa explicativa (e solução) para problemas como a falta de magistrados ou a crise da justiça; e como forma de legitimação (discurso da necessidade de formação) ou crítica e exigência de mais legitimidade da justiça (discurso da falta de formação) por parte de atores internos e externos a ela (Santos, Gomes *et al.*, 2011: 19).¹⁰³

Em suma, e como bem sintetiza o relatório do OPJ:

o que é importante reter é que todos estes estudos têm vindo a chamar a atenção para um ponto ainda negligenciado: a importância crucial dos sistemas de formação e de recrutamento dos magistrados e a necessidade urgente de os dotar de conhecimentos culturais, sociológicos e económicos que os esclareçam sobre as suas próprias opções pessoais e sobre o significado político do corpo profissional a que pertencem, com vista a possibilitar-lhes um certo distanciamento crítico e uma atitude de prudente vigilância pessoal no exercício das suas funções numa sociedade cada vez mais complexa e dinâmica. (...) Na verdade, muitos estudos realçam como a atitude das profissões forenses para com as reformas legislativas condiciona o sentido com que as mesmas são aplicadas, oscilando aquela atitude entre dois polos opostos: o da mera defesa corporativa da classe e o da interiorização da necessidade de mudança para o aprofundamento dos direitos dos cidadãos. (Santos, Gomes *et al.*, 2011: 34-35).¹⁰⁴

5.2. Competências e papéis das magistraturas: pela efetividade dos direitos de cidadania

Atualmente, tal como vinha acontecendo já há algum tempo, diversos autores têm apontado múltiplas transformações pelas quais vêm passando as profissões jurídicas, no que respeita às suas competências e papéis. Neste âmbito, os estudos sobre as magistraturas adquirem uma especial acuidade e relevância dada a função primordial que desempenham na prestação do serviço público de justiça. Assim, Delgado (1996), a respeito da magistratura judicial brasileira, referia que, no contexto das transformações num conjunto de instituições sociais, caberia aos juízes proporcionar amparo jurídico aos anseios das populações, devendo estes profissionais ser, mais do

¹⁰² Ver a comunicação da Comissão Europeia, intitulada “Gerar confiança numa justiça à escala da EU: uma nova dimensão para a formação judiciária europeia” (2011), onde estipula os princípios, os objetivos e as metas a atingir até 2020 sobre esta temática.

¹⁰³ Importante é, neste campo, a perspetiva que coloca o acesso a justiça como um direito humano fundamental, pelo que a sua negação constitui uma violação grave (Smith, 2007; Pedroso *et al.*, 2003b).

¹⁰⁴ Igualmente se dedicará um ponto, mais à frente, relativo à importância de estudos sobre as magistraturas onde foi utilizado o questionário por inquérito como instrumento metodológico principal.

que juízes do Estado, juízes do cidadão. Considerava, portanto, que, quando necessário e em determinados contextos histórico e políticos, pode caber aos próprios juízes defender as populações do próprio Estado, como, por exemplo, no que respeita à morosidade da justiça, face à qual os prejudicados devem ter o direito a ser indemnizados pelo Estado que, em tempo útil, não a proporcionou, cabendo aos juízes assegurar a efetividade desse direito. A importância do papel assumido pelas magistraturas é algo igualmente realçado, também em relação à realidade brasileira, no trabalho de Bonelli *et al.* (2006), não só no desempenho em particular, mas principalmente pela imagem pública que transmitem, que é um elemento fundamental para a tranquilização do cidadão em relação à justiça e à confiança que nela deposita.

Um sistema judicial forte e independente é importante para uma correta governação dos Estados de Direito, constituindo, segundo Dandurand (2007), uma responsabilidade das magistraturas, nomeadamente através do combate à impunidade e às práticas incorretas dos próprios agentes dos Estados. Assim, embora a supremacia do direito não seja algo que deva ser visto de forma cristalizada, antes devendo evoluir com as próprias transformações da sociedade, para este autor cabe às magistraturas assegurar a efetividade do direito, a legalidade de todas as ações do sistema judicial e de instituições estatais, e o combate à corrupção, garantindo a capacidade de acusação livre de interferências e influências de origem política, económica, social, religiosa e/ou de outra origem. Conclui que só com a garantia das condições para um poder judicial verdadeiramente independente é possível garantir o cumprimento do seu papel na sociedade, tal como tem vindo a ser historicamente definido, apesar de todas as transformações que vêm ocorrendo.

A crescente relevância do papel assumido pelos juízes no sistema judicial francês e as influências europeias que se detetam na configuração das suas competências são apresentadas num trabalho de Magnier (2009), a partir do fenómeno da crescente litigação na sociedade e do aumento dos casos em tribunal, que permite evidenciar algumas fragilidades do sistema judicial quanto à sua capacidade de resposta. As transformações nas competências dos juízes, verificadas nos últimos anos, têm procurado contribuir para solucionar as dificuldades sentidas. Por conseguinte, e tendo como objetivo garantir um melhor acesso dos cidadãos à justiça, têm vindo a ser

introduzidas reformas no sentido de assegurar uma maior flexibilidade e eficiência na administração da justiça, adotando uma visão pragmática e economicista do sistema. Neste sentido, procurando garantir um maior controlo sobre o processo de investigação e, simultaneamente, uma maior celeridade e redução de custos, as mais importantes reformas têm-se dado a nível das funções dos juízes, confiando-lhes o trabalho de direção preliminar das investigações em matéria de litigação civil. Ainda no contexto francês, mas reportando-se a uma magistratura específica – os juízes do tribunal de menores –, Bastard e Mouhanna (2008) desenvolveram um estudo dedicado às transformações pelas quais passa este grupo profissional, considerando que o contexto social e institucional em que os magistrados operam tem passado por alterações profundas. Assim, os autores consideram que, devido à especificidade do seu objeto de trabalho, estes magistrados desenvolveram uma visão particular da justiça, na qual a educação é privilegiada na sua ação, seja civil ou criminal, dada a natureza dos casos com que lidam diariamente. Ora, estes profissionais defrontam-se com múltiplas transformações nas condições nas quais exercem a sua atividade, que colocam em questão as suas especificidades, formas próprias de trabalho e influência no sistema judicial enquanto grupo profissional. Os autores verificam que estes juízes avaliam cada caso de forma singular, procurando decisões que se adequem a cada situação, dado o seu elevado grau de risco, onde o tempo de justiça é ponderado, não se deixando levar pela pressão que hoje os profissionais sofrem para despachar a qualquer custo. A harmonização das decisões e dos procedimentos, tão em voga na maioria das áreas de intervenção judicial, é aqui tolerada, e até encorajada, sendo uma cultura própria que considera que a singularidade/diversidade é fundamental para se avaliar corretamente cada caso. Permitiu-se, assim, o desenvolvimento de uma cultura profissional específica, fundamentada numa área de intervenção particular, cuja atuação não se pode, segundo os autores, enquadrar no processo de decisão judicial rotineiro.

Acerca dos magistrados do Ministério Público, ainda para o caso francês, os mesmos autores, Bastard e Mouhanna (2010), noutro trabalho efetuado recentemente, consideram que a implementação de novas formas de organização do trabalho, em resposta às críticas ao funcionamento da justiça, particularmente quanto à sua morosidade, tem levado os magistrados à adoção de procedimentos mais céleres. Ora,

se, por um lado, tal tem levado à padronização da sua atividade, ao recurso à documentação policial e a uma maior litigação, na busca de uma maior eficácia, por outro, tem minado princípios fundamentais do direito, como o julgamento individualizado e o exercício do contraditório. Os autores consideram os magistrados do Ministério Público como atores fundamentais do sistema judicial, localizados entre o interior e o exterior do tribunal, na medida em que coordenam a atividade da polícia judiciária e os processos, requerem as audiências e promovem a aplicação das sanções. No entanto, assinalam que o novo paradigma de funcionamento da justiça, baseado num critério de produtividade na busca por resultados céleres, atinge a própria base da atividade do magistrado e, portanto, da própria justiça, na medida em que torna impeditiva a análise ponderada e complexa dos processos. Bastard e Mouhanna afirmam que, pese embora se mantenha como agente central do sistema judicial, a magistratura do Ministério Público corre o risco de se tornar mera “corrente de transmissão” e simples executante da cadeia penal, fruto das reformas judiciais que privilegiam resultados rápidos em desfavor de uma real efetivação da justiça.

Ao nível europeu, Jehle (2006) apresentou os resultados de um estudo comparado da magistratura do Ministério Público, conduzido na Alemanha, França, Holanda, Inglaterra e País de Gales, Polónia e Suécia, em termos das funções desempenhadas nos respetivos sistemas judiciários. O estudo abordou as magistraturas sob duas perspetivas: por um lado, na análise do Ministério Público como parte de um sistema sob pressão para lidar adequadamente com o crescente número de processos, numa perspetiva organizacional que contempla alterações nos métodos e procedimentos usados nas investigações; por outro, numa abordagem crítica às competências da magistratura, em dimensões como os princípios de legalidade e oportunidade, as garantias processuais e a proteção dos direitos dos acusados. Apesar das diferenças encontradas entre os países, o relatório traça um conjunto de características profissionais comuns a estes profissionais, resultantes exclusivamente, nesta análise, da sua atividade na esfera criminal, apontando, assim, um leque diversificado de conclusões que matizam o magistrado do Ministério Público: a decisão de aplicar o princípio da legalidade, com alguma dose de princípio da oportunidade (vistos em complementaridade), a discricionariedade na decisão de acusar ou de arquivar ou os poderes de coordenação da investigação, supervisionando as polícias

criminais, entre outros aspetos. Esta atuação profissional acaba por desenvolver características profissionais que devem ser realçadas na assunção da profissão como ator central na execução da política criminal de um país.

Num estudo recente abrangendo onze países europeus, e igualmente centrado no papel dos magistrados do Ministério Público no âmbito do sistema judiciário, Jehle *et al.* (2008a) analisam a forma como o incremento da carga de trabalho destes profissionais tem levado a que uma proporção crescente de crimes não chegue a tribunal, por via da intervenção do Ministério Público em fases prévias da investigação criminal. Verificou-se que o maior número de processos resolvidos em fases prévias ao tribunal se deve, por um lado, ao reforço dos poderes discricionários dos magistrados e, por outro, à transferência parcial de competências para os agentes policiais, não existindo – como já assinalado – nenhum país no qual o princípio da legalidade seja seguido em absoluto. Tal contexto deve-se à existência de uma tendência geral para a utilização de respostas não criminais a um conjunto de casos judiciais, embora a transferência de competências para os agentes policiais se limite a casos envolvendo ofensas menores e subordinada ao respetivo controlo da magistratura. Adicionalmente, a resolução de processos pelas magistraturas exige um certo grau de discricionariedade que, no entanto, se encontra enquadrado pela moldura penal das ofensas e se baseia em regras e procedimentos bem definidos. O estudo conclui que a crescente tendência para a litigação na sociedade, e correspondente aumento da carga de trabalho dos magistrados do Ministério Público, tem levado os diversos sistemas judiciais a implementar soluções que implicam transformações nas competências dos seus atores, com destaque para os magistrados, através da redefinição das competências e dos procedimentos aplicados pelas diversas profissões envolvidas.

Os modelos de Ministério Público espanhol e brasileiro foram comparados por Machado (2007), procurando discutir as competências, a organização e os graus de independência, externa e interna, em particular na sua ação penal. Para além de definir os modelos de Ministério Público seguindo a distinção entre os controlados politicamente, como nos casos francês, alemão e norte-americano, e os sem controlo político, como o italiano e o português, o autor discute os princípios que norteiam o desempenho do Ministério Público (legalidade, autonomia, legitimidade, imparcialidade, independência e responsabilidade) nos dois países que serviram de estudos de caso, a partir de alguns processos mediáticos que

impuseram aos magistrados e à sua organização uma maior exposição pública e um maior controlo sobre a atividade. Apesar da diversidade dos modelos, o autor adianta que qualquer um deles é permeável à influência de fatores externos ou internos, dependendo muito dos mecanismos de controlo e fiscalização o modo como mantém o seu desempenho longe de interferências, garantindo assim a efetividade e independência do desempenho.

Elsner *et al.* (2008), ainda no âmbito dos estudos comparativos europeus, apresentam os resultados de um outro trabalho, no qual foi analisada a divisão de papéis na investigação criminal, entre o tribunal, Ministério Público e entidades policiais, explicando as funções do *juiz de instrução* na Alemanha, Croácia, Espanha, França e Holanda. Os resultados encontrados sugerem que, em todos os países nos quais o *juiz de instrução* existe, o seu papel vem perdendo relevância – embora com pesos distintos e dando-se a transferência de funções somente na criminalidade menos grave –, seguindo a tendência geral, a nível europeu, de reforço das competências de investigação para os magistrados do Ministério Público na fase de investigação criminal. Ainda assim, apesar da crescente relevância dos magistrados do Ministério Público poder sugerir a redundância da figura do *juiz de instrução* como agente central da investigação criminal, o facto é que, em todos os países estudados, a sua integração na fase de investigação é obrigatória, particularmente nos casos que envolvem crimes de maior gravidade. Deste modo, o estudo conclui que tais transformações têm permitido, por um lado, reforçar a celeridade da atuação judicial, e, por outro, a manutenção de algumas funções centrais do *juiz de instrução*. Garante-se, assim, um equilíbrio na atuação judicial, ao envolver outra autoridade judicial independente e imparcial na investigação, na verificação da legalidade, legitimidade e proporcionalidade das medidas assumidas pelos magistrados do Ministério Público e, quando aplicável, dos agentes policiais.

5.3. Ideologias, valores e representações sociais: a construção de uma cultura profissional

Este ponto permite apresentar um conjunto de trabalhos que abordam os valores, representações sociais, cultura profissional e ideologia das magistraturas. Embora não exista uma literatura abundante sobre estas temáticas, com aplicação de metodologias qualitativas e/ou quantitativas, é possível indicar vários contributos, que abordam diferentes dimensões, que ilustram com qualidade a importância de conhecer o *pensamento* das magistraturas

como elemento estruturante do seu desempenho profissional. Sabendo, à partida, que não existe um pensamento “único”, é possível investigar quais as ideias preponderantes, a importância que os valores pessoais e profissionais desempenham na sua atuação, assim como o impacto que as representações sociais têm nas suas decisões.

A análise do papel da socialização das percepções profissionais de juízes e magistrados do Ministério Público é objeto de estudo por parte de Perissinotto e Medeiros (2009). Estes autores partem do pressuposto da existência de uma diferenciação interna, em cada grupo profissional, para analisar as representações dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Paraná sobre si próprios, bem como as suas ideias relativas aos advogados, aos juízes e aos magistrados do Ministério Público. Os autores definiram como objeto de estudo os desembargadores, na medida em que estes abrigam profissionais oriundos das três profissões jurídicas, por via dos mecanismos de acesso a esta categoria profissional. Recorrendo ao método da análise de adjetivos, Perissinotto e Medeiros demonstraram a heterogeneidade existente entre os desembargadores, a partir das classificações atribuídas aos vários grupos no campo jurídico e ao *habitus* específico de cada um.

O impacto das ideologias profissionais sobre as decisões de juízes do tribunal federal norte-americano, no que respeita à aceitação de testemunhos científicos ou de especialistas, foi estudado por Buchman (2008). Na medida em que as regras quanto a tal aceitação são reduzidas, o autor considera que a ideologia do juiz desempenha um papel preponderante, o que foi confirmado pelo interessante recurso a uma análise logística binomial às decisões de admissibilidade, ao longo de 20 anos, definindo um modelo probabilístico. Buchman constatou que os juízes nomeados por Presidentes liberais apresentam maior probabilidade de admitir o testemunho científico ou especializado, em comparação com os juízes nomeados por Presidentes conservadores. Para além disso, o autor concluiu também que variáveis relacionadas com as características dos litigantes detinham um poder preditivo na decisão dos juízes.

Hodgson (2002) examinou, relativamente à magistratura francesa, o papel desempenhado pela hierarquia, burocracia e ideologia no desenvolvimento do procedimento criminal. Verificou a existência de um amplo poder discricionário de atuação, a par da manutenção de valores tidos como convencionais definidos em torno da noção de representação do

interesse público. A autora salienta que, em conjunto com as disposições jurídicas e a hierarquia do sistema judicial, a ideologia dos magistrados constitui uma característica central do funcionamento da justiça, sendo este permeável à forma como os magistrados definem ideologicamente o seu posicionamento relativamente ao interesse público. As reflexões em torno desta temática podem, igualmente, ser lidas no ensaio de Garapon (1998) sobre o papel do juiz no âmbito da relação entre justiça e democracia.

As disputas entre diferentes ideologias profissionais na magistratura de São Paulo foram analisadas por Bonelli (2005). O estudo incidiu na comparação entre os valores dominantes afirmados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e os da Associação de Juizes para a Democracia, bem como com a imagem pública dos magistrados a partir da análise da imprensa escrita. A autora salienta a pluralidade de estruturas identitárias entre os profissionais, negociadas entre si e com o público mais vasto, através da interação dos meios de comunicação em relação às mensagens veiculadas. Após uma análise ponderada, Bonelli aponta para a existência de duas estruturas identitárias dominantes: uma afirmando a neutralidade enquanto característica do profissionalismo e outra enfatizando no profissionalismo o domínio do compromisso social. Os modos como estas identidades foram evoluindo e se contrapondo leva a autora a concluir que também futuramente as estruturas identitárias da magistratura poderão acentuar novos processos de reconfiguração, enquanto processo de construção social, desenvolvendo-se em interação constante com a imagem pública que é transmitida e percebida, na maioria das vezes, pelos meios de comunicação para o público em geral.

Os impactos na identidade profissional das magistraturas, na Bélgica, da implementação de uma abordagem gestionária no sistema judicial foram abordados no estudo de Vigour (2009). A autora analisa as condições para introduzir e legitimar tal reforma na justiça, e as consequências para os seus profissionais, a partir da tendência generalizada em vários países ocidentais – como já se abordou antes – de dar resposta a uma exigência de maior racionalidade e eficácia, salientando, no caso belga, as transformações que tal poderá acarretar em termos da identidade profissional das magistraturas e da alteração das relações de poder entre os vários grupos profissionais na justiça. Vigour nota que as reformas realizadas, que procuram simultaneamente atribuir um maior poder aos magistrados e aumentar os mecanismos de regulação da profissão, introduzem alterações

duradouras na sua identidade profissional e nas suas representações sobre a profissão, na medida em que privilegiam uma forma de justiça mais célere em desfavor de uma menor orientação nas garantias processuais dos cidadãos. Este processo altera a legitimidade do poder judicial, e dos seus intervenientes, reconfigurando as competências entre as diferentes profissões jurídicas.

6. Estudos quantitativos sobre as magistraturas: quantificar a “caracterização”

O objetivo deste ponto é apresentar um conjunto de estudos relativos à caracterização das magistraturas, em diversos países, que para tal tenham recorrido ao inquérito por questionário como instrumento metodológico. Como se viu nos pontos anteriores, a grande maioria dos estudos apresentados recorre de forma limitada quer a metodologias qualitativas, no sentido de aplicação de entrevistas, observações no terreno ou recolha de dados estatísticos (para além dos disponibilizados oficialmente), quer quantitativas, através da aplicação de questionário por amostra ou à totalidade dos magistrados. Muitos estudos analisados constituem ensaios de reflexão sobre o papel das magistraturas e o seu enquadramento jurídico, político e sociológico, outros avançam para a análise dos processos de decisão judicial, outros ainda centram-se numa matriz histórica. Deste modo, apresentam-se de seguida alguns estudos que recorreram ao questionário como instrumento metodológico no processo de caracterização das magistraturas. Constatase que existe um conjunto alargado de estudos que usam o questionário como instrumento de recolha de informações. Contudo, como se irá observar, muitos deles recorrem a amostras que levantam dúvidas sobre o seu grau de representatividade, limitando qualquer tentativa de comparação internacional.

Assume-se, desde logo, como incontornável o trabalho pioneiro de Toharia (1975), que levou a cabo a caracterização socioprofissional dos juízes espanhóis a partir da aplicação de um inquérito. Dos quinze territórios judiciais espanhóis, o estudo toma como amostra estratificada Barcelona, Burgos, Corunha, Madrid e Sevilha, inquirindo ainda, posteriormente, pelo recurso ao método aleatório, um total de outros 194 juízes. Com o objetivo de traçar um retrato global dos juízes espanhóis, do ponto de vista

socioprofissional, este estudo divide-se em duas grandes áreas: a caracterização dos juízes propriamente dita e o papel da justiça na sociedade. Assim, na primeira parte, o estudo inclui a abordagem ao papel dos juízes, a sua carreira, a origem social e geográfica, a sua inserção e as relações sociais, bem como três aspetos relevantes para a identificação do seu posicionamento ideológico: as representações quanto à caracterização do juiz ideal; as representações dos juízes face a outros grupos sociais; e as suas representações quanto aos jurados, ao divórcio e às leis em geral. Já na segunda parte da obra, Toharia explora a estrutura judicial espanhola, o papel da justiça relativamente ao desenvolvimento económico, ao recurso à justiça e as relações entre a justiça e a atividade política em Espanha. Assim, um dos pontos de interesse é a abordagem às representações que os juízes fazem quanto à caracterização do juiz ideal e do juiz “real”: o juiz ideal é caracterizado pelos inquiridos como detendo duas características claramente profissionais (competência e dedicação) e duas de orientação mais substantiva (flexibilidade e ligação à realidade social),¹⁰⁵ mas apesar desta visão homogénea é possível encontrar uma visão mais ativa do papel do juiz (em 55% dos inquiridos) e outra mais passiva (em 45%). No entanto, já no que respeita às representações quanto às características do juiz “real”, encontra-se uma maior heterogeneidade na caracterização, sendo os juízes apresentados como muito menos competentes e dedicados, muito menos entregues à defesa dos direitos e liberdades, muito menos flexíveis e menos ligados à realidade social quando se compara com a caracterização idealizada, o que indica, na opinião do autor, uma grande diferença entre as representações idealizadas e a realidade, para além de um considerável grau de autocrítica, demonstrando perfeito conhecimento do quão longe estavam do que consideravam dever ser. No que concerne à sua representação quanto ao seu posicionamento na sociedade espanhola, a maioria dos inquiridos declarou-se satisfeita, o que não deixa de ser algo contraditório com a caracterização que fazem dos seus próprios defeitos. Além disso, em comparação com outros profissionais (alto responsável de uma grande empresa, alto responsável do Estado e profissional liberal), em termos de prestígio, liberdade de ação, importância social, remuneração e preparação para as funções, os inquiridos consideram-se superiores em todos os termos menos quanto à remuneração.

¹⁰⁵ Nas palavras do autor, “um juiz com sólida preparação técnica, altamente dedicado às suas funções, que desempenha com alto grau de flexibilidade tomando em conta não somente os fatores puramente legais, mas também todos aqueles que o ajudem a adotar decisões não só de acordo com a lógica dos preceitos legais, mas também com o que a realidade social pareça requerer” (Cf. Toharia, 1975: 110).

Acresce que os inquiridos consideram que a situação social dos juízes tem globalmente melhorado ao longo do tempo, particularmente quanto à preparação, remuneração e prestígio, considerando também que a independência e influência social se têm mantido estáveis mas com tendência para melhorar. Quanto a uma eventual má imagem do sistema judicial, esta deve-se a todos os que nele participam, à exceção do próprio juiz. O autor conclui, a partir destes dados, que os juízes têm uma representação privada e outra pública de si mesmos, ou seja, respetivamente, uma que entendem só os mesmos deverem conhecer e outra que deve ser afirmada como real. Assim, a representação privada pode comportar defeitos e insuficiências, mas publicamente o juiz apresenta-se em termos ideais, considerando o autor que tal se deve ao facto de os juízes entenderem que afirmar as suas reais perceções representaria uma imagem fragilizada do sistema judicial. Há que realçar que, apesar de pioneiro, este estudo foi feito na fase final da ditadura de Franco. Situação que, pese embora nos permita ter uma leitura histórica dos resultados, também ajuda a explicar alguns dos resultados mais surpreendentes.

Toharia (1975) define ainda três ideais-tipo de juízes, relativamente à forma como lidam com a diferente litigiosidade, conforme a perceção que têm da proporção de conflitos que chegam à justiça: os criticamente pessimistas, que percecionam exageradamente o número de conflitos que não chegam a tribunal (as cifras negras); os acriticamente otimistas, que não se apercebem de qualquer redução da litigação; e os realistas, que estimam adequadamente esta proporção. Finalmente, quanto à facilidade do exercício das funções, três quartos dos juízes inquiridos consideram que se tinham tornado mais difíceis, sobretudo devido à crescente complexidade dos casos face à crescente complexidade da própria vida social e económica.

Posteriormente, já em 1989, o autor apresentou novo estudo sobre os juízes espanhóis, aqui com uma amostra de 400 profissionais, já após a implementação de um amplo conjunto de reformas estruturais na justiça espanhola, logo a seguir ao fim do franquismo, face às quais o estudo procura dar nota das alterações nas profissões jurídicas. Este estudo (Toharia, 1989) introduz algumas questões novas – por exemplo, quanto à ideologia, constatando-se uma maioria de juízes de centro-esquerda – mas nem sempre permite a comparação de resultados com o estudo anterior, por diferente formulação das questões. Ainda assim, no que toca à evolução da administração da justiça, os inquiridos

consideravam claramente negativa a sua evolução global, particularmente entre os profissionais mais jovens. Concretamente, no que respeita ao funcionamento da justiça, grande parte dos inquiridos também considera ter piorado – com maior peso entre os juízes mais antigos e de ideologia mais à direita –, essencialmente devido à quantidade de trabalho, à morosidade, ao desânimo, à falta de preparação do pessoal auxiliar, ao reduzido número do mesmo e às condições de trabalho. Finalmente, quanto aos desenvolvimentos futuros do funcionamento da justiça, 39% dos inquiridos consideraram que se manteria igual e 32% que pioraria. Os juízes foram igualmente críticos da organização interna da justiça, entendendo 55% que estava obsoleta e exigia reformas, enquanto 41% considerava que, apesar da necessidade de reformas, ainda se mantinha válida. Já quanto à representação social do juiz, Toharia encontra diferenças fundamentais no que respeita à noção tida quanto a inspirar confiança aos cidadãos, verificando-se uma erosão enorme na autorrepresentação dos juízes: se no estudo anterior 75% entendia inspirar confiança aos cidadãos, neste estudo somente 20% o afirma. Relativamente à representação que fazem de si mesmos, por contraposição à representação que consideram que os cidadãos deles têm, os juízes consideram-se maioritariamente como protetores do cidadão (55%) ou árbitros (31%), entendendo, no entanto, que os cidadãos os vêem essencialmente como árbitros (37%) ou funcionários do Estado (35%). No que respeita à representação do juiz ideal, não se verificaram diferenças quanto ao estudo anterior, mas lamentavelmente não é neste abordada a eventual discrepância entre a representação pública e privada. Finalmente, acerca da sua representação por comparação com outros profissionais, o autor verifica uma importante descida na avaliação que os juízes fazem do seu prestígio social, com somente 25% a considerar ter o prestígio adequado, e 75% a considerar a sua remuneração muito inferior ao devido. Pelas suas características pioneiras, a obra de Toharia constitui claramente um dos maiores contributos para o conhecimento sociológico das profissões jurídicas, ganhando uma importância acrescida na medida em que possibilita a comparação histórica, entre dois períodos diferentes da história espanhola contemporânea, apesar de em vários casos tal comparação não ser direta, por diferente formulação das questões, e por se ter optado pela introdução de questões sobre a evolução de determinados aspetos do sistema judicial espanhol.

A equipa coordenada por Di Federico, igualmente em 1989, publicou um importante trabalho sobre a caracterização socioprofissional das magistraturas em Itália (Di Federico, 1989). Neste estudo, no qual foram inquiridos 706 magistrados, pretendeu-se caracterizar a magistratura italiana e lançar as bases para uma investigação internacional comparativa, através da análise de um amplo conjunto de dimensões, nomeadamente as origens territoriais dos profissionais, as motivações para ingressar na carreira, as origens sociofamiliares dos magistrados ou as trajetórias escolares e profissionais. O estudo, essencialmente descritivo, apesar de ter como principal insuficiência o facto de não abordar as representações dos profissionais da forma como o fez Toharia, é, ainda assim, um trabalho pioneiro com interessantes conclusões. Por exemplo, no que respeita às origens territoriais dos magistrados, verificou-se que estas são maioritariamente meridionais, muito embora o exercício da profissão seja mais heterogéneo, o que os autores consideram introduzir desvios no exercício da profissão, fruto da transposição de valores socioculturais da região de origem para outra, embora não se aprofunde muito a questão. Já quanto às origens familiares, os autores salientam o facto de estas serem muito concentradas no que respeita às profissões dos pais, concluindo os autores que se estaria a dar uma crescente homogeneização das origens sociais dos magistrados a partir da análise efetuada a partir de uma distribuição dos inquiridos em três períodos geracionais. No que respeita às trajetórias profissionais, os autores analisam somente as anteriores ao exercício da magistratura, e não durante a mesma, verificando que mais de metade não teve qualquer experiência profissional prévia – o que os autores relacionam com a idade de ingresso –, sendo que, entre os que a tiveram, as principais ocupações foram a de dirigente de entidade pública, professor e funcionário público.

Face a interrogações em tudo semelhantes, Rocha publicou, em 1993, um estudo – ainda que de menor dimensão – para a realidade portuguesa, constituindo, assim, o primeiro trabalho desenvolvido com recurso a um inquérito sobre os juízes portugueses (Rocha, 1993). Partindo do princípio de que a tomada de decisão judicial envolve outros fatores que vão para além da própria redação da lei, o autor considera que este processo resulta da interação entre o ambiente de socialização do juiz e a sua formação e o modo como se articulam e atuam sobre a sua orientação ideológica e autorrepresentação, bem como o contexto profissional próximo de atividade do juiz. O estudo envolveu a construção de um

inquérito, defendendo o autor a aplicação dos estudos quantitativos e das análises estatísticas no estudo das profissões jurídicas na linha do que Tate (1983) efetuou a partir de exemplos utilizados na Áustria, Suíça e Alemanha por Wenner e Flango (1978), que foi aplicado a 206 juízes, mediante envio aos juízes de primeira instância, com uma taxa de resposta de 47%, abrangendo dimensões como as suas origens socioeconómicas, as orientações ideológicas, as representações sobre o estatuto do juiz e o seu papel na sociedade. Estas áreas foram consubstanciadas, nomeadamente, em questões relativas à opinião dos juízes, sobre os fatores que influenciam as suas decisões judiciais e no que concerne às atitudes dos juízes relativamente a temáticas sociopolíticas. Algumas conclusões interessantes a que Rocha chega – relembrando que se trata de um estudo de 1993 – são o facto de os juízes terem, no geral, «atitudes políticas e sociais que se podem classificar de liberais» (1993, 19), sendo muito favoráveis à eliminação das diferenças salariais entre homens e mulheres, ao direito dos trabalhadores à organização e à legitimação da interrupção voluntária da gravidez para segurança da mãe. Outro aspeto fundamental encontrado pelo autor respeita aos fatores que influenciam os juízes, verificando-se que atribuem mais influência ao senso comum do que à lei escrita, seguindo-se a esta a conceção de justiça do próprio. Já quanto à sua representação sobre o seu papel, igualmente outros fatores emergem além da estrita observância da lei, como a necessidade de contacto com a realidade social, o considerarem ser mais importante a justeza de uma decisão do que a adesão à letra da lei ou entenderem que os juízes devem ter em conta os interesses conflituosos na sociedade. Tratando-se de um primeiro estudo exploratório, acompanhado por uma análise comparativa com países nos quais os mesmos questionários foram aplicados, Rocha conclui que as atitudes dos juízes portugueses não se distinguem assinalavelmente das dos seus colegas europeus. Por conseguinte, o autor defende a aplicabilidade dos modelos analíticos testados em outros países à realidade portuguesa, como forma de melhor conhecer, em diferentes contextos, estes profissionais, dada a importância que ocupam na sociedade. Mais recentemente, uma orientanda de Rocha na Universidade do Minho, Esteves (2011) defendeu uma dissertação de mestrado onde voltou a aplicar um inquérito semelhante ao usado por Rocha a um universo de 89 juízes de tribunais de primeira instância que responderam à solicitação, de modo a permitir uma comparação da evolução dos pensamentos e ideologias entre 1989 e 2009. Os resultados, ainda que recolhidos de forma não muito

consistente, permitem realçar que se mantém, por grande parte dos juízes, a adesão a uma ideologia mais liberal, nomeadamente no que respeita à igualdade entre sexos, interrupção da gravidez e direitos dos trabalhadores, não se verificando alterações significativas durante este período. Pelo contrário, no que toca aos fatores que mais influenciam os juízes na tomada de decisões, a lei escrita ascende agora a principal fator, relegando o senso comum para segundo e mantendo-se como terceiro a conceção de justiça do juiz. Para além disso, verifica-se que no decorrer deste período ocorreu um aumento da relevância de todos os fatores de âmbito social. Finalmente, no que respeita às representações dos juízes sobre o seu papel, não se verificam alterações assinaláveis, mantendo-se uma elevada adesão à noção de que os juízes devem ter em conta os interesses conflituais na sociedade e estar em contacto com o mundo social, pese embora se verifique um aumento dos inquiridos que consideram que os juízes devem observar estritamente a lei sem ter em conta os seus valores. Concluindo, mantendo-se uma orientação liberal e a consideração pela ligação à realidade social, parece verificar-se atualmente uma maior adesão a uma representação de aplicação estrita da lei.

No Brasil foi recentemente publicado, em 2010, um estudo sobre a caracterização socioprofissional do Ministério Público Federal brasileiro e suas representações sobre a política criminal, coordenado por Azevedo (2010). Patrocinado pela Escola Superior do Ministério Público da União, este projeto assumiu como objetivo principal contribuir para o aperfeiçoamento do Ministério Público Federal, nomeadamente quanto à definição das linhas de ação na área criminal, bem como a melhoria dos sistemas de qualificação e formação dos magistrados. O estudo, baseando-se no inquérito a 168 profissionais, incluiu aspetos como a caracterização das suas origens socioeconómicas e o perfil socioprofissional. No âmbito das representações sociais, o estudo incidiu sobre um conjunto de temáticas mais restrito do que os demais trabalhos aqui analisados, incidindo particularmente sobre o âmbito da justiça, nomeadamente sobre as funções e eficácia do sistema penal, os procedimentos processuais, a execução penal e outras questões institucionais. Antes de mais, no que respeita às suas trajetórias profissionais, e ao contrário de alguns outros estudos aqui mencionados, o autor verificou que 95,2% dos inquiridos já havia exercido uma atividade remunerada antes de ingressar na profissão, sobretudo na advocacia, como funcionários judiciais ou em outras profissões jurídicas. Já

no que concerne às motivações para ingressar na profissão, a “realização de justiça” e a “possibilidade de transformação social” surgem como principais fatores. O estudo, para além de abordar diversas questões relativas à eficácia da lei e às opções existentes na sua aplicação, em particular na área criminal, avança ainda para outras dimensões, como a representação ideológica da função da justiça, em que, quando questionados sobre qual a corrente (das apresentadas) com que mais se identificavam, 34,7% se declarou adepto da “defesa social”, 15% do “funcionalismo penal”, 13,2% do “garantismo penal”, 12,6% da “tolerância zero” e 0,6% do “abolicionismo penal”, o que denota uma adesão a uma perspetiva humanista da justiça.

Ainda relativamente aos magistrados do Ministério Público brasileiro, Paladino (2007) tinha analisado, antes do estudo de Azevedo (2010), os padrões de recrutamento destes profissionais, procurando verificar se estes resultariam numa diversidade na composição e orientação dos magistrados, observando as suas origens sociais, formação profissional e trajetórias profissionais. Mais especificamente, a autora analisou o perfil social e geográfico no que respeita ao género e etnia, religião, mobilidade geográfica, idade e estado civil, origem social e família jurídica; a carreira da magistratura em áreas como a formação académica, a atividade profissional antes do ingresso na carreira e na própria carreira, a socialização na carreira e a vida associativa e política; e, por último, os seus valores quanto ao trabalho, à soberania e autonomia do sistema judicial e às perceções de neutralidade no exercício profissional. Paladino concluiu que se verifica uma grande homogeneidade quanto à composição da magistratura, no que respeita ao perfil social, formação e trajetórias, ressalvando, ainda assim, a existência de uma certa pluralidade no que concerne à orientação jurídica.

O estudo apresentado por Anleu e Mack (2008), relativo à magistratura australiana, recorreu à aplicação de um inquérito para analisar as transformações pelas quais a magistratura do Ministério Público tem passado nos últimos vinte anos, nomeadamente a separação da função pública e uma maior credibilização, aspetos que vieram dotar esta profissão de maior autonomia e responsabilidade. O estudo aborda, assim, o seu processo de profissionalização, centrando-se mais especificamente na autonomia, na qualificação, no prestígio profissional e no grau de satisfação profissional dos magistrados do Ministério Público australiano. A partir dos dados obtidos, as autoras salientam que a separação dos

magistrados do Ministério Público da função pública veio permitir uma maior autonomia de atuação, ainda que esta seja constrangida pelo volume de trabalho e complexidade dos casos, e acrescida de pressões para a sua célere resolução. Embora o grau de satisfação profissional seja elevado, o estudo revela que, apesar das transformações ocorridas, os magistrados transmitem uma percepção de que o seu estatuto judicial não é adequadamente reconhecido. Anleu e Mack concluem que a profissionalização da magistratura do Ministério Público australiana se encontra ainda incompleta, dado que a sua autonomia encontra ainda vários constrangimentos e a profissão não alcançou o estatuto profissional desejado.

O objeto de trabalho e as competências dos magistrados do Ministério Público, em França, foram estudados por Audier *et al.* (2007), através da aplicação de um inquérito por questionário a uma amostra de 82 magistrados. Detendo os magistrados competências tão diversas como a direção das investigações criminais, a análise das denúncias, a preparação das acusações ou a decisão de aplicação de pena não criminal, o campo de intervenção destes profissionais é consideravelmente amplo. O trabalho dos autores dirigiu-se, assim, à análise desta diversidade de atividades, bem como às características dos que as exercem, incluindo as motivações dos profissionais e os efeitos nas suas carreiras e trajetórias profissionais. Para a investigação destas temáticas, os autores dividiram o inquérito em três secções: a composição e organização da magistratura; as competências e papéis dos magistrados do Ministério Público, incluindo modalidades de trabalho, carga de trabalho e relações no trabalho; e a sua caracterização sociográfica e profissional. Os autores verificaram uma reduzida feminização dos Procuradores da República, sendo a idade média de entrada para esta função os 40 anos, mas salientando a sua elevada experiência profissional, dado que um quarto já se encontra na magistratura há pelo menos 25 anos e 60% há pelo menos 15 anos. Já no que respeita às suas funções, os autores dividem-nas entre: uma função jurisdicional, correspondendo às atividades tradicionais dos magistrados; uma função relacional, ligada à coordenação dos vários atores que participam no sistema judicial e, em particular, na investigação criminal; e uma função de gestão, respeitando às funções administrativas do magistrado. No que toca às carreiras, a separação entre as carreiras de juiz e magistrado do Ministério Público desagrada aos segundos, mas os autores consideram que ainda assim tal separação

contribui para uma melhor gestão e desenvolvimento das carreiras, até pelas diversas funções que cada carreira deve dominar. Para os autores, a principal conclusão do seu estudo é a necessidade de continuamente desenvolver e aprofundar as relações e a cooperação entre os vários agentes do sistema judicial, nomeadamente entre as polícias, os magistrados, os juízes, os advogados e os funcionários judiciais.

Investigando a forma como se relacionam as perceções dos juízes acerca do seu papel, as suas formas de comunicação e prestação de contas, Drechsel (1987) conduziu um estudo baseado em inquérito a juízes do estado do Wisconsin nos Estados Unidos da América. O autor verificou que a comunicação social detém uma importância significativa para os juízes no exercício da sua função, na medida em que é por seu intermédio que se dá a prestação de contas e a comunicação dos juízes com a sociedade, além de que os média também influenciam/condicionam a sua ação nos tribunais. Ora, se tal demonstra a forma como a opinião pública, e a perceção que os juízes têm da sua manifestação, pode influenciar a sua ação, também é verdade, como salienta o autor, que existem grandes riscos decorrentes de um imperfeito reflexo da opinião pública na comunicação social, podendo, assim, verificar-se um sério enviesamento da própria ação judicial. Drechsel constatou, igualmente, que as variáveis com maior grau de influência nas formas de relacionamento dos juízes com a comunicação social são as suas orientações políticas, a idade e o tempo de experiência profissional. O autor conclui que, se uma maior ligação entre a justiça e a sociedade, mediada pela comunicação social, é desejável, então as variáveis mais importantes deveriam ser consideradas na seleção e formação dos juízes. Questiona, contudo, se uma maior ligação entre a justiça e a sociedade deva necessariamente acarretar um funcionamento da primeira mais próximo das perspetivas da segunda, podendo, facilmente, derivar num desvio das funções cometidas à justiça.

As práticas profissionais, as condições de trabalho e a incorporação de novas tecnologias no trabalho quotidiano foram algumas das questões estudadas junto dos juízes espanhóis, através da aplicação de um inquérito por questionário a 268 juízes, por Álvarez *et al.* (2005a; 2005b). Abordando dimensões como a avaliação da formação, a atividade profissional, as relações sociais no trabalho ou as representações quanto à profissão, por meio de questões de resposta aberta e fechada, os autores procedem depois, por meio de uma refinada análise estatística multivariada, à criação de uma tipologia da profissão, criando quatro

clusters de juízes de acordo com as suas práticas de trabalho. Assim, um primeiro *cluster* corresponde aos juízes que: consultam regularmente jurisprudência e documentos doutrinários, usando regularmente a Internet; avaliam positivamente a possibilidade de criar uma rede de profissionais; e são críticos de alguns aspetos mais sociais do sistema judicial, em particular no que respeita ao fraco atendimento e apoio aos cidadãos. Há que assinalar que este *cluster* agrupa grande parte dos juízes mais jovens, possivelmente assinalando um efeito geracional. O segundo *cluster* agrega a maioria dos juízes mais velhos, que embora consulte regularmente jurisprudência e documentação doutrinária, através de meios convencionais em papel e bases de dados, não estando habituados à utilização de meios eletrónicos. Denota também uma menor adesão à ideia de criação de uma rede de profissionais organizada. Já no terceiro *cluster*, encontram-se tanto juízes mais novos como de maior idade, que poucas vezes consultam jurisprudência e documentação doutrinária, não utilizando a Internet e raramente se servindo de documentação em papel ou consultando bibliotecas. Finalmente, um quarto *cluster* agrega os juízes que não responderam às perguntas consideradas na construção dos *clusters*. Os autores analisaram igualmente o que os juízes consideram ser um bom profissional à luz da opinião pública. A partir de um conjunto de questões abertas, determinaram quatro ideais-tipo de juízes pela forma como classificam a sua qualidade face à opinião pública. Deste modo, um primeiro ideal-tipo valoriza sobretudo as capacidades de trabalho (capacidade de resolver problemas, dedicação, competência, etc.), a formação do juiz e algumas características individuais (honestidade, prudência, objetividade ou humanismo, entre outras). Um segundo ideal-tipo valoriza essencialmente as características relacionadas com a administração da justiça, como a independência, o equilíbrio nas decisões, a honestidade, a capacidade de resistir a pressões e a capacidade de analisar meticulosa e exaustivamente todos os aspetos de um caso. O terceiro ideal-tipo valoriza essencialmente as características pessoais, para além das inerentes à formação e trabalho, como a coerência, a responsabilidade, a independência, a prudência, a decisão de acordo com a própria consciência e o senso comum. Finalmente, uma vez mais, um quarto grupo não respeita a qualquer ideal-tipo, tratando-se dos inquiridos que não responderam às questões consideradas.

Outros estudos quantitativos existem, inclusivamente abrangendo outras fases das carreiras, como é o caso do momento de entrada na formação (auditores).¹⁰⁶ A diversidade de investigações, que atrás se descreveram, poderá levar à constatação da necessidade de um grande estudo internacional de análise comparada dos resultados provenientes da aplicação de inquéritos por questionário. Os exemplos apresentados, bem como o estudo dos inquéritos aplicados, proporciona a existência de *know-how* suficiente para se enveredar por tal tarefa. Acresce a mais-valia que daí poderá resultar, não só para a compreensão de algumas das profissões mais relevantes ainda hoje em dia, mas igualmente para o alterar das práticas profissionais e da própria legislação, potenciando, de forma adequada, as capacidades profissionais com as necessidades dos cidadãos.

7. Notas finais

A redação deste capítulo levanta uma crítica que é, desde logo, assumida. É que, tão importante como os estudos apresentados, há a realçar, na perspetiva da sociologia das ausências de Boaventura de Sousa Santos (2002), os estudos que, inadvertidamente ou por reconhecido desconhecimento, não foram considerados nesta análise a estudos realizados sobre as profissões jurídicas e, em especial, às magistraturas. Naturalmente, muitos outros estudos foram pesquisados e analisados, mas, por razões relativas à qualidade dos trabalhos, à economia de espaço, à eliminação das repetições e redundâncias, à pertinência dos contributos científicos para os objetivos propostos ou ao grau de acessibilidade a estudos publicados em línguas não dominadas, houve necessidade de selecionar um conjunto limitado de publicações. Certamente, muitos outros trabalhos de grande valor científico ficaram de fora. Apenas se pode lamentar o eventual desperdício do conhecimento.

A análise atrás efetuada permite traçar um conjunto de ideias assentes em cinco reflexões centrais, suscitadas pelo elencar dos diversos estudos, organizados por diversas temáticas,

¹⁰⁶ Existem, igualmente, diversos estudos sobre os auditores de justiça, fase em que recebem formação antes de entrarem definitivamente na carreira de magistrados. Propositadamente, não os integramos nesta análise, pelo seu caráter específico, essencialmente de descrição das características sociográficas, e pela limitação de espaço, apesar da sua importância. Ver, por exemplo, para o caso português, os estudos de Infante (2000) e Infante e Carmo (2002).

tendo como pano de fundo o realce da importância do estudo das magistraturas sobre temáticas que têm tanto de sensível como de complexo. A primeira reflexão é que, para além da interligação entre as profissões e o sistema no qual laboram, as profissões detêm um conjunto de características comuns, apesar das especificidades inerentes a cada função, que se articulam com múltiplas dimensões da sociedade, influenciando-as e sendo por elas influenciadas. Destaca-se, globalmente para qualquer profissão, e fazendo ponte com o capítulo anterior, o facto de ocuparem um espaço na divisão social do trabalho que resulta da posse de determinadas qualificações e competências; deterem o poder para monopolizar o acesso a tais qualificações e, portanto, à própria profissão; e, ainda, de possuírem um prestígio/poder social que lhes permite obter do Estado a autonomia para autorregular o exercício da profissão. Se as profissões e a sociedade estão interligadas, então as transformações numa das partes deste binómio impulsionarão transformações na outra. Deste modo, quaisquer alterações ao nível do aumento da divisão do trabalho, do desenvolvimento técnico e científico, do ensino e difusão do conhecimento, da competição entre profissões, da exigência de maior regulação e controlo pela sociedade ou maior participação dos cidadãos constituem potenciais fatores de transformação das profissões, que, por sua vez, acarretarão igualmente novas transformações sociais.

A segunda reflexão é que, relativamente aos aspetos globais das profissões jurídicas e, em particular, das magistraturas, quanto mais regulado é o seu funcionamento, em termos de auto-organização, maior é a capacidade de reivindicar e controlar a evolução da sua profissão. Isto significa que existe uma relação mútua que implica que as transformações no sistema judicial acarretarão, por ricochete, transformações nas magistraturas, tal como as alterações nas magistraturas levarão a transformações no sistema judicial. Por conseguinte, a relevância do atual processo de reformas judiciais ainda é algo que não permite perspetivar efeitos concretos sobre a forma como se organizam as magistraturas, seja a magistratura judicial ou a do Ministério Público.

Assim sendo, pode avançar-se uma terceira reflexão – não existindo, até à data, muitos estudos aprofundados sobre as magistraturas, nas suas diversas vertentes, em termos de recolha empírica a nível qualitativo ou de carácter quantitativo, com profundas análises comparativas, tal significa que as diversas reformas judiciais introduzidas no sistema judicial ao longo dos anos raramente tiveram em consideração as características destas profissões

que nele atuam. Assim sendo, tais reformas não consideraram, por um lado, as transformações que induziriam nestas profissões, por outro, e logo à partida, a exequibilidade das medidas aplicadas face às características das profissões. Seguindo esta linha de raciocínio, é possível, assim, afirmar que não se conhecendo aprofundadamente as suas características, não é possível prever, em concreto, o impacto das alterações sobre as magistraturas e, por arrastamento, as consequências dessas reformas no sistema judicial. Por conseguinte, na ausência de um conhecimento aprofundado sobre as magistraturas, as reformas judiciais introduzidas estão, à partida, condicionadas em termos de concretização dos objetivos prosseguidos. Deste modo, se a introdução das reformas judiciais tem, por natureza, como finalidade melhorar o funcionamento do sistema judicial e, por essa via, garantir mais eficazmente os direitos dos cidadãos, constata-se que, não poucas vezes, se verifica um enviesamento dos objetivos definidos.

Abordou-se neste capítulo, pelas suas características e centralidade no sistema judicial, um conjunto de estudos sobre as magistraturas judicial e do Ministério Público, procurando que estes ilustrassem, com um caráter mais teórico ou empírico, e de forma necessariamente limitada, algumas das principais características destas profissões, numa perspetiva internacional, e das mudanças que encaram e vêm encarando. Se, em grande parte, as mudanças perspetivadas nos estudos analisados são de caráter mais geral, impulsionadas por transformações na sociedade, não perdem validade as anteriores considerações quanto à relação entre as profissões e o sistema judicial. Antes tornam ainda mais relevante o estudo destas profissões, de modo a melhor compreender as características e transformações que atravessam, por forma a mais adequadamente perspetivar as alterações que poderão ser induzidas na justiça, por um lado, e os impactos nas profissões das reformas políticas no setor, por outro. É do interesse da justiça, nos seus princípios mais estruturantes, que o desempenho das magistraturas esteja em consonância com as competências que lhes são confiadas, pelo que a necessidade de realizar estudos que procurem este cruzamento é essencial ao bom conhecimento do sistema judicial no seu todo e à constante monitorização que é necessário implementar para, mais fácil e celeremente, atuar quando necessário.

Uma quarta reflexão é a que permite inferir que existe, relativamente às magistraturas, uma multiplicidade de dimensões que as caracterizam com especificidades,

nomeadamente nos modelos de ensino, formação e recrutamento, organização, competências e papéis, ética profissional e regulação da profissão e desigualdades de género. Apesar de algumas destas dimensões conterem características comuns a outras profissões, jurídicas e não jurídicas, procurou-se abordar como estas moldam as alterações, e tensões, que se têm vindo a produzir, sob pressão de um conjunto de transformações sociais, onde se inclui, naturalmente, a crescente pressão sobre o desempenho dos tribunais e dos seus profissionais na resposta às demandas dos cidadãos. Para além destes aspetos, são de particular relevância os estudos sobre a importância das ideologias, valores e representações e a sua articulação com a prática profissional, considerando que se trata de profissões cujo exercício – pelo menos formalmente – não é, ou não deve/pode ser, afetado por aqueles aspetos. Contudo, tal como noutras áreas, a justiça é composta por profissionais que têm o seu percurso, trajetória e contexto onde desenvolvem a sua personalidade, sendo por isso difícil de perspetivar profissões onde as ideias e interpretações das problemáticas sociais sejam uniformes. As magistraturas estão assim inseridas num contexto onde a interpretação da lei e a análise dos casos que chegam aos tribunais permitem diferentes níveis de interpretação e aplicação da legislação. Por conseguinte, estas profissões estão imbuídas de comportamentos diferenciados e são permeáveis, inclusivamente, a práticas corporativas que devem, no entanto, salvaguardar acima de tudo os direitos dos cidadãos.

Finalmente, uma quinta reflexão respeita à relevância das metodologias quantitativas para o estudo das magistraturas quando comparadas com o uso mais recorrente das metodologias qualitativas. Assim, a partir de um conjunto de trabalhos selecionados, deu-se nota de como os estudos por inquérito são úteis para a análise de um conjunto de características específicas destas profissões, assim como para proceder a caracterizações globais de forma extensiva e mais facilmente comparáveis. São disso exemplo os estudos de Toharia, Di Federico, Rocha ou os trabalhos conduzidos no Brasil, nos quais a multiplicidade de características das magistraturas é incluída e as profissões são estudadas a partir de amostras, quer de dimensão mais local, quer de abrangência nacional. Alguns destes trabalhos, realizados em diferentes momentos ao longo de determinados períodos temporais, permitem mostrar empiricamente as alterações pelas quais as profissões vão passando ao longo do tempo, reafirmando, por um lado, a relevância dos resultados

obtidos para o conhecimento sobre o funcionamento dos sistemas judiciais e, por outro, a adequação dos estudos por questionário para esse efeito. O número reduzido de estudos por questionário, tal como sucede com os estudos de carácter mais qualitativo onde, em regra, existe uma redução das técnicas à análise do enquadramento jurídico e das informações obtidas por fontes oficiais (esquecendo-se ou não utilizando outras técnicas como as entrevistas, *focus groups*, painéis, entre outras), leva-nos a concluir que nos deparamos com uma carência de investigações quantitativas que potenciem as suas potencialidades e contribuam decisivamente para a discussão sobre a elaboração de políticas públicas na área da justiça. Pese embora a pesquisa se ter centrado em estudos publicados num número reduzido de línguas de trabalho (português, inglês, francês, italiano e espanhol), ressalta evidente que ainda muito existe para ser desenvolvido na área dos estudos sociojurídicos. A exemplo do que tem sucedido em Portugal, com o contributo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, assim como em mais alguns centros de investigação e, também, num restrito número de entidades estatais existentes nalguns países (p. ex., Holanda ou Estados Unidos da América), observa-se uma lacuna de estudos que perspetivem os atuais contextos de reforma da justiça em articulação profunda com os profissionais que mais contribuem para o seu funcionamento.

A conclusão principal a retirar após a elaboração deste ponto reside no facto de os estudos analisados se centrarem sempre dentro do atual paradigma vigente de funcionamento da justiça. Isto é, centram-se no modelo de funcionamento do sistema judicial e de organização das magistraturas, numa perspetiva formal e legalista que olha mais para o exercício das competências para garantir um bom funcionamento dos tribunais e um exercício profissional competente e independente, jamais questionando ou propondo uma alteração substancial de modo a atingir-se um modelo alternativo que descentre o foco no sistema e o transporte para os interesses dos cidadãos. Deste modo, pensar o papel das magistraturas como elementos facilitadores do acesso dos cidadãos à justiça e aos tribunais, e por essa via garantir a efetividade dos direitos de cidadania, é algo que implicaria repensar as competências profissionais das magistraturas e a organização dos tribunais, em complementaridade. Contudo, como se analisou, são temas ausentes, deixando maior espaço aos estudos que procuram prioritariamente “esticar” a adaptação dos atuais modelos vigentes em desfavor da procura de

alternativas, viáveis e integráveis nas competências das magistraturas. É particularmente visível esta ausência nas análises efetuadas nos estudos sobre a magistratura do Ministério Público em que, em diversos países, o papel que desempenha podia, com maior facilidade, ser reconfigurado, como se irá ver em capítulos posteriores, para assumir uma outra relevância dentro do sistema judicial.

Em suma, a realização deste levantamento bibliográfico sobre os estudos sociojurídicos das magistraturas permite afirmar que a relevância da sua importância não é coincidente com a existência de um grande conhecimento sobre o funcionamento da justiça, dado que não integram as análises em estudos sobre o desempenho judicial. Por conseguinte, qualquer reforma na área da justiça, tal como foi possível exemplificar ao longo do texto, corre o risco de falhar na concretização dos seus objetivos por falta de envolvimento e adaptação às especificidades, desejos e expectativas dos seus profissionais, tendo por base as práticas profissionais nos tribunais. As tensões, recorrentemente observadas em Portugal e noutros países, entre os poderes políticos e os profissionais da área da justiça, assim como entre estes últimos, são sinal evidente de que os objetivos dos diferentes atores envolvidos nem sempre são coincidentes e muito menos são consensualizados para permitir, assim, a implementação das medidas necessárias para que o funcionamento da justiça cumpra com a sua principal função: a pacificação social através da realização da justiça, de forma célere, eficaz, com menos formalismos e com maior equidade.

As organizações internacionais e o seu impacto na conformação do Ministério Público

1. Introdução

Os efeitos da globalização do direito e da justiça têm-se sentido em Portugal de forma diversa. O seu impacto ocorre de forma distinta e envolve uma multiplicidade de atores supraestatais, estatais, intraestatais e não estatais, adquirindo características ambíguas e, por vezes, antagónicas, ora adotando um cariz de *alta intensidade* ora manifestando-se através de mecanismos de *baixa intensidade*, para utilizar as categorias de Boaventura de Sousa Santos (2001). A ideia a explorar, neste capítulo, é que a harmonização dos princípios fundamentais e dos modelos de organização judicial com impacto em Portugal ocorre num tempo diferente da harmonização dos ordenamentos jurídicos, em especial na área económica e comercial. Como refere Arnaud, «apesar das dificuldades de mais variada ordem que necessariamente emergirão devido aos naturais conflitos de interesses, será obviamente na esfera económica que a Europa terá menos dificuldades em integrar-se»¹⁰⁷ (Arnaud, 1993: 17). Embora, os Estados continuem a legislar sobre matérias económicas e financeiras, a sua ação é muito menos interventiva passando a compartilhar com instâncias supranacionais, ou mesmo a ceder-lhes, a iniciativa de legislar (Faria, 1997: 156-157).¹⁰⁸

No entanto, como este trabalho se cinge mais às questões relacionadas com a magistratura do Ministério Público, as suas competências e princípios reguladores, serão analisados os efeitos de cartas, tratados ou outros documentos emanados de instâncias internacionais que, por via da influência dos processos de globalização, acabam por ter alguma influência na conformação do sistema judicial português e, em particular, no

¹⁰⁷ Tradução livre do autor.

¹⁰⁸ Sobre o crescimento e alargamento do mundo do Direito e sua complexificação, ver, por exemplo, Galanter (1993), Arnaud (1997), Bianchi (2009) e Gowlland-Debbas (2010).

modelo de organização do Ministério Público. Deste modo, enquanto a adoção interna dos princípios fundamentais para o desempenho imparcial e independente da justiça tem sido relativamente consensual, a reforma do modelo judicial, de modo a permitir a concretização desses princípios, é bastante mais complexa e, por conseguinte, mais lenta e conflituosa, obedecendo muitas vezes a dinâmicas internas isoladas. A análise dos processos de internalização dos princípios oriundos das instâncias internacionais permite identificar os efeitos de uma globalização de *baixa intensidade* em dois níveis: através da defesa e incorporação dos princípios fundamentais por parte das organizações internacionais a que Portugal pertence (ONU, UE, OCDE ou Conselho de Europa); e pela adoção de medidas que permitam operacionalizar com eficiência esses mesmos princípios fundamentais, nomeadamente na aplicação de reformas na “arquitetura” judiciária nacional, em que o papel desempenhado pelas associações de magistrados nacionais e internacionais é bastante importante.

Esta distinção entre os dois níveis de impacto resultantes dos processos de globalização de *baixa intensidade* observa-se também na análise das estratégias dos atores envolvidos, ou seja, as posições assumidas em Portugal pelas associações de magistrados e órgãos judiciais nem sempre coincidem, como se verá mais à frente no Ponto 6, com as posições defendidas no seio de associações, órgãos ou instâncias internacionais.¹⁰⁹ Esta descoincidência de posições por parte dos atores judiciais ocorre, frequentemente, devido a três fatores principais: 1) o papel das associações internacionais de operadores judiciais e dos órgãos judiciais nacionais, em especial de magistrados, na elaboração de documentos genéricos sobre os princípios judiciais, fomentando ao mesmo tempo uma rede internacional de contactos potenciadora de trocas de experiências e de conhecimentos; 2) o papel das associações internacionais de magistrados e dos órgãos judiciais junto das instâncias encarregadas de elaborar as cartas ou convenções internacionais na área da justiça, procurando que sejam “impostas” aos Estados nacionais;

¹⁰⁹ Destacando-se, principalmente, a participação do Sindicato de Magistrados do Ministério Público e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses na MEDEL – Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés/European Association of Magistrates for Democracy and Fundamental Rights, constituída em 1985. Da MEDEL fazem parte 19 organizações de magistrados de 14 países europeus, perfazendo um total de cerca de 15.000 magistrados. A MEDEL detém o estatuto de observador junto do Conselho da Europa e participa em atividades do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (CCJE). Ao contrário de outras organizações internacionais, a MEDEL junta associações de juizes e de magistrados do Ministério Público. É atualmente presidida pelo Procurador-Geral Adjunto António Cluny (que foi presidente do SMMP em três períodos distintos).

3) e o papel das associações nacionais de magistrados e dos órgãos judiciais nacionais junto dos Estados nacionais na defesa da incorporação e aplicação das convenções e cartas aprovadas internacionalmente. É ao nível deste terceiro fator que surgem, em regra, as maiores discrepâncias entre as posições assumidas no seio das instâncias internacionais e as defendidas nacionalmente quando os interesses corporativos e o equilíbrio de poderes entre as diversas profissões estão em discussão.

Ao nível das estratégias seguidas pelas instâncias internacionais, distinguem-se duas formas de atuação que resultam em níveis opostos de globalização. Globalização de *alta intensidade* no que se refere à elaboração de cartas ou convenções internacionais que procuram vincular os Estados-membros, a partir da realização de seminários ou reuniões internacionais com os atores envolvidos. Globalização de *baixa intensidade* quando se verifica a promoção de intercâmbios entre os membros das várias profissões jurídicas e respetivos órgãos representativos, tendo em vista o aprofundamento dos conhecimentos e experiências de modo a poder harmonizar não só os princípios, mas também os modelos de organização judicial e de comportamentos dos seus corpos profissionais, aumentando assim a cooperação judicial internacional.

Como Portugal integra a Organização das Nações Unidas, o Conselho da Europa e a União Europeia, a vinculação aos princípios estipulados nas cartas ou convenções internacionais é relativamente pacífica. Contudo, a incorporação de mecanismos, a nível nacional, que permitam a aplicação desses princípios da forma considerada como sendo a mais eficiente é muito menos pacífica. Tal deve-se, em parte, aos distintos interesses e níveis de discussão aquando da realização de reformas no que concerne à organização judiciária e ao papel que cada operador deve assumir. Em Portugal, as posições de advogados, juízes, magistrados do Ministério Público ou políticos raramente têm sido coincidentes, facto que tem originado reformas legislativas desconformes, precipitadas ou parciais, ora favorecendo uns grupos profissionais, ora favorecendo outros. Nos últimos anos ouviram-se acusações sobre quem mais beneficia com os sucessivos códigos e estatutos publicados ou qual o grau de influência que se consegue garantir para apoiar, ou contestar, as alterações propostas. Por outro lado, estas organizações profissionais acusam os políticos de não disponibilizarem os meios necessários a uma justiça eficiente e equitativa. Estas lutas por um maior protagonismo – senão mesmo um

maior poder – têm atrasado uma verdadeira reforma da justiça em Portugal, na medida em que se assiste a uma exclusão, propositada ou não, de alguns assuntos fundamentais para o bom funcionamento do aparelho judicial.

Analisando o papel desempenhado pelas organizações internacionais que, de uma forma hegemónica, mais têm contribuído para a harmonização e universalização dos princípios fundamentais para o exercício da justiça, constata-se que, sem haver uma descoincidência de conteúdos programáticos, verifica-se, no entanto, um certo distanciamento entre elas no que se refere à discussão e elaboração desses mesmos documentos.¹¹⁰ Selecionaram-se apenas as organizações internacionais que mais influência têm exercido no que respeita ao sistema judicial português. Se a intenção fosse analisar o apoio externo concedido à reforma dos sistemas judiciais nalguns países semiperiféricos e periféricos, seria necessário, forçosamente, incluir outras instituições. Mas como no caso português não houve ajuda financeira externa para a reforma deste setor do Estado, ao contrário do que se verificou em muitos países, que receberam apoio do Banco Mundial e da USAID (agência de apoio internacional dos Estados Unidos), entre outras, a influência externa circunscreve-se, como se irá ver, às cartas e tratados internacionais a que Portugal está vinculado.

2. A Organização das Nações Unidas

Em termos específicos, a ONU pouco se tem dedicado às questões da harmonização dos modelos judiciais, nomeadamente em relação aos princípios fundamentais ao exercício eficiente e independente do poder judicial. E têm sido quase inexistentes as iniciativas com o objetivo de apoiar os sistemas judiciais em países periféricos ou semiperiféricos, que são os que se encontram em situação mais periclitante. Salvo no que respeita à

¹¹⁰ Neste capítulo, analisam-se apenas os documentos emanados de instâncias internacionais integradas por Estados ou por associações ou sindicatos de magistrados. Existem, simultaneamente, redes organizadas compostas, por exemplo, pelos presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça, por representantes dos Conselhos Superiores ou por entidades dependentes de algumas das instâncias internacionais que se irão referir, como é o caso da Comissão para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa, cujo trabalho de avaliação, discussão e proposição de medidas, nas mais variadas áreas da justiça, é bastante importante. Não só por economia de espaço, mas igualmente por graduação da sua importância na área da definição dos grandes princípios que exercem uma influência primordial na conformação dos modelos de sistemas judiciais e das competências das profissões judiciais, a análise irá centrar-se apenas nas instâncias internacionais que maior preponderância exercem na aprovação de documentos internacionais (*soft e hard law*).

criação de um Tribunal Penal Internacional e de tribunais relativos a alguns conflitos,¹¹¹ a ONU pouco tem vindo a intervir na área das reformas judiciais, deixando essas ações para outros organismos internacionais, como o Banco Mundial, que, no entanto, se regem mais por prioridades económicas, não estando os direitos humanos entre as suas prioridades.

As Nações Unidas têm aprovado ao longo dos anos múltiplos documentos com diretivas e princípios para lutar contra as principais causas que limitam ou impedem a aplicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, incidindo em temáticas tão díspares, ainda que bastante importantes, como a luta contra a discriminação de pessoas portadoras de deficiências, a luta contra a violência sobre as mulheres, a luta contra o tráfico de seres humanos, entre muitas outras problemáticas que continuam a gerar extremas preocupações pelos impactos que ainda hoje continuam a ter junto de milhões de seres humanos um pouco por todo o mundo.¹¹²

A existência de sistemas judiciais independentes e capazes de lidar e contribuir para lutar contra as inúmeras violações de direitos humanos tem sido, igualmente, uma das preocupações da ONU, tendo para isso aprovado dois documentos que balizam a intervenção da justiça e dos seus atores. No entanto, foi apenas em 1985 que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou os “Princípios Fundamentais Relativos à Independência da Justiça” (Resoluções n.ºs 40/32 e 40/146),¹¹³ que estabelecem, entre outros aspetos, os deveres e direitos dos magistrados, nomeadamente, no que respeita à sua independência, imparcialidade, dignidade, conduta ou aos procedimentos disciplinares. Estas normas mínimas vêm em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Convenção de Salvaguarda dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em especial no que se refere à igualdade perante a lei, à presunção de inocência e ao direito a uma justiça equitativa, pública e em prazo razoável, realizada por um tribunal independente, competente e imparcial. Estes princípios debruçam-se, igualmente, sobre os métodos de seleção e formação dos magistrados, em

¹¹¹ Caso dos Tribunais Penais Internacionais para diversos conflitos internacionais, como o tribunal para a ex-Jugoslávia, o Ruanda, a Serra Leoa ou o Líbano, entre outros. A ONU estabeleceu ainda, em 1945, o Tribunal Internacional de Justiça para dirimir conflitos entre os Estados-membros, composto por 15 juízes eleitos pela Assembleia Geral da ONU. Para mais informações, ver <<http://www.un.org/en/law/index.shtml>> e Brito (2000).

¹¹² Sobre as inúmeras recomendações da ONU sobre várias temáticas relacionadas com o (des)respeito dos direitos humanos, ver <<http://www2.ohchr.org/english/law/>>.

¹¹³ Ver <<http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>>.

particular dos juízes, como elemento estruturante para a existência de profissionais independentes e competentes, capazes de assegurar uma justiça imparcial e de qualidade.

Mais tarde, no âmbito do VIII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, em setembro de 1990, a ONU aprovou os princípios diretores que devem ser atribuídos ao Ministério Público de cada país.¹¹⁴ Tal como aconteceu para o documento relativo à independência da justiça, a ONU aprovou os princípios que devem nortear a estrutura e organização de um Ministério Público, em especial na área criminal, para assegurar um papel considerado fundamental para que exista uma justiça imparcial, exigente e com qualidade. Deste modo, os grandes temas inscritos neste documento são a seleção e a formação, o estatuto e as condições de exercício profissional, a liberdade de expressão e associação, o papel no exercício da ação penal, o enquadramento de funções discricionárias, a possível existência de alternativas à acusação e a existência da possibilidade de exercer a ação disciplinar em casos de más condutas profissionais. Embora os princípios tenham um caráter genérico, permitindo que a sua implementação se revista de múltiplas formas e modelos, a sua aceitação implica a existência de um serviço público que, por si só, é garante de um contributo para um sistema judicial independente, capaz e efetivo no exercício da ação penal.

Ainda no mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou os Princípios Básicos da Advocacia através da Resolução 45/166,¹¹⁵ que complementa os documentos anteriores e inscreve um conjunto de preocupações que devem ser salvaguardadas, muito próximas das aprovadas para os juízes e para o Ministério Público. De certa maneira, é um reconhecimento internacional dos três principais atores judiciais na realização da justiça como pilares para a existência de um sistema judicial que respeite os direitos humanos.

Desde então, e segundo os dados recolhidos, pouca atenção tem sido dada, por um lado, à incorporação destes princípios nos ordenamentos jurídicos nacionais e, por outro, à sua implementação, nomeadamente no que se refere aos mecanismos para a sua concretização. Por exemplo, muitos países podem ter um Conselho Superior de Magistratura, encarregado de gerir e controlar os magistrados, mas uns podem funcionar sob a forma de autogoverno (compostos por uma maioria de magistrados) e

¹¹⁴ Ver <<http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>>.

¹¹⁵ Ver <<http://www2.ohchr.org/english/law/lawyers.htm>>.

outros como prolongamento dos poderes políticos (compostos por uma maioria de membros nomeados pelos órgãos governamentais). Também o grau de “independência” dos mecanismos existentes dentro de cada país para assegurar uma justiça independente e ativa não é monitorizado, pelo que a conformidade legal a estes princípios pode ser feita através de uma multiplicidade de mecanismos, que, na prática, limitam a capacidade de atuação da justiça, como é facilmente visível, por exemplo, na discussão aqui desenvolvida no Capítulo 1.

Uma última palavra para o Tratado de Roma, que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional, aprovado em 1998, embora apenas tenha iniciado as suas funções em 2002. Atualmente, 121 países já ratificaram a assinatura do Tratado, sendo as exceções mais graves as de países como a Rússia, a China, Israel e os Estados Unidos (que assinaram inicialmente, mas que saíram na presidência de George W. Bush). A importância da criação deste órgão reside na possibilidade de, internacionalmente, se julgarem indivíduos acusados de genocídio e outros crimes internacionais graves, tais como crimes contra a humanidade, crimes de guerra e os crimes recentemente definidos de agressões graves. Este órgão funciona, assim, como um tribunal à escala global, composto por juizes e magistrados do Ministério Público, a quem cabe investigar, acusar e julgar os principais responsáveis por crimes de importância mundial, em áreas tão prementes relacionadas com violações graves dos Direitos Humanos. Embora a sua ação esteja sempre limitada pelas dificuldades de uma atuação concertada a nível internacional, os resultados graduais que tem conseguido atingir alimentam a esperança de que se possa continuar o processo de afirmação e consolidação como ator respeitado e incontornável para a luta contra os criminosos responsáveis pelos mais graves crimes contra a humanidade.

3. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), como o nome indica, não incide as suas atividades diretamente sobre as questões judiciais. Deste modo, a sua preocupação com o tema resulta da constatação de que a corrupção, quer no setor público estatal, quer noutros setores económicos, contribui grandemente para a ineficácia dos sistemas económicos vigentes e, por conseguinte, mina o desenvolvimento social

harmonioso. Assim, combater a corrupção transformou-se numa das áreas prioritárias de reflexão e intervenção da OCDE, facto que originou a publicação, em 1996, do livro *Public Sector Corruption: An International Survey Of Prevention Measures*. Este documento procura analisar os impactos da corrupção no desenvolvimento económico sustentado de vários países, propondo, no final, medidas de combate, que passam naturalmente pela reforma de alguns instrumentos existentes nas diferentes organizações judiciais e nos distintos ordenamentos jurídicos. Esta preocupação culminou na elaboração da Convenção Contra a Corrupção de Oficiais Públicos nas Transações Económicas Internacionais, aprovada em finais de 1997 pelos seus 29 Estados-membros, bem como por cinco Estados não membros, embora só em fevereiro de 1999 tenha entrado em vigor. Esta Convenção surge no seguimento de medidas semelhantes defendidas e aplicadas pelo Banco Mundial, pela ONU, pela Organização dos Estados Americanos, pelo Conselho da Europa e pela União Europeia.

De referir que os vários documentos aprovados desde então, que culminaram na aprovação, em 2009, dos Princípios para a existência de Serviços Públicos Íntegros,¹¹⁶ incidem sempre na necessidade de existirem mecanismos de prevenção, monitorização e luta contra a corrupção, entre os quais está, naturalmente, a implementação de entidades competentes para a investigação e acusação de crimes desta natureza, com especial realce para o Ministério Público. Em 2007, a OCDE aprovou, igualmente, um relatório sobre Instituições Especializadas na Anticorrupção,¹¹⁷ onde elenca um conjunto de modelos existentes em diferentes países, de modo a que possam ser reconhecidas boas práticas na luta contra este fenómeno, reconhecendo, assim, ser este um fenómeno que interfere na confiança pública e degrada os sistemas democráticos e que exige uma estratégia a vários níveis e com o envolvimento de múltiplas instituições capazes de fazer cumprir a lei (polícias, Ministério Público e tribunais, por parte da justiça).

¹¹⁶ Sobre este documento, bem como outros aprovados sobre a mesma temática, ver <http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html>.

¹¹⁷ Ver <<http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>>.

4. O Conselho da Europa

Os documentos emanados do Conselho da Europa têm sido mais regulares e, sobretudo, têm-se pautado por uma maior preocupação em envolver os diferentes atores judiciais existentes no terreno, de modo a obter, por essa via, uma maior legitimidade na assunção de determinadas posições e uma maior capacidade de “imposição” das cartas ou convenções sufragadas pelos seus 47 países membros. O Conselho da Europa tem criado diversos órgãos que têm contribuído para que a justiça seja considerada um pilar essencial no desenvolvimento das sociedades. Assim, não é por acaso que entre as três temáticas principais pelas quais norteia a sua ação uma delas seja relativa ao Estado de Direito (*Rule of Law*), para além dos Direitos Humanos (incluindo o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos) e da Democracia, temas que se encontram naturalmente interligados. No âmbito da temática do Estado de Direito, o Conselho da Europa criou, com maior destaque, a Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), que tem produzido inúmeros documentos e relatórios sobre o funcionamento da justiça nos Estados-membros.¹¹⁸ Posteriormente, foram criados o Conselho Consultivo de Juízes Europeus e o Conselho Consultivo de Procuradores, que têm, assim, contribuído para a elaboração de documentos orientadores das reformas na área da justiça, em particular nas que procuram salvaguardar a existência de sistemas judiciais independentes, eficientes e que respondam eficazmente às necessidades dos cidadãos. Existem, ainda, outros órgãos (comissões) com competências, por exemplo, na área das polícias, das prisões, da cooperação jurídica, da luta contra o crime transnacional ou da luta contra a corrupção, entre outras. Contudo, de seguida serão analisados apenas os documentos de maior importância na área das profissões judiciárias – juízes e Ministério Público.

4.1. As recomendações sobre o papel dos juízes

É neste contexto que é aprovada a Recomendação Rec(94)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes,¹¹⁹ procurando reforçar a importância dos princípios defendidos, devendo estes ser adotados por todos os

¹¹⁸ Ver <http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp>.

¹¹⁹ *Recommendation Rec(94)12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges* <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534553&SecMode=1&DocId=514386&Usage=2>>.

países signatários. Estes princípios fundamentais, embora essenciais para um desempenho imparcial e independente da função judicial, deixam, igualmente, algum espaço de manobra sobre a forma de os efetivar ou aplicar. No seguimento desta resolução, e após a reunião multilateral de julho de 1998, em Estrasburgo, o Conselho da Europa aprovou, com a participação de associações internacionais e de personalidades da área judicial de vários países europeus, a Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juízes.¹²⁰ Esta Carta, para além de estabelecer novamente os princípios gerais que visam garantir a independência, a imparcialidade e a competência dos juízes, propõe as medidas necessárias para a seleção, recrutamento e formação dos juízes, bem como as disposições relativas à nomeação e inamovibilidade, à progressão na carreira, à responsabilidade, à remuneração e proteção social e à cessação de funções.¹²¹ Se se compararem os princípios inseridos nesta carta com o Estatuto dos Juízes em vigor em países como Portugal, Itália ou Espanha verifica-se, quase de imediato, uma grande semelhança. De facto, esta Carta tem como um dos seus objetivos principais o apoio ao desenvolvimento e afirmação dos sistemas judiciais em países semiperiféricos europeus onde o processo de transição democrática é relativamente recente, casos da Polónia, Hungria ou Eslováquia. Também não é por acaso que algumas das reuniões internacionais referentes à justiça organizadas pelo Conselho da Europa se realizaram nalguns países do Leste, como, por exemplo, o Seminário sobre “A Independência dos Juízes”, que teve lugar na Ucrânia, em novembro de 1996, e sobre as “Garantias de Independência do Poder Judicial num Estado de Direito”, que se realizou em junho de 1997, em Varsóvia.

Mais recentemente, em 2010, o Conselho da Europa voltou a aprovar uma nova recomendação – CM/Rec(2010)12 – relativamente à independência, eficiência e responsabilidades dos juízes.¹²² Este documento vem realçar a importância do exercício das funções de juiz com independência, especificando a independência externa dos restantes poderes do Estado (legislativo e executivo), bem como a necessária

¹²⁰ Ver <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DAJ/DOC\(98\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DAJ/DOC(98)23&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)>.

¹²¹ Esta Carta segue de perto a tradição europeia continental no que se refere ao papel dos magistrados (recrutamento, formação, exercício de funções, carreira, etc.), ao contrário da carta da ONU, que se aplica tanto ao modelo continental europeu como ao modelo anglo-saxónico (EUA, Grã-Bretanha, entre outros).

¹²² *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)>.

independência interna, relativa ao exercício de poder pelos pares existente dentro da judicatura. As recomendações avançam ainda mais, especificando a importância que órgãos como os Conselhos Superiores, independentes e dotados de meios adequados, podem deter na garantia dos princípios de independência da justiça. A necessidade de dotar o sistema judicial de recursos humanos, materiais e financeiros adequados ao bom exercício da justiça é outro aspeto relevado, que aparece como condição essencial para que exista uma justiça capaz de atuar. Curiosamente, o documento avança na possibilidade de se instituírem mecanismos alternativos de resolução de conflitos, complementares aos tribunais. Por fim, aborda um conjunto de princípios relativos ao recrutamento, formação, remuneração, ação disciplinar ou valores éticos, alargando cada vez mais as condições necessárias para uma justiça independente, ao contrário do que acontecia com documentos anteriores.

4.2. As recomendações sobre o papel do Ministério Público

No ano 2000, o Conselho de Ministros aprovou a recomendação Rec(2000)19¹²³ sobre o “O Papel do Ministério Público no Sistema de Justiça Penal”. Este documento é importante porque estabelece os princípios e diretivas pelos quais os diferentes sistemas judiciais devem nortear a organização do Ministério Público e as competências que lhe devem ser atribuídas. A uniformização dos princípios e das competências é um dos objetivos assumidos, por se considerar que um modelo de atuação na esfera criminal deve ter um Ministério Público autónomo e dotado de competências alargadas para decidir investigar, acusar e recorrer, se necessário, das sentenças. O foco do documento, como é assumido logo no título, é a área criminal, considerada estruturante nas competências deste órgão. Ignora, assim, que em diversos países, por exemplo, Portugal e Espanha, as suas competências estendem-se muito para além da área criminal, estando dotados de enormes responsabilidades noutras esferas do Direito, como a área laboral ou da família e menores. Este documento procura, na sua exposição de motivos inicial, justificar a

¹²³ *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system* [O Papel do Ministério Público no Sistema de Justiça Penal] <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75#](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)19&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75#)>. Tradução portuguesa não oficial em <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)19&Language=lanPortuguese&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75#](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)19&Language=lanPortuguese&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75#)>].

necessidade, não de aproximar os dois grandes modelos existentes, enverando por uma espécie de “terceira via” ou modelo síntese mas, sim, de expor os princípios que são comuns aos diversos modelos, dentro das duas grandes tradições jurídicas.

O documento procura, desde logo, estabelecer as balizas mínimas em que o Ministério Público deve desempenhar as suas funções, mesmo sabendo que existem diferentes modelos em funcionamento. Analisando mais em pormenor, e seguindo a estrutura do documento aprovado, as recomendações são elencadas de uma forma gradual, ou seja, desde o processo de recrutamento e formação até ao exercício da ação penal, passando pelas condições necessárias para salvaguardar a sua autonomia e, mesmo, independência.

Ao nível da definição de Ministério Público, usando a designação em inglês de “*Public Prosecutor*”,¹²⁴ o documento aprovado pelo Conselho da Europa considera, no seu ponto 1, relativo às funções, que

O “Ministério Público” é uma autoridade pública encarregada de zelar, em nome da sociedade e no interesse público, pela aplicação da lei, quando o incumprimento da mesma implicar sanção penal, tendo em consideração os direitos individuais e a necessária eficácia do sistema de justiça penal (Conselho da Europa, 2000: 3).

Logo de seguida, elencam-se as competências que deve exercer, seja no modelo em que estas se cingem à mera aplicação do direito penal ou no modelo em que lhe cabe definir as políticas criminais, aplicar determinadas sanções, propor medidas alternativas e/ou acompanhar a efetividade da aplicação das decisões dos tribunais, que é o modelo seguido em Portugal.

No ponto seguinte, indica as salvaguardas que os poderes executivo e legislativo devem garantir, sem referir nunca os termos “autonomia” ou “independência”, para que o Ministério Público execute as competências previstas na lei. Ainda neste ponto, elenca um

¹²⁴ Numa tradução literal, seria “acusador público”, seguindo a tradição anglo-saxónica derivada da sua centralidade na atuação na área criminal. Sobre um estudo comparado dos modelos de Ministério Público, em 70 países, para avaliar o grau de autonomia e independência, ver o estudo de van Aaken *et al.* (2010). Este estudo chega à conclusão de que, na luta contra a corrupção, em particular em entidades públicas, os modelos de Ministério Público menos dependentes do poder executivo conseguem atingir melhores resultados. Jehle *et al.* (2008a) procedem, igualmente, a um estudo comparativo de 11 países mas incidindo, neste caso, sobre a questão dos procedimentos utilizados para o arquivamento dos processos, questão sempre polémica quando se trata de investigações criminais, dado o potencial grau de influência de fatores externos, em particular em sistemas onde não estão devidamente salvaguardados os mecanismos de autonomia ou independência profissional.

conjunto de condições mínimas a garantir para atingir este objetivo (com critérios claros e transparentes), ao nível do recrutamento, desenvolvimento da carreira profissional (promoções e mobilidade), remunerações e pensões de aposentação, ação disciplinar sobre os seus membros,¹²⁵ direitos de defesa em caso de procedimento jurídico e proteção dos seus membros e das suas famílias sempre que exista perigo em resultado do exercício profissional. Complementarmente, deve ser igualmente garantido a liberdade de expressão, devidamente enquadrada e em assuntos que digam respeito à definição das políticas na área da justiça, bem como os direitos de associação profissional.

Ao nível da formação profissional, o documento denota uma particular atenção à necessidade de que os membros do Ministério Público tenham formação e informação sobre diversas questões consideradas fundamentais para o exercício profissional, como os princípios éticos inerentes à função, o conhecimento dos direitos constitucionais e legais dos suspeitos, vítimas e testemunhas, o conhecimento das cartas, convenções e tratados internacionais sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais, assim como o domínio de instrumentos mais pragmáticos para o seu dia-a-dia ao nível da gestão das tarefas, do trabalho e dos recursos humanos e materiais ao seu dispor. No domínio do exercício profissional, considera-se que a especialização é uma mais-valia, que requer uma boa formação, não só inicial mas igualmente ao longo da carreira. Já no que respeita à tomada de decisões, o documento salvaguarda a necessidade de, sempre que haja instruções para não acusar e arquivar, estas deverem ser registadas por escrito, de modo a que o processo seja o mais transparente possível.

As relações com os poderes executivo e legislativo ocupam um lugar de destaque nas recomendações elencadas, dada a grande sensibilidade que rodeia este tema quando se abordam questões criminais. Na abordagem a esta questão, o documento parece querer manter um equilíbrio entre, por um lado, os poderes do Ministério Público e, por outro,

¹²⁵ Optou-se, neste ponto sobre o Conselho da Europa, por referir a palavra “membro” do Ministério Público dado que em lado algum neste documento se refere se o Ministério Público deve ser constituído por “agentes” ou “magistrados” (designando-os sempre por *public prosecutors*), salvaguardando, assim, as diferentes opções que estão implementadas em diversos países. Não é indiferente nem neutral a opção por uma das modalidades, dado que a “magistratura”, por paralelismo aos juizes ou magistrados judiciais, pressupõe um modelo em que o Ministério Público deve ser dotado de maior autonomia. Ao contrário da designação de “agente”, que, em regra, está conotada com uma maior dependência do poder executivo, mais próxima dos “agentes policiais”, tal como sucede, ainda que com especificidades, no modelo anglo-saxónico. Sobre modelos, competências e designações, veja-se, por exemplo, o livro coordenado por Luna e Wade (2012).

a capacidade de interferência deste junto dos poderes executivo e legislativo e vice-versa. Nesse sentido, realça simultaneamente a necessidade de o Ministério Público exercer as suas funções sem interferências políticas, prestando contas públicas com regularidade, e o dever de não interferir nas competências governativas. Deste modo, discrimina de seguida um conjunto de medidas que devem ser garantidas nos casos em que o Ministério Público depende diretamente do Governo, dando especial realce ao facto de a sua atividade dever estar devidamente regulada pela lei, exigindo-se que as diversas competências de influenciar a ação do Ministério Público sejam efetuadas de forma transparente, por escrito e sempre no respeito estrito da lei. Estas situações não se colocam, sendo por isso tidas como garantidas, nos modelos em que o Ministério Público exerce funções com autonomia e/ou independência, ainda que devidamente enquadrado pelas competências previstas na lei.

O relacionamento do Ministério Público com os juízes é o tema do ponto seguinte destas recomendações. A principal preocupação relaciona-se com a necessidade de salvaguardar que os mesmos profissionais não exercem ambas as funções, mesmo que legalmente, como é o caso italiano, pertençam a apenas a um corpo profissional, devendo-se regular bem a forma como podem passar a exercer funções ora de juiz ora como Ministério Público. O dever de respeitar as decisões do juiz e a obrigação de carrear todas as provas necessárias a um julgamento justo são outras das preocupações realçadas pelo documento. Nada refere, contudo, sabendo-se que é uma discussão frequente em muitos países, relativamente ao princípio do paralelismo das profissões, como impera em Portugal, ou ao facto de o Ministério Público ser parte integrante, ou não, do poder judicial, ou seja, dos tribunais.

O relacionamento com as polícias aparece, de seguida, com um longo elenco de preocupações, começando por recomendar que seja o Ministério Público a entidade a supervisionar e escrutinar, mesmo quando não tem a competência da coordenação da investigação criminal, como nos países anglo-saxónicos, o exercício da ação policial. Para isso, os Estados devem tomar medidas eficazes de coordenação da ação de investigação criminal, para que esta tenha maior sucesso e envolvimento dos diversos atores. Deste modo, deve caber ao Ministério Público a decisão de priorizar os crimes

a investigar,¹²⁶ no cumprimento da lei, bem como os recursos necessários para que a investigação tenha sucesso.

Os deveres do Ministério Público perante os indivíduos, como vem referido, e não cidadãos, como seria de esperar que fossem a opção linguística, aparecem no ponto seguinte das recomendações. Neste ponto das recomendações é dado um especial realce aos valores e princípios pelos quais o Ministério Público deve pautar a sua atuação, como o dever de imparcialidade, de igualdade, de não discriminação, do respeito pelas liberdades e direitos humanos, da celeridade ou da garantia do princípio da igualdade entre as partes¹²⁷ (na disponibilização às partes, sem prejuízo para a investigação, das informações e provas recolhidas). A importância de acautelar os direitos e a proteção das testemunhas, de assegurar os interesses das vítimas, incluindo a possibilidade de contestar uma eventual decisão de arquivamento, são outras das preocupações demonstradas nas recomendações. A existência de um Código de Conduta é, neste âmbito, considerado como essencial para, inclusivamente, permitir a instauração de procedimentos disciplinares em caso de violação dos princípios aí inscritos. Para o conseguir, recomenda-se que a estrutura do Ministério Público seja hierarquizada e bem organizada, com a definição clara do seu funcionamento, das diretivas pelas quais pauta a sua ação e dos mecanismos a que os cidadãos podem recorrer para reclamar das suas decisões. A estrutura, forma de funcionamento e critérios de reclamação devem ser estipulados, de preferência, pelos poderes executivo e/ou legislativo.

Por fim, o documento refere-se à necessidade de haver uma boa coordenação internacional entre os diferentes órgãos existentes em cada país. A cooperação,

¹²⁶ A questão da definição do que o Ministério Público deve, ou não, investigar está envolta numa “velha” discussão sobre a aplicação do “princípio da legalidade”, em que tem a obrigatoriedade de investigar todos os ilícitos, independentemente da sua gravidade, e o “princípio da oportunidade”, onde tem a competência para decidir, face à limitação de meios, quais os ilícitos prioritários a investigar, em função de determinados critérios estabelecidos na lei (danosidade, perigosidade, interesse público, etc.). Veja, por exemplo, o artigo de Jehle *et al.* (2008b), sobre a diversidade do Ministério Público na área criminal, onde esta discussão está sempre presente. Em Portugal aplica-se o princípio da legalidade, embora atualmente mitigado pela lei que define as prioridades da ação penal e pelas responsabilidades do Ministério Público na definição das prioridades. Esta é uma forma que vários países estão a adotar de, sem arrear caminho sobre a manutenção do princípio da legalidade, permitir ao Ministério Público alguma gestão das prioridades, em particular quando há escassez de recursos e, reconhecidamente, diferenças na gravidade e danosidade pública dos diferentes crimes previstos na lei.

¹²⁷ Sobre a “igualdade de armas” entre as partes, que o Ministério Público deve assegurar, ver, entre outros, as discussões contidas nos trabalhos de Summers (2007), Field (2009) e Nelken (2011).

devidamente regulada por acordos internacionais, deve proporcionar um contacto fácil e articulado para potenciar, entre outros aspetos, a disseminação da informação (em particular por meios eletrónicos), a circulação dos contactos das autoridades responsáveis em cada país, o encontro regular entre representantes do Ministério Público, a formação de quadros de forma partilhada em assuntos comuns e a realização de seminários de trabalho para assistência mútua. Para facilitar que se atinjam objetivos comuns, estimula-se a existência de quadros ou departamentos especializados em cooperação internacional.

4.3. Declaração de Bordéus: juízes e Ministério Público numa sociedade democrática

Em 2009, foi aprovada a Declaração de Bordéus¹²⁸ pelos Conselhos Consultivos dos juízes europeus e do Ministério Público europeu do Conselho da Europa. Esta declaração agrega, de certa forma, os diversos documentos existentes sobre a justiça, juízes e Ministério Público, em particular os dois últimos, referidos nos pontos anteriores. A Declaração vem, por conseguinte, estabelecer os princípios básicos para o exercício de uma justiça independente e eficaz numa sociedade democrática. Tal como os documentos anteriores, a aprovação desta Declaração faz parte da estratégia de apoio, principalmente, à consolidação dos países que se encontram ainda numa fase incipiente de transição de sistemas totalitários ou ditatoriais para sistemas democráticos. Deste modo, este documento potencia a consolidação das novas democracias, procurando alargar os princípios básicos do funcionamento da justiça como um dos pilares essenciais. Naturalmente, a existência destes princípios nos países com regimes democráticos mais consolidados não impede que os seus sistemas judiciais funcionem mal ou de forma deficitária. Como é usual verificar-se, por exemplo em Portugal, os atores judiciais socorrem-se destes documentos internacionais quando consideram que determinadas medidas políticas ou pressões provenientes dos meios de comunicação estão a colocar em causa os princípios neles inscritos.

O conteúdo deste documento remete, de certa forma, para os dois documentos analisados atrás, procurando fazer uma simbiose harmoniosa dos princípios e orientações neles contidos. Pode considerar-se que o nosso atual modelo de organização judiciária, em

¹²⁸ Ver <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>>.

termos de enquadramento legal, está perfeitamente de acordo com o previsto nesta declaração, que se passa a enunciar nos seus aspetos principais.

O documento, subdividido em seis capítulos,¹²⁹ começa com um conjunto de pontos que servem de pré-requisitos para a existência de um sistema judicial eficaz e independente e que efetuam uma síntese do que se apresenta depois. Deste modo, irá abordar-se aqui apenas a síntese, dado que os seis capítulos que lhe sucedem apresentam em pormenor os vários assuntos nela focados, que, como se referiu, acabam por trazer para este documento o que foi já devidamente explicitado em relação aos documentos anteriormente apresentados. De realçar que este documento internacional constitui-se como um dos únicos que junta, no mesmo conteúdo e em interação constante, as competências de juízes e do Ministério Público, assumindo, assim, a sua verdadeira complementaridade e dependência.

Nestes primeiros 13 pontos da síntese da Declaração de Bordéus, procura-se afirmar que, quer para os juízes, quer para o Ministério Público, para o interesse de todas as partes, bem como para garantir a igualdade de armas, é necessário que todos os procedimentos possam ser efetuados com garantias de independência do exercício de funções e da separação entre os diversos poderes estatais. A possibilidade de recurso das decisões do Ministério Público deve estar inscrita na lei, para garantir os direitos dos cidadãos, incluindo o recurso direto para os tribunais. Nesse sentido, é do interesse da justiça a distinção de papéis e a boa complementaridade de funções entre os juízes e o Ministério Público, incluindo uma efetiva independência entre as duas carreiras. Acresce a importância de serem disponibilizados os meios necessários, a nível organizacional, material e humano, para que possam exercer as funções sem constrangimentos.

O papel dos juízes, ou dos jurados quando existam, é de julgar apropriadamente os casos que lhe são trazidos a tribunal pelo Ministério Público ou outro ator com poderes para o

¹²⁹ Os seis capítulos abordam os seguintes temas: Introdução (objetivo do documento, diversidade dos sistemas nacionais, peculiaridades de funções e documentos de referência internacional); Estatutos dos Juízes e do Ministério Público (garantias de independência interna e externa, ética e deontologia e formação profissional); Papéis dos Juízes e do Ministério Público na Área Criminal (papel dos juízes e do Ministério Público na fase de investigação, relação entre juízes e Ministério Público na fase de acusação e julgamento e os direitos de defesa durante todo o processo); Relações dos Juízes e do Ministério Público fora da Área Criminal e nos Tribunais Supremos; Relações dos Juízes e do Ministério Público com os Média; e Juízes e Ministério Público no âmbito da Cooperação Internacional.

efeito. O estatuto dos juízes e o do Ministério Público devem assegurar, de igual forma, ao mais alto nível, uma semelhança de autonomia e independência, em particular da influência dos poderes executivo e legislativo. O documento aponta, em particular, a necessidade dos membros do Ministério Público estarem salvaguardados de qualquer influência, procurando garantir-se um corpo profissional competente através de mecanismos imparciais e baseados no mérito ao nível do recrutamento, da formação, da progressão na carreira e das remunerações.

A estrutura hierárquica do Ministério Público deve conter mecanismos de prestação de contas, de transparência no funcionamento e no exercício das competências de coordenação e de responsabilização funcional, assim como assegurar, de forma imparcial e objetiva, que a decisão de (não) acusar seja efetuada com o devido controlo superior, judicial e com possibilidade de recurso.

Por fim, realçam-se ainda três aspetos: 1) a importância da partilha de princípios e valores éticos comuns, entre as diversas profissões jurídicas, incluindo os advogados, e do desenvolvimento de competências de gestão e mesmo, sempre que apropriado, a formação em temáticas de interesse comum aos vários atores envolvidos; 2) a importância de disponibilizar aos meios de comunicação informação correta sobre o funcionamento da justiça e os processos no pressuposto de que estejam garantidas a presunção de inocência, um julgamento justo e os direitos de privacidade de todos os atores envolvidos; 3) a importância da cooperação internacional, em especial na área de atuação do Ministério Público, promovendo-se o estreitamento das relações e da troca de informação entre as autoridades competentes em cada país, de forma transparente, para que seja disponibilizada nos processos nacionais, no respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Existe ainda uma nota final relativa à peculiaridade das funções exercidas pelo Ministério Público que, em alguns países, detêm competências para além das criminais, como é o caso português, devendo, nesses modelos, os princípios enunciados nesta Declaração alargar-se às restantes áreas de atuação.

No ano de 2010 foi ainda adotada, pelo Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, a Magna Carta dos Juízes.¹³⁰ É um documento mais simples do que os anteriores que sintetiza parte das disposições e princípios já elencados nos documentos apresentados atrás, com a novidade de introduzir um ponto relativo ao acesso à justiça e à necessidade de transparência, onde surgem algumas ideias “novas”, como a importância de a informação relativa à justiça ser disponibilizada de forma clara, a necessidade de os juízes assegurarem que a resolução de conflitos é assegurada de forma célere, eficiente e razoável (incluindo a promoção a meios ou mecanismos alternativos de resolução de conflitos) e a relevância que assume o uso de uma linguagem clara e acessível aos cidadãos, bem como, no seu trabalho, a aplicação de métodos de gestão de trabalho modernos e eficazes.

Analisando os diversos documentos analisados, é possível verificar uma evolução gradual dos conteúdos neles inseridos com a introdução de novas disposições que contemplam as preocupações mais recentes em termos de respostas às exigências e aos problemas que se vão colocando aos sistemas judiciais. Deste modo, pese embora se observe a manutenção dos princípios essenciais ao funcionamento da justiça num Estado de Direito, existe um constante incorporar de novas ideias que ajudem a balizar as reformas judiciais que, um pouco por todos os países, se vão institucionalizando, procurando, no fundo, garantir a existência de sistemas judiciais independentes e capazes de garantir a aplicação da justiça em nome dos cidadãos.

5. A União Europeia

O papel desempenhado pela União Europeia (UE) tem ganho uma importância crescente à medida que o pilar da justiça vai sendo incorporado como estruturante na definição dos modernos sistemas democráticos. Durante algumas décadas a justiça não foi considerada como uma prioridade, salvo em questões como, por exemplo, o combate à criminalidade e a imigração clandestina ou a luta contra a pedofilia e a exploração sexual, que, no entanto, não foram motivo suficiente para criar uma pasta autónoma, estando, até há pouco tempo, dependente da Presidência da Comissão Europeia. Com a Comissão

¹³⁰ Ver <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)>.

Europeia que tomou posse em setembro de 1999, autonomizou-se finalmente a pasta da Justiça e Assuntos Internos, liderada então pelo comissário português António Vitorino. Os trabalhos desenvolvidos neste âmbito privilegiaram mais as questões relativas ao reconhecimento e execução das decisões em matéria civil e comercial¹³¹ pelos tribunais do que propriamente ao nível dos modelos de organização judicial dos membros da UE. O caso *Bosman*, por exemplo, que abalou o mundo futebolístico no final da década de noventa do século passado, exemplifica bem a preocupação da harmonização da legislação laboral e comercial, procurando, e tendo conseguido, integrar o universo do futebol no âmbito das regras económicas estabelecidas pela UE no interior do seu espaço de atuação (Nolasco, 1999), ainda que concedendo algum espaço de autonomia para acautelar as especificidades desportivas.

A UE durante vários mandatos manteve os Assuntos Internos e a Justiça na mesma pasta, ou, dito de outra forma, sob a alçada do mesmo Comissário. Só com a nomeação da última Comissão Europeia, em 2010, em que Durão Barroso foi reconduzido na liderança, é que a Justiça e os Assuntos Internos passaram a ser pastas autónomas. Deste modo, a Comissária Viviane Reding integra agora as competências nas áreas dos Direitos Fundamentais, da Cidadania e Livre Circulação, da Igualdade de Género, da Luta contra a Discriminação, bem como da Legislação em Matéria de Defesa dos Consumidores, da Proteção de Dados, da Política de Controlo de Drogas, e do Direito dos Contratos, para além das áreas da Justiça Penal e Civil. Já a pasta dos Assuntos Internos, liderada atualmente pela Comissária Cecilia Malmström integra algumas áreas que antes estavam juntas com a Justiça, como sejam as Políticas de Asilo; Imigração; Segurança Interna; Cooperação Policial; Schengen, Fronteiras e Vistos; Crises e Terrorismo; e Crime Organizado e de Tráfico de Seres Humanos. Esta divisão vai ao encontro da tradição existente na maioria dos países europeus de separar a Segurança Interna¹³² da Justiça.

¹³¹ Veja-se, como exemplo, a aprovação apressada do Regulamento da Comissão sobre “La compétence judiciaire, la reconnaissance et l’exécution des décisions en matière civile et commerciale”, em 14 de julho de 1999, substituindo a Convenção de Bruxelas (de 27 de setembro de 1968), que tinha servido de base para a Convenção de Lugano (de 16 de setembro de 1988) celebrada entre a União Europeia e a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). De referir que a urgência com que foi aprovado este regulamento se constata pelo facto de, mesmo não sendo considerado um documento definitivo, ter entrado em vigor vinte dias depois da sua aprovação. Realce-se que a equipa que iria assumir a Comissão Europeia, liderada pelo italiano Romano Prodi, ainda não tinha entrado em funções, pelo que foi a anterior que apressadamente aprovou o documento.

¹³² Sobre as atividades e programas lançados e dinamizados pela Direção-Geral de Assuntos Internos, ver <<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index.html>>.

Neste ponto, o foco incidirá principalmente na área da Justiça, pelo que as análises reportarão mais ao trabalho desenvolvido ao longo dos anos nestas matérias (ainda que algumas sejam apresentadas de forma comum, dada a sua natureza transversal).

Para cada uma destas áreas a Comissão Europeia tem criado programas específicos ao longo dos anos, que têm a missão de produzir documentos orientadores (*soft law*) ou mesmo diretivas (*hard law*) sobre as temáticas identificadas atrás.¹³³ Simultaneamente, considera-se que, para além da definição das políticas à escala europeia, é igualmente necessário que os agentes encarregados de as implementar e os cidadãos tenham um bom conhecimento das alterações introduzidas e procurem partilhar informação. Os programas visam não só a promoção de atividades que permitam resolver estes problemas, mas também o fomento da reflexão, procurando atingir o consenso necessário com vista a uma harmonização legal e judicial destas matérias. Inclui, ainda, o financiamento de investigação para que sejam feitos os diagnósticos necessários e possam surgir propostas e recomendações que sejam úteis à elaboração das políticas públicas, quer ao nível nacional, quer ao nível da UE.¹³⁴ Os passos para criar um Espaço Europeu de Justiça estão, assim, em marcha, estando a ser levadas a cabo diversas estratégias para o atingir nos próximos anos, de forma gradual e procurando que os atores judiciais, em particular, estejam envolvidos e familiarizados com todo o processo.

A título exemplificativo, as prioridades de financiamento em 2012 levaram à dinamização dos seguintes programas temáticos, contemplando uma diversidade de atividades: direitos fundamentais e cidadania, incluindo a proteção de dados e os direitos de privacidade; justiça cível; justiça criminal (DAPHNE), que visa o combate à violência contra crianças, jovens, mulheres, vítimas e outros grupos de risco; prevenção contra o consumo de droga e informação relacionada com a luta contra o tráfico; e prevenção e luta contra o crime, em particular o transfronteiriço (igualmente com especial ênfase na droga).

Espera-se que a nova ênfase em termos de prioridades avance para a criação de um aparelho judicial abrangendo o espaço da UE, de forma a lidar com as cada vez mais

¹³³ Sobre a questão da diferença entre *soft law* e *hard law*, bem como o seu papel na construção europeia, ver, entre outros, Falkner *et al.* (2005), Trubek e Trubek (2005) e Shaffer e Pollack (2012).

¹³⁴ Sobre os programas de financiamento, os objetivos dos programas de cooperação e as medidas preconizadas pela União Europeia, ver o *site* da Direção-Geral da Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania, liderada atualmente pela Comissária Viviane Reding <http://ec.europa.eu/justice/index_pt.htm>.

frequentes questões supraestatais, seja ao nível dos contenciosos comerciais ou na luta contra o branqueamento de capitais ou o tráfico de droga ou de seres humanos. A instituição de mecanismos de combate a estes crimes tanto pode caminhar no sentido do reforço da cooperação judicial como para a criação de entidades judiciais com competências de intervenção no âmbito do espaço da UE, à imagem do que está já a acontecer ao nível da cooperação policial.¹³⁵

No plano interno da União Europeia, o modelo de sistema judiciário que se pretende criar parece querer beber, em parte, na forma de organização judicial portuguesa.¹³⁶ Este facto constatou-se, por exemplo, no final do século passado, pela presença do então Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues no Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), criado em 1999, que veio substituir a anterior Unidade de Coordenação da Luta Anti-Fraude (UCLAF), com o objetivo de reforçar o alcance e a eficácia do combate à fraude e a outros comportamentos ilegais lesivos dos interesses da UE. Esta unidade foi a responsável, por exemplo, pelo relatório que provocou a queda, por alegadas irregularidades e suspeitas de corrupção, da Comissão Europeia então liderada por Jacques Santer. No grupo restrito inicial, composto por cinco elementos, destaca-se a presença da francesa Mireille Delmas-Marty (ex-Ministra da Justiça francesa) e do italiano Edmondo Bruti-Liberati, que, ao tempo desta discussão, era também membro do Conselho de Administração da MEDEL (Associação de Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades). Desde 1999, o OLAF realizou mais de 3500 investigações, tendo conseguido obter mais de 350 condenações de indivíduos a pena de prisão efetiva e permitido recuperar cerca de 1,1 bilhões de euros durante este período.¹³⁷

¹³⁵ O alerta para a crescente discrepância entre cooperação judicial e cooperação policial, a última muito mais avançada do que a primeira, tem sido reiterado pela MEDEL, como se pode constatar pelas conclusões saídas do encontro realizado em Lisboa, em 1997, bem como dos sucessivos encontros que tem vindo a organizar, o último dos quais em 2012 em Vilamoura (Portugal), onde decorria também o IX Congresso do Ministério Público, foi aprovado o Manifesto de Vilamoura, em que se defende, entre outros assuntos, a criação da Procuradoria Europeia (na sequência do previsto no Tratado de Lisboa), como forma de mais eficazmente efetuar a luta contra a corrupção e os demais crimes económicos e financeiros.

¹³⁶ Depois de, no pós-25 de Abril, termos ido buscar um modelo judicial de síntese, quer do italiano, quer do francês, caminhamos num sentido inédito, servindo de inspiração para a reformulação de alguns modelos judiciais de países europeus e, mesmo, para a criação da Procuradoria Europeia.

¹³⁷ O OLAF tem um quadro de pessoal de cerca de 500 pessoas, com um orçamento anual de 58 milhões de euros, contribuindo ainda, em 2010, com cerca de 24 milhões de euros para financiar projetos de apoio às entidades da União Europeia e dos países que a integram para melhorar a luta contra a fraude e a corrupção. Mais informações, ver <http://ec.europa.eu/anti_fraud>.

A criação de uma Procuradoria Europeia, ideia avançada inicialmente em 1997,¹³⁸ foi discutida durante cerca de uma década até que a possibilidade da sua criação foi oficializada com a inscrição no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Artigo 86.º).¹³⁹ Na sequência da possibilidade assim aberta, a presidência espanhola propôs, em 2010, a criação da Procuradoria Europeia, com a competência, inicialmente, de investigar as fraudes e as especulações contra o Euro, para mais tarde poder avançar na investigação e ação em processos penais no quadro dos delitos transfronteiriços, tais como o tráfico de seres humanos, o tráfico de estupefacientes ou o terrorismo. Em 2011, o Conselho de Estado francês adotou um relatório importante que estuda a criação de uma Procuradoria Europeia, dando seguimento a este movimento que, progressivamente, vê como necessário e natural o seu surgimento. Deste modo, surgiu uma comissão com a missão de estudar as diversas implicações que a sua criação exige, seja ao nível da coordenação, cooperação, tipologia de crimes a abarcar ou o enquadramento jurídico a ter em consideração, para além da sua articulação com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais e as legislações nacionais (Conseil d'État, 2011).

A posição assumida pela Comissão Europeia, através da pasta da Justiça, liderada na altura pelo comissário português António Vitorino, na Conferência de Tampere, na Finlândia, em outubro de 1999, e dedicada à construção de um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, constituiu o primeiro passo estruturado para avançar com uma agenda bem definida. As prioridades enumeradas nesta Conferência constituíram o primeiro programa de ação aprovado pela UE que, gradualmente, foram sendo traduzidas em instrumentos de ação de modo a conseguir concretizar os objetivos delineados. A partir do seu mandato, a área da justiça adquiriu uma importância acrescida, levando ao assumir de cada vez maiores competências e responsabilidades, de tal forma preponderantes que os comissários posteriormente nomeados passaram a ser políticos

¹³⁸ A primeira referência oficial à criação de uma Procuradoria Europeia surgiu no documento conhecido como “Corpus Juris”, elaborado por um conjunto de peritos convidados pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu para se pronunciarem exclusivamente sobre a defesa dos interesses financeiros da União Europeia. Mais tarde, em 2003, com a aprovação do Livro Verde sobre a tutela dos direitos financeiros comunitários, esta opção veio novamente a ser considerada e proposta (Rodrigues, 2008; Carvalho, 2012).

¹³⁹ O referido Artigo 86.º prevê a possibilidade de criação pelo Conselho Europeu de uma Procuradoria Europeia, desde que a decisão seja tomada por, pelo menos, nove Estados-membros. As suas competências seriam, essencialmente, combater as infrações financeiras que lesam a União Europeia e a criminalidade grave com características transfronteiriças. A sua criação seria feita a partir da atual estrutura da Eurojust. Sobre este assunto, ver, por exemplo, Rodrigues (2008), O'Neill (2011) e Carvalho (2012).

com maior nome e prestígio do que até aí. A importância desta área veio a originar a separação entre as pastas da justiça e liberdades, por um lado, e a dos assuntos internos, por outro, com o objetivo de garantir que interesses divergentes, muitos comuns entre a aplicação da justiça e as forças de segurança e luta contra a criminalidade, não acabassem por limitar a sua capacidade de ação.

No entanto, embora a maioria dos Estados-membros estejam de acordo sobre a necessidade de aumentar a cooperação e harmonização legal em diversas áreas, os compromissos necessários deverão ser dos mais difíceis de atingir, até porque isso implica interferir em questões de soberania, em que os Estados são normalmente mais sensíveis. Preferem assim trabalhar para criar “*scoreboards*”, ou seja, guiões de áreas prioritárias e de propostas de ação do que, contudo, avançar demasiado depressa e de uma só vez. Também em relação à harmonização de legislação e/ou dos modelos judiciais, os Estados preferem falar antes de “*aproximação*”, embora reconheçam que a introdução de mecanismos de cooperação é necessária (Monar, 2009).¹⁴⁰ As áreas prioritárias continuam a ser aquelas que já vinham a ser trabalhadas antes, apenas com a diferença de que, ao haver um Comissário encarregado da condução deste processo, é provável que o seu desenvolvimento ocorra agora a uma maior velocidade. Mas o então Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, alertava em 1999 que «em Tampere, começámos uma longa marcha para uma justiça e segurança comuns» (*Público*, 17/10/1999).

O Hague Programme, aprovado em 2004, foi o segundo grande documento produzido na área da justiça, segurança e liberdades após a aprovação do *scoreboard* de Tampere, em 1999. Este documento foi adotado no Conselho Europeu, de Novembro de 2004, e definiu 10 prioridades para a União Europeia com vista a reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça nos cinco anos seguintes. A Comissão considerou que os esforços deviam ser concentrados em 10 prioridades principais: reforçar os direitos fundamentais e a cidadania; adoção de medidas antiterroristas; definição de uma abordagem equilibrada da migração; desenvolver a gestão integrada das fronteiras externas da União Europeia; estabelecer um procedimento comum de asilo; promover a

¹⁴⁰ Entre os instrumentos previstos, destaca-se a Eurojust que congrega um conjunto de procuradores e agentes policiais designados pelos Estados-membros, com competências para desencadear investigações internacionais sobre, por exemplo, fraude económica ou tráfico de droga, entre outros assuntos considerados prioritários.

maximização do impacto positivo da imigração; encontrar o equilíbrio entre segurança e privacidade na partilha de informações; elaborar um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada; promover um verdadeiro espaço europeu de justiça; e assegura uma verdadeira partilha de responsabilidades e de solidariedade.

Mais recentemente, em dezembro de 2009, foi aprovado o terceiro programa europeu para a área da liberdade, justiça e segurança, tal como tinha sido previsto 5 anos antes. Assim, o Stockholm Programme,¹⁴¹ aprovado para o período 2010-2014, define as diretrizes para uma política comum nas áreas da proteção dos direitos fundamentais, dos direitos de privacidade, dos direitos das minorias e de grupos de pessoas que necessitam de proteção especial, assim como a promoção da cidadania na União Europeia. No programa também há planos para uma nova arquitetura ao nível da segurança europeia, através da extensão da cooperação nos domínios da polícia, dos serviços militares e secretos e da cooperação transfronteiriça e do cruzamento de dados de vigilância da Internet entre as autoridades estatais. Este programa abarca áreas tão diversas quanto sensíveis, como a segurança pública, os processos migratórios (pacto europeu sobre imigração e asilo), o combate contra o crime organizado e até mesmo as áreas do direito de família, direito privado ou direito sucessório, entre outros. Estabeleceram-se, ainda, entre outros objetivos, a vontade de trabalhar ao nível da expansão da Europol e da Eurojust, da harmonização e interoperabilidade das bases de dados das polícias, do registo centralizado das informações sobre os residentes nos países europeus, da definição de uma estratégia de vigilância por satélite, da construção de uma força policial à escala europeia e da intensificação da cooperação dos serviços secretos e de segurança.

As agendas dos sucessivos programas de ação na área da liberdade, justiça e segurança refletem os contextos em que são discutidos e as prioridades de cada momento. Nota-se de forma clara a introdução progressiva de uma série de questões sensíveis sobre segurança e limitação dos direitos dos cidadãos, bem como a implementação de medidas que podem, no limite, violar os direitos de privacidade, em resultado dos ataques terroristas e dos impactos provocados pela grande criminalidade organizada. Os respetivos programas de ação, desenvolvidos em parte através de financiamentos para a

¹⁴¹ Para analisar em mais pormenor o “Stockholm Programme – An open and secure Europe serving the citizen, ver <http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965.html>.

promoção de investigação, de formação e de cooperação seguiram as agendas aprovadas. As polémicas surgidas à volta de alguns destes temas foi imensa, incluindo-se a tentativa de revogar o último programa, dado se considerar que se está a ir longe de mais, numa visão demasiado securitista com riscos elevados sobre os direitos de cidadania.¹⁴² Menos desenvolvidos estão os esforços no sentido de promover alguma harmonização entre a diversidade de modelos de organização judiciária e dos seus corpos profissionais, em particular o Ministério Público, em que cada país da UE desenvolveu um modelo, apesar de algumas semelhanças entre alguns países, bastante diferenciado que dificulta a cooperação internacional em matéria judicial, com maior acuidade na área criminal.

6. A União Internacional de Magistrados, a Associação Internacional de Procuradores e a Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade

Algumas destas discussões, no que respeita à área da justiça, têm sido feitas, em parte, em colaboração com associações como a Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade (MEDEL),¹⁴³ a Associação Internacional de Procuradores (IAP)¹⁴⁴ e a União Internacional de Magistrados (UIM)¹⁴⁵ e apontam para a criação de um modelo de estatuto do juiz e do Ministério Público passível de ser adotado, na sua generalidade, não só pelos representados nestas associações, como também pela totalidade dos países membros das organizações internacionais com que colaboram na elaboração destas cartas ou convenções. Aliás, algumas das cartas ou convenções adotadas pelas organizações internacionais são ora influenciadas por documentos produzidos no seio destas associações, ora reforçadas por declarações, ou outros documentos emanados pela MEDEL, a UIM ou a IAP, no sentido da sua concretização ao nível das estruturas judiciais de cada país.

Esta ação das associações de magistrados internacionais tem, aparentemente, um duplo objetivo: a conservação do *statu quo* relativamente aos modelos judiciais dos países centrais e de alguns países semiperiféricos (incluindo-se aqui os seus direitos e privilégios),

¹⁴² Sobre estes temas, ver, por exemplo, Guild *et al.* (2009), Kaurert e Leonard (2010) ou Cremona *et al.* (2011).

¹⁴³ Ver <<http://www.medelnet.org>>.

¹⁴⁴ Ver <<http://www.iap-association.org>>.

¹⁴⁵ Ver <<http://www.iaj-uim.org>>.

procurando estendê-los aos restantes países; e a estandardização dos modelos judiciais que se estão a implantar em alguns países semiperiféricos e periféricos, tendo em vista o alargamento, numa perspetiva de escala,¹⁴⁶ do raio de ação do poder judicial, como é o caso, na Europa, dos países de leste e dos países dos Balcãs. Este último objetivo pode, por sua vez, ser encarado com alguma apreensão visto derivar de fatores não poucas vezes antagónicos: 1) a luta entre os dois principais modelos de organização judicial (europeu continental e anglo-saxónico), reproduzida ao nível das intervenções das organizações internacionais e dos seus programas de apoio às reformas judiciais; 2) e o aproveitamento do crescente protagonismo dos tribunais e magistrados, seja devido à sua ineficácia ou ao seu *judicial activism*, para criar uma espécie de “ordem mundial judicial”,¹⁴⁷ resultante da cooperação entre atores judiciais e da afirmação contra a secular marginalização de que o poder judicial tem sido alvo.

Os principais atores judiciais resultantes do relacionamento internacional de magistrados são as já referidas MEDEL e UIM, abrangendo ambas as magistraturas. Ao nível do Ministério Público, junta-se, mais recentemente, a IAP. A mais antiga destas associações é a União Internacional de Magistrados. Fundada em 1953, compreende atualmente 78 associações nacionais de juízes, provenientes dos cinco continentes (42 da Europa, 14 da América do Sul, 12 de África e 10 da América do Norte, Ásia e Oceânia). No seu seio existem subgrupos de trabalho, como, por exemplo, a Associação Europeia de Magistrados, encarregados de assuntos mais localizados geograficamente. Sendo a mais antiga, é também considerada como a mais conservadora, facto que pode ser constatável pela análise das suas associações filiadas. É uma entidade que tem funções consultivas em diversas instâncias internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho, o Conselho da Europa ou o Conselho Económico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU).

¹⁴⁶ Sobre a problemática das escalas no Direito, ver Santos (2002a: 191 ss.).

¹⁴⁷ O sentido que aqui se atribui a “ordem mundial judicial” resulta da análise dos sucessivos documentos provenientes das associações de magistrados nacionais e internacionais alertando para a necessidade de se criarem mecanismos eficazes contra a crescente criminalidade global (política, económica, etc.), como, por exemplo, o Apelo de Genebra, aprovado já em 1996. Lançado por sete importantes magistrados europeus, entre os quais Baltazar Garzón, Edmondo Liberati ou Renaud Van Ruymbeke, defendia um espaço judicial à dimensão europeia e com competências para intervir na luta contra a criminalidade “pós-moderna”.

A UIM aprovou, em 1999, a Carta Universal do Juiz, em que estabelece os princípios mínimos para o exercício de funções com independência e capacidade, numa síntese dos valores entretanto replicados em diversas declarações ou documentos internacionais. Organiza a sua atividade em quatro comissões de trabalho (estatuto e administração dos sistemas judiciais; justiça cível; justiça criminal; e direito social e público), procurando elaborar relatórios nacionais, internacionais e tomar posições sobre assuntos relevantes para as funções dos juízes.

A MEDEL, por seu lado, e como o seu nome indica, é uma associação de cariz regional, integrando apenas associações provenientes de países europeus, embora tomem posições sobre assuntos que extravasam os seus limites geográficos, como no caso Pinochet, no caso da perseguição de magistrados na Colômbia ou, mais recentemente, em relação ao processo judicial contra o juiz espanhol Baltazar Garzón. Fundada em 1985, por iniciativa do Sindicato de Magistrados do Ministério Público português, do *Syndicat de la Magistrature* francês e da *Magistratura Democratica* italiana (embora os membros fundadores tenham sido sete), apenas em finais de 1987 adquiriu personalidade jurídica. A MEDEL atualmente é composta por 21 associações nacionais de juízes ou de magistrados do Ministério Público, representando 13 países. Conotada com movimentos mais progressistas dentro do meio judicial, a MEDEL, ao contrário da UIM, procura intervir em áreas relacionadas com as políticas de justiça, quer no espaço europeu, quer dentro de cada país, seja ao nível penal ou cível, não se limitando ao estatuto das magistraturas e às condições para o exercício da sua função. Propõe, igualmente, medidas que influem na política da UE, nomeadamente ao defender a concretização de soluções previstas nalguns projetos europeus, como o *Corpus Juris*,¹⁴⁸ ao participar em grupos de trabalho com o fim de promover uma harmonização não só a nível legislativo, mas também no âmbito da organização judicial.

A Associação Internacional de Procuradores (IAP) é uma associação internacional, semelhante à UIM, por integrar apenas magistrados do Ministério Público (tal como a UIM é apenas composta por associações de juízes). Embora tenha sido apenas constituída em 1995, é composta atualmente por cerca 145 associações oriundas dos cinco continentes.

¹⁴⁸ Projeto de direito penal europeu para a fiscalização dos orçamentos comunitários, e que prevê uma Procuradoria Europeia independente da UE ou dos Estados-membros, capaz de fiscalizar e atuar de forma eficiente. Tem como objetivo reformular e operacionalizar a antiga Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão Europeia (atual OLAF).

O Sindicato de Magistrados do Ministério Público não fazia parte desta associação, ao contrário de outras associações de países europeus que pertencem, simultaneamente, à IAP e à MEDEL, até que recentemente, em setembro de 2011, passou a ser um membro efetivo, durante o mandato da anterior direção, liderada por João Palma.¹⁴⁹ O impulso para a sua constituição derivou dos estímulos lançados pela ONU e da constatação de que a luta contra a criminalidade global exigia igualmente uma resposta global, pelo que associar e partilhar experiências entre os que, na maioria dos países, detêm essas responsabilidades (Ministério Público) pareceu ser um passo lógico e natural. Deste então, e como está definido nos 10 objetivos que norteiam a sua atividade, a IAP aprovou, em 1999, um documento que procura balizar o exercício individual e dos serviços do Ministério Público em qualquer país como elemento essencial para uma luta eficaz contra a criminalidade, de forma isenta e autónoma de influências internas e externas.

As “Normas de Responsabilidade Profissional e a Declaração dos Direitos e Deveres Fundamentais dos Magistrados do Ministério Público” da IAP estabelecem as diretrizes genéricas para o desempenho profissional em relação à conduta profissional, à independência (onde especificam que, nos países onde existe o princípio da oportunidade, este deve ser exercido sem interferência política), imparcialidade, papel nos procedimentos criminais, cooperação interna, com outros agentes, e internacional, com outras instituições, e as condições/faculdades mínimas para o exercício de funções. Sendo um documento que estabelece, por um lado, uma espécie de código de conduta e, por outro, as condições necessárias para que possam cumprir as suas funções libertos de quaisquer constrangimentos, acaba por ir buscar a maioria das disposições a documentos já existentes e aprovados noutras instâncias, como, por exemplo, os referidos em pontos anteriores sobre a ação do Ministério Público, nomeadamente a ONU e o Conselho da Europa.

A atividade do IAP abrange a elaboração de relatórios nacionais e internacionais, o exercício de funções consultivas junto de instâncias internacionais e a promoção de atividades de cooperação internacional de formação, discussão e partilha de informação relacionadas com as temáticas desenvolvidas pelos magistrados do Ministério Público, em particular as que têm uma vertente internacional. Apresentam ainda documentos, declarações ou artigos relacionados com diversos assuntos sensíveis ou com ataques à independência do

¹⁴⁹ Ver <<http://www.smp.pt/?p=14788>>.

Ministério Público em diferentes partes do mundo, como, por exemplo, a posição de apoio ao Tribunal Penal Internacional sobre a detenção e acusação de Ratko Mladic.

As convenções internacionais que têm orientado as ações da MEDEL e da UIM¹⁵⁰, e agora também o IAP, servem quer como forma de legitimação das reivindicações das associações nacionais (ASJP e SMMP), quer como mecanismo de pressão internacional sobre os órgãos competentes (Governo e Assembleia da República). Nos últimos anos, entre as cartas ou convenções adotadas pelas diversas instâncias internacionais, destacam-se, em síntese, as seguintes: o Estatuto do Juiz Europeu, adotado, em 1993, pela Associação Europeia de Magistrados, um grupo de trabalho da UIM, e que segue de muito perto a carta adotada pela ONU; a Carta Universal do Juiz, aprovada pela UIM em 1999; a Declaração de Palermo, para um Estatuto Europeu da Magistratura, aprovada pela MEDEL, em 1993; e a Declaração de Nápoles, igualmente aprovada pela MEDEL, sobre os Princípios para o Ministério Público, e que, em parte, também se rege por algumas disposições previstas pela ONU aquando da realização do atrás mencionado VIII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

A participação das associações de magistrados portuguesas nas suas congéneres internacionais não deixa de suscitar algumas curiosidades, em especial a Associação Sindical de Juizes Portugueses. A ASJP é uma das poucas associações que pertencem quer à MEDEL quer à UIM, tendo tido em ambas um protagonismo assinalável. Este facto pode explicar-se, em parte, devido à necessidade de conciliar perspetivas opostas existentes no seu interior e que foi, em certa medida, responsável pela unificação das duas estruturas associativas existentes no pós-25 de Abril (Dias, 2004). O protagonismo detido na MEDEL pelas duas associações nacionais constata-se pelo facto de a sua presidência ter sido ocupada, entre 1996 e 1999, por Orlando Afonso, na altura presidente da ASJP, e atualmente (de 2011 a 2013) por António Cluny, ex-presidente do SMMP. Esta dinâmica, quer da ASJP, quer do SMMP, dentro da MEDEL comprovou-se com a organização, em Lisboa (outubro de 1999), de uma Assembleia Geral subordinada ao tema do papel do associativismo e sindicalismo judiciário nos nossos dias, em que foi realçado o papel

¹⁵⁰ Não se incluíram aqui a IAP dado que o SMMP não integra esta associação internacional. Contudo, tal não significa que não haja partilha de posições em determinados assuntos ou colaboração através da MEDEL em assuntos negociados em instâncias internacionais. Deste modo, não há utilização direta a nível nacional das posições e documentos emanados pela IAP, razão pela qual se incluiu na análise subsequente.

exemplar das associações portuguesas na dinamização das suas atividades. Em relação à UIM, o facto de a ASJP ter igualmente organizado, no Porto (setembro de 1998), uma reunião do Comité da Presidência, no âmbito das atividades do grupo europeu de magistrados (ERA), de ter pertencido à Comissão Central e de ter feito parte de quatro Comissões de Estudo, prova que é um elemento ativo dentro desta associação. No entanto, também se deve ter em conta que o papel que a UIM vem adotando reflete algumas transformações que entretanto ocorreram no seu seio, em especial após o aparecimento da MEDEL. O rumo das suas posições vai ao encontro, ainda que com algumas diferenças, das defendidas pela MEDEL, demonstrando assim uma vontade, por um lado, de acompanhamento das transformações globais na área da justiça e, por outro, de canalizar a sua atuação no sentido de garantir a independência da administração da justiça em todos os países do mundo e, em especial, nos países dos seus associados, visto que alguns dos seus membros são provenientes de países com regimes democráticos recentes e pouco consolidados.¹⁵¹

O Manifesto de Vilamoura, de 2012, adotado pela MEDEL, reflete o novo dinamismo que a associação pretende dar às suas atividades, após alguns anos em que o seu papel foi mais reservado devido a alguma letargia. A reunião da MEDEL, que aproveitou a realização no mesmo local do IX Congresso do Ministério Público português, organizado pelo SMMP, propiciou a aprovação de um documento que vem alertar para a necessidade de se avançar na luta contra a criminalidade organizada à escala internacional, apelando à aplicação do previsto no Tratado de Lisboa no que se refere à criação de uma Procuradoria Europeia como instância de combate, em particular, à corrupção na União Europeia. O Manifesto começa, contudo, por realçar a necessidade de se fazer cumprir o previsto nos diversos documentos oficiais da União Europeia, com especial relevância para as garantias de independência da justiça e a aplicação da lei a todos os cidadãos (apelando aos documentos oficiais do Conselho da Europa) e a defesa dos direitos sociais, fazendo remissão para os documentos internacionais como, por exemplo, a Declaração de Filadélfia, aprovada pela Organização Internacional do Trabalho,¹⁵² a Carta Social

¹⁵¹ A pertença recente à IAP, por parte do SMMP, não permite retirar quaisquer ilações relativamente a estes processos, dado que estará ainda numa fase de integração na organização.

¹⁵² Sobre a Declaração de Filadélfia, aprovada em 1994, ver <http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_23.shtml>.

Europeia¹⁵³ e a Carta dos Direitos Fundamentais,¹⁵⁴ ambas aprovadas pela União Europeia. Esta declaração surge com uma linguagem mais reivindicativa devido ao contexto que se vive na Europa, com maior incidência em alguns países como Portugal, de grande crise económica e financeira e com as consequências que está a ter ao nível da qualidade de vida dos cidadãos europeus, em vários domínios.¹⁵⁵

A influência destes processos de globalização levados a cabo pelas associações de magistrados tem-se repercutido, por vezes de forma subtil, na organização dos diferentes modelos judiciários. Contudo, a discrepância, entre o ritmo de harmonização dos ordenamentos jurídicos e o ritmo de harmonização dos modelos judiciais tem vindo a manter-se, podendo, no caso de aumentar, criar alguns enviesamentos e desequilíbrios entre os vários países, nomeadamente em questões de cooperação judicial. No entanto, e independentemente dos modelos de organização judicial existentes, observa-se uma tendência para a sua harmonização, seja pela incorporação dos tratados internacionais ou pela ação das associações de magistrados nacionais e internacionais.

Um exemplo dos impactos de uma globalização de baixa intensidade verifica-se quando se contrapõe a Declaração de Princípios sobre o Ministério Público, aprovada pela MEDEL, e que tem vindo a ser defendida quer junto da União Europeia, quer junto dos Estados-membros, às posições defendidas pela ASJP e pelo SMMP em Portugal. Deste modo, verifica-se em Portugal uma situação curiosa dada a descoincidência de posições assumidas em relação às posições defendidas nas organizações internacionais. Um caso elucidativo desta descoincidência registou-se aquando da discussão da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro), com a ASJP a opor-se, com sucesso, a que ficasse estipulado que «a independência dos tribunais judiciais [fosse] garantida pela independência dos juízes e pela autonomia do Ministério Público», tal como estava estabelecido na referida Declaração de Princípios sobre o Ministério Público aprovada pela MEDEL. Uns meses antes desta declaração, a MEDEL tinha igualmente aprovado a Declaração de Palermo, definindo alguns Elementos para um Estatuto Europeu

¹⁵³ Sobre a Carta Social Europeia, aprovada em 1961 e alterada em 2006, ver <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp>.

¹⁵⁴ Sobre a Carta dos Direitos Fundamentais, aprovada com o Tratado de Lisboa, em 2007, ver <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PT.01000101.htm>>.

¹⁵⁵ Sobre aspetos da crise das dívidas soberanas e dos seus impactos sociais e económicos, ver, entre muitos outros, Estanque (2011) e Ferreira (2012).

da Magistratura, onde, no ponto IX referente ao MP, afirmava que a «autonomia do MP constitui um instrumento fundamental da independência do poder judicial».

Também em relação ao papel desempenhado pelos órgãos de gestão e controlo interno das magistraturas em Portugal, em particular os Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, se verifica uma discrepância entre o que vem estipulado no Ponto III da Declaração de Palermo e as suas práticas comuns. Enquanto na Declaração, aprovada tanto pela ASJP como pelo SMMP, se defende que as reuniões dos Conselhos devem ser públicas, bem como a respetiva divulgação de decisões, relatórios, recomendações e avisos, quando se procura saber algo sobre as atividades dos Conselhos portugueses verifica-se uma enorme dificuldade no acesso público à informação.

A importância da pertença a estas instituições internacionais é, pela parte da ASJP e do SMMP, inquestionável, tendo permitido afirmar uma posição e adquirir um prestígio internacional em muito devido ao equilíbrio e estruturação que o modelo do sistema judicial português apresenta quando comparado com o existente em muitos países europeus ou de outras partes do mundo. De facto, ao se participar em algumas reuniões que ocorreram em Portugal, nomeadamente as que ocorrem em simultâneo com os congressos profissionais da ASJP e do SMMP, é facilmente perceptível que, apesar das turbulências no sistema judicial que vão ocorrendo com alguma frequência, a arquitetura legal permite demonstrar que Portugal detém um modelo equilibrado, consensual e, muitas vezes, invejado pelos membros de associações ou sindicatos de magistrados de outros países. De realçar, em particular, a organização, competências e funções desempenhadas pelo Ministério Público português, nas diversas áreas do direito, que corresponde a um modelo alargado quando comparado com a grande maioria dos países, onde a sua atividade se centra na área criminal. O modelo português é frequentemente usado como exemplo nos debates públicos sobre as reformas judiciais noutros países, dado que muitos magistrados do Ministério Público desses países ambicionam um modelo semelhante ao existente em Portugal.¹⁵⁶

¹⁵⁶ A comparação de modelos de organização e competências do Ministério Público foi já efetuado por Dias e Azevedo (2008) para diversos países europeus, sul-americanos e ainda de Moçambique. Nesse trabalho optou-se por comparar modelos que têm maiores semelhanças dado que em muitos outros países os modelos do Ministério Público apresentam diferenças muito difíceis de comparar e, além

7. Notas finais

A análise do papel desempenhado por diversas instâncias internacionais permite retirar um conjunto de ilações que se passam a apresentar. Em primeiro lugar, a existência de várias instâncias que elaboraram, ao longo das últimas décadas, diversos documentos internacionais que balizam perfeitamente os princípios fundamentais para a implementação de modelos de sistemas judiciais e definem os contornos imprescindíveis à atribuição de competências e ao desempenho de funções de advogados, juízes e magistrados do Ministério Público de forma independente, com imparcialidade e competência, longe de influências internas e externas, para além de realçarem a necessidade do reforço dos mecanismos de cooperação nacional e internacional e do fortalecimento de entidades, à escala global, para combater determinados crimes ou superar problemas que têm, igualmente, uma escala internacional. Comprova-se, pela análise cruzada dos documentos, que existe um largo consenso sobre os princípios e recomendações contidas nestes documentos, o que não significa que sejam devidamente implementados em cada país. Um dos objetivos latentes na elaboração destes documentos é, sem dúvida, o reforço da pressão para a necessidade de, em cada país, existir um sistema de justiça que constitua um pilar essencial na consolidação dos regimes democráticos e de verdadeiros Estados de Direito. Destinam-se, ainda, a exercer pressão sobre os países em processos de transição para regimes democráticos e sobre os países onde vigoram regimes políticos não democráticos sobre a necessidade de mudança e da assunção de uma conceção moderna de Estado. Tal não significa, como acontece em múltiplos países, que os modelos de sistemas judiciais sejam todos iguais ou que não possam contemplar determinadas especificidades, mas os referidos documentos procuram estimular que o pilar da justiça tenha um conjunto de características que assegurem os direitos dos cidadãos.¹⁵⁷

disso, centram-se essencialmente na ação penal. Sobre outros modelos de Ministério Público, ver, entre outros, Fionda (1995), Conselho da Europa (1997, 2000) e Tak (2004).

¹⁵⁷ Estes documentos são omissos sobre questões como o “pluralismo jurídico” ou a existência de mecanismos alternativos ou complementares de resolução de litígios, que têm igualmente a sua existência mas que têm, como pressuposto base, a existência de uma justiça oficial com garantias de independência (ver, por exemplo, os trabalhos de Santos *et al.*, 2006, Santos e Van Dúnen, 2012, e Meneses e Lopes, 2012).

A segunda ilação a retirar deste capítulo é que, em relação à incorporação dos princípios internacionais no modelo que norteia a organização judicial portuguesa desde o 25 de Abril de 1974, existe um consenso relativamente pacífico na sua assunção e assimilação. Já no que diz respeito à forma de concretizar esses princípios, as posições têm divergido, não só face às posições assumidas em instâncias internacionais, mas essencialmente devido à predominância de interesses corporativos, de lutas políticas e de afirmações de protagonismo. Quer isto dizer que nem sempre existe coincidência entre as posições assumidas a nível internacional, pelo Estado português ou pelos atores judiciais (órgãos de justiça ou associações sindicais), e as defendidas internamente, principalmente quando se perspetivam reformas que podem implicar transformações dos equilíbrios existentes ou a assunção de maior protagonismo de uma profissão em relação às demais no que respeita às reformas judiciais que se pretendem implementar ou na forma de resolver os problemas diagnosticados.

Em terceiro lugar, pode-se afirmar que o facto de o modelo português estar em conformidade com a quase totalidade dos documentos internacionais permite reforçar a legitimidade das reclamações, reivindicações ou contestação dos atores judiciais nacionais, em particular quando surgem propostas de reforma judicial que vão, em parte ou totalmente, contra os conteúdos destes documentos. Complementarmente, sai ainda reforçada a ideia de que, se o modelo português não funciona na prática, tal fica a dever-se à “crónica” falta de meios, quer humanos, quer materiais, e não propriamente devido à falta de condições legais para o exercício da atividade judicial. Assim, qualquer tentativa de alteração do quadro legislativo, em matérias que tocam os princípios fundamentais em que assenta o sistema judicial português, esbarra imediatamente na oposição dos atores judiciais, que fazem uso destes documentos para contestar as intenções políticas que por vezes têm procurado intervir legalmente para “controlar” o exercício das profissões judiciais.

Uma quarta ilação que se pode retirar diz respeito ao efeito da globalização, quer de alta, quer de baixa intensidade. A de alta intensidade provém das instâncias supranacionais, como as que aqui se abordaram, com a rápida adoção em termos de discurso e de defesa dos princípios contidos nos documentos por parte, em particular, das associações e sindicatos de magistrados nacionais, para internamente garantirem maior legitimidade nas suas posições, com base nesses documentos emanados das instâncias internacionais.

Por outro lado, reveste-se de características que configuram uma globalização de baixa intensidade, resultante da ação de vários atores nacionais, organizados internacionalmente, através da participação na elaboração desses mesmos documentos. Estas formas de interagir e transpor para o contexto nacional os conteúdos dos documentos são demonstrativas da influência que os vários atores organizados, quer as associações/sindicatos, quer as entidades oficiais (Conselhos Superiores), utilizam na sua atividade política nacional. Neste aspeto, o crescente intercâmbio verificado nos últimos anos tem permitido o aprofundamento do conhecimento sobre os modelos de organização judiciária em prática noutros países, facto que se traduz posteriormente, por um lado, no enriquecimento do debate interno e, por outro, no reforço da legitimidade reivindicativa dos proponentes, visto que se baseiam em termos comparativos.

A quinta e última ilação a retirar refere-se à consideração do modelo português de arquitetura judicial como equilibrado e bem construído, em particular no que respeita ao modelo de organização da estrutura do Ministério Público, ainda que as competências detidas nacionalmente vão mais além das que estão configuradas nos documentos internacionais, que se reduzem, na maior parte das vezes, à vertente criminal das suas funções.

A influência dos documentos adotados por instâncias internacionais, seja por entidades compostas por representantes governamentais ou emanados a partir de estruturas que incluem membros das associações profissionais portuguesas, tem tido um papel positivo, não só no reforço dos princípios fundamentais inerentes ao funcionamento do sistema judicial, como também na contenção de algumas tentativas governamentais em alterar qualquer disposição que interfira com a independência dos tribunais e dos seus profissionais. Ou seja, salvaguarda-se a independência interna de funcionamento, ainda que a independência externa, mais dependentes dos meios colocados à disposição da administração da justiça possam, pelas suas limitações, interferir na sua capacidade de atuação.

Arquitetura judicial e legal em Portugal

Cinco momentos de transição para a democracia¹⁵⁸

1. Introdução

«Os grandes debates da sociedade surgem, frequentemente, hoje em dia, no decorrer de processos de grande audiência [...] que captam a atenção da opinião pública durante várias semanas» (Garapon, 1998: 19). Este súbito protagonismo da justiça e dos tribunais ultrapassa, no entanto, a simples fronteira geográfica dos Estados-nação para se tornar um sintoma da transição paradigmática entre a modernidade e a pós-modernidade, como defende, por exemplo, Boaventura de Sousa Santos (1995, 2000). A transformação dos modernos sistemas democráticos representativos, e do prestígio dos seus protagonistas, tem vindo a transferir a legitimidade democrática destes para os tribunais (Rodrigues, 1999a, 1999b).

A justiça, em Portugal, sofreu um forte impacto com a Revolução de 25 de Abril de 1974. À partida, poder-se-ia afirmar que se registou um processo de democratização das estruturas judiciárias, bem como uma melhoria efetiva das condições para um desempenho profissional independente e autónomo de quaisquer controlos que limitassem o livre exercício das suas competências. Contudo, analisando o percurso das reformas judiciárias a partir de 1974, verifica-se que as transformações foram mais ao nível legislativo do que no desempenho dos tribunais.

A crescente visibilidade dos tribunais levanta uma perplexidade imediata: os tribunais, que sempre foram considerados como das instituições que mais se opuseram à transformação social, são hoje vistos com uma das últimas instituições capazes de adotar uma posição de garantia dos direitos de cidadania conquistados nos últimos

¹⁵⁸ Este capítulo foi publicado numa versão inicial, agora adaptada, atualizada e ampliada, em Dias (2010).

séculos, mesmo contra a oposição dos tribunais de então (Santos *et al.*, 1996: 19). E, perante a erosão dos restantes poderes estatais (legislativo e executivo), o poder judicial surge como recurso de última (primeira) instância, seja para indivíduos ou entidades coletivas, na busca de uma efetivação dos seus direitos ou em nome do bem comum.

É objetivo deste capítulo, por conseguinte, refletir sobre o impacto das mudanças ocorridas na arquitetura judicial e legal em Portugal, procurando verificar como, ao longo das quase quatro décadas de sistema democrático, as tensões, perplexidades, obstáculos e expectativas geradas em diferentes momentos conseguiram transformar-se, em 2012, num sistema judicial democraticamente estável, ainda que com problemas ao nível da credibilidade, transparência, proximidade dos cidadãos e capacidade de garantir a efetividade dos direitos dos cidadãos. Em suma, podemos resumir questionando: *até que grau de efetividade se pode hoje afirmar que, 38 anos após a Revolução de 25 de Abril, a transição para uma justiça democrática atingiu uma maturidade assinalável?*

2. A justiça após a Revolução de 25 de Abril de 1974: contexto sócio-histórico

O 25 de Abril de 1974 marca uma mudança estrutural na sociedade portuguesa, cujas consequências ainda hoje se fazem sentir, pelo que se conseguiu atingir e pelo que ficou aquém das expectativas iniciais. Contudo, e dentro de todo contexto que se viveu, é praticamente consensual afirmar-se que a transição para a democracia foi um sucesso. Mas áreas houve em que a transformação social, onde se incluem as mudanças ocorridas ao nível do Estado, foi mais vincada e com melhores resultados em comparação com outras. A justiça, entre as diversas políticas públicas estruturantes assumidas coletivamente pelo Estado, efetuou um percurso atribulado e ambíguo que a tornam hoje simultaneamente alvo de críticas profundas pela sua burocracia, lentidão e ineficiência e pela enorme capacidade de resposta que conseguiu dar à explosão da litigiosidade em tribunal e à garantia que proporciona na efetividade dos direitos dos cidadãos.

O contexto revolucionário caracterizou-se por um conjunto alargado de dificuldades, que limitaram a capacidade de construção de um Estado social moderno e eficaz. Entre elas,

pode-se destacar: a instabilidade político-governamental, com sucessivos governos provisórios e sem se conseguir definir e implementar uma estratégia a médio prazo; a grave crise social e económica (resultante do sistema económico vigente durante o Estado Novo e do esforço feito nas Guerras Coloniais), que impossibilitou a criação de um Estado-Providência que combatesse os altos níveis de pobreza e exclusão social; o regresso dos portugueses residentes nas ex-colónias e consequente processo de integração de mais de meio milhão de cidadãos; ou a falta de quadros técnicos capazes de ocupar os lugares necessários à renovação do Estado e da sociedade. Perante este contexto, reformar a justiça era uma prioridade menor. Ainda mais quando os tribunais comuns julgavam essencialmente conflitos de baixa intensidade e de pouca relevância social, não havendo, à data, uma grande pressão de litigância sobre os tribunais.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária na qual a capacidade de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente (Magalhães, 1995), de tal forma que as sucessivas revisões das leis orgânicas dos Tribunais Judiciais, do Ministério Público e do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e diretivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior. Mas foi só com a revisão constitucional de 1989 que o Ministério Público passou a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (Cluny, 1995: 73). Assim, para além da independência em si, conceitos como autonomia e poder de iniciativa, no dizer de António Cluny (1997), passaram a fazer parte das características do Ministério Público no seio do poder judicial português.

Este clima de mudança na área da justiça começou a sentir-se no período imediatamente anterior ao 25 de Abril. Várias polémicas e acontecimentos contribuíram para “vir ao de cima” o descontentamento que circulava pelos meios judiciais, desde artigos publicados nos jornais pelo magistrado Francisco Velozo e pelo advogado Magalhães Godinho, a intervenções no Instituto de Conferências da Ordem dos Advogados, dinamizadas por Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha, até a estudos e colóquios, como o efetuado em 1972, em Braga. Os sinais eram cada vez mais sintomáticos de uma vontade de mudança nos atores jurídicos e judiciários (Rodrigues, 1999b: 70). O projeto de Francisco Sá Carneiro para reformular a justiça, extinguindo os Tribunais Plenários e garantindo a independência e o autogoverno da magistratura, sintetizava uma das posições

contestatárias ao *statu quo* vigente (Miranda, 1999: 9-10). Uma outra posição, mais próxima da magistratura judicial, visava apenas a garantia das especificidades das suas funções, nomeadamente em relação aos quadros, ao acesso à carreira e às remunerações.

Apesar destas movimentações, as primeiras mudanças ocorreram apenas após o 25 de Abril de 1974. A deposição do Governo de Marcello Caetano, pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), originou a adoção de políticas de justiça que iam ao encontro das expectativas democráticas da população. As primeiras medidas adotadas pelo MFA na área da justiça inspiraram-se nos princípios defendidos no Congresso da Oposição Democrática (1973) e nas posições assumidas pela ala liberal da Assembleia Nacional nos últimos anos do Estado Novo, num sinal de uma desejada, pelos atores judiciários, transição suave. Deste modo, os primeiros governos provisórios, com Salgado Zenha na pasta da Justiça, procuraram rapidamente implementar as medidas necessárias à desafetação do poder judicial da tutela dos poderes executivo e legislativo, como, por exemplo, a alteração da composição do então designado Conselho Superior Judiciário, a abertura das magistraturas às mulheres e a extinção dos tribunais plenários (Rosas *et al.*, 2009; Pimentel, 2010). Neste contexto, o sindicalismo judiciário começou a “fervilhar”, destacando-se, neste campo, o Sindicato dos Delegados do Procurador da República (mais tarde Sindicato dos Magistrados do Ministério Público).

Com Salgado Zenha como ministro da justiça, foi criado um conjunto de comissões de reforma judiciária que ajudaram a lançar o debate sobre o futuro do sistema judicial português, inventariando os problemas e propondo novos caminhos. Numa época de “efervescência” ideológica, os debates rapidamente resvalavam para soluções pouco razoáveis e, essencialmente, pouco práticas. Cunha Rodrigues (1999b: 71) considera que foi elucidativo, «a este respeito, a problemática do juiz de instrução criminal, em que se adopta e maximaliza um modelo já então em crise noutros sistemas». Na sua opinião, os projetos apresentados pelos vários partidos políticos apresentavam soluções distintas:

os do Partido Socialista e do Partido Comunista são tendencialmente neutros e generalistas, os do Partido Popular Democrático e do MDP-CDE evidenciam um considerável e inovador conjunto de sugestões, o do Centro Democrático Social é tradicionalista, limitando-se a introduzir ao sistema anterior os ingredientes indispensáveis à sua democratização (Rodrigues, 1999b: 71-72).

Estas discussões são elucidativas, segundo Pedro Coutinho de Magalhães, de duas características do período.

Primeiro, a relativa marginalidade (ou consenso) do tema da reforma judicial para as estratégias dos actores políticos da altura, uma impressão que é reforçada quando observamos a relativa estabilidade do Ministério da Justiça durante o período pré-constitucional, quer nos seus ocupantes, quer na sua política. Em segundo lugar, mostra-se também como as escolhas institucionais de organização do poder judicial foram apresentadas e definidas como prerrogativa exclusiva dos partidos políticos gozando de legitimidade democrática na Assembleia (Magalhães, 1995: 68).

A maior independência e/ou autonomia dos tribunais e dos seus agentes não era, contudo, assumidamente desejada nem pelas novas autoridades civis nem pelos movimentos de militares mais radicais. Era, contudo, uma inevitabilidade perante os novos ventos democráticos que sopravam por esta via algumas tentativas de controlo para bem longe. Curiosamente, e apesar de numa fase inicial se terem verificado “purgas” controladas pelo Ministério da Justiça, alguns dos “novos” protagonistas judiciais que clamaram por uma justiça independente efetuaram a transição para a democracia com alguma estabilidade, perpetuando-se nos cargos que já ocupavam durante o Estado Novo (Dias, 2004, Magalhães, 1995 e 1999).

A independência judicial foi concedida num grau elevado porque houve uma continuidade da maioria do seu corpo profissional, em especial nos juízes, que neste período eram o elemento estruturante do poder judicial (o Ministério Público só mais tarde adquiriu um estatuto que lhe permitiu colocar em causa os atores dos poderes legislativo e executivo). Nas palavras de Ruivo, os actores políticos souberam perfeitamente efetuar uma «utilização conservadora da independência» (1986: 369), evitando assim possíveis conflitos e oficializando um “pacto de não-agressão” tão comum em períodos de transição e consolidação democrática, em particular num período de turbulência onde as tensões judiciais não eram consideradas, de todo, uma prioridade.

O que é enigmático é o facto de os partidos terem, aparentemente, abdicado de estender uma influência decisiva sobre o poder judicial, mais especificamente sobre os órgãos encarregados das funções de administração interna do pessoal judicial, que são tradicionalmente usadas para interferir com a independência externa judicial: nomeação, designação, movimentos, promoções e acções disciplinares (Magalhães, 1995: 77)

Deste modo, o poder judicial saído deste período, e atualmente em vigor, incorpora princípios que a história tem demonstrado serem difíceis de conciliar: a par de uma

independência jurisdicional e funcional relativamente aos outros poderes do Estado (executivo e legislativo), configura os titulares dos órgãos de soberania numa organização repartida: magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Os órgãos de gestão e de disciplina das magistraturas são, como já se referiu, pelo lado do Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público, e pelo dos juízes, o Conselho Superior da Magistratura, assim como o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, estes dois últimos resultantes da opção por uma estrutura bicéfala dos tribunais: uma ordem judicial e uma ordem administrativa.

3. A construção de uma nova *arquitetura* judiciária: momentos-chave

A Constituição da República do novo regime democrático só foi aprovada quase dois anos após o 25 de Abril de 1974, a 2 de abril de 1976, pela então designada Assembleia Constituinte. Deste modo, foi após a publicação da Constituição de 1976, que consagrou os tribunais como órgãos de soberania no artigo 113.º (atual artigo 110.º, após a revisão de 1997), que se estipulou a independência do seu funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques, Pedroso e Gomes, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências. De seguida, aprovaram-se, sucessivamente, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Seguiu-se a lei relativa à instituição do Centro de Estudos Judiciários como entidade responsável pelo recrutamento e formação de magistrados, abolindo o anterior sistema de nomeação. O Estatuto que veio enquadrar os Tribunais Administrativos e Fiscais só foi publicado em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril (Dias, 2004: 49 ss.).

Esta síntese das principais leis de organização judiciária é, por si só, demonstrativa do tempo necessário para implementar uma nova “arquitetura” judiciária com o mínimo de coerência e articulação. Contudo, como se irá ver, tal não significa que se procedesse a um corte radical com as estruturas e, principalmente, as práticas judiciárias herdadas do Estado Novo. Como vários estudos reafirmam, a aprovação de nova legislação não é

suficiente para transformar a cultura judiciária dos seus atores, que são, ao fim e ao cabo, os protagonistas de um melhor ou pior desempenho da justiça.¹⁵⁹

Uma análise retrospectiva permite estabelecer períodos históricos onde são perceptíveis tendências de reforma relativamente articuladas. Naturalmente, a divisão que aqui se propõe é geradora de interpretações distintas. Contudo, permite, de forma sintética e estruturada, arrumar o volumoso número de intervenções na área da justiça em quatro períodos. Esta organização é subsidiária da efetuada em trabalhos anteriores (Dias, 2004; Dias, Fernando e Lima, 2008), sendo, no entanto, complementada com um novo período e uma adaptação de conteúdos em resultado de estudos posteriores e das mais recentes alterações que se verificaram e das que igualmente se avizinham em função das pressões externas de reforma da justiça, resultantes do acordo assinado por Portugal ao abrigo da assistência financeira internacional (o designado *Memorando da Troika*).

3.1. 1976-1984 – Os cortes com o passado: por uma efetiva independência judicial

O período imediatamente a seguir à Revolução de 1974 levantou muitas dificuldades em termos de consolidação de um regime democrático estável. A instabilidade governativa originou grandes indecisões na forma de avançar com o processo de democratização do país. Deste modo, como já se referiu, e tendo uma crise social e económica como pano de fundo, optou-se, na área da justiça, por privilegiar uma transição pacífica do poder judicial para o novo regime democrático, com uma clara opção pela não confrontação com os magistrados. Procurou-se, essencialmente, que fossem aprovadas novas leis relativas à organização judiciária e aos estatutos dos juízes e do Ministério Público, promovendo uma adaptação dos corpos profissionais judiciais ao novo regime democrático.

Este é, contudo, e perante uma não intervenção na renovação dos corpos profissionais, o período crucial em que se desenha e implementa a futura arquitetura judicial democrática, a qual se mantém até aos nossos dias, com algumas alterações mais ou menos importantes. António Cluny (1992: 136) destaca quatro grandes mudanças

¹⁵⁹ Sobre a criação e evolução do Centro de Estudos Judiciários e o seu papel na formação dos magistrados em Portugal (e na mudança da cultura judiciária vigente), incluindo o estudo de direito comparado, ver Gomes e Pedrosa (2001) e Santos, Pedrosa e Branco (2006). Sobre as questões relacionadas com a cultura judiciária (*legal culture*), ver a compilação do trabalho de David Nelken (2009).

operadas neste período caracterizado por uma transição pacífica do poder judicial para o novo regime democrático (e a não confrontação política com os magistrados): 1) a autonomia das magistraturas em relação ao poder político governamental (corte com os limites à independência e autonomia dos juízes e do Ministério Público); 2) a separação das carreiras, com o reconhecimento da autonomia do Ministério Público face à magistratura judicial e em relação ao Governo; 3) o acesso das mulheres à magistratura, introduzido logo a seguir ao 25 de Abril; 4) e a formação especializada de magistrados por via da criação do Centro de Estudos Judiciários (estas duas últimas são ilustrativas da adaptação das magistraturas aos novos valores democráticos). A estas mudanças, pode acrescentar-se a incorporação no sistema judicial dos tribunais de Trabalho e de Família e Menores e a estruturação, separada, dos tribunais Administrativos e Fiscais. Verificou-se, em função das principais alterações levadas a cabo, uma maior democratização no acesso dos cidadãos à justiça (Dias, 2012).

Algumas destas reformas só foram possíveis, no entanto, com a revisão da legislação referente à organização judiciária, algo que foi feito essencialmente no período de vigência do I Governo Constitucional, entre agosto de 1976 e fevereiro de 1978, sob a direção de Almeida Santos, então ministro da justiça. A ele, juntamente com alguns colaboradores, entre os quais se destaca Cunha Rodrigues, que viria a ser Procurador-Geral da República de 1984 a 2000, se deve a consagração do capítulo referente aos tribunais na Constituição da República de 1976, bem como a aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 82/77, de 6 de dezembro – LOTJ), do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 85/77, de 13 de dezembro – EMJ) e da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de julho – LOMP). De referir que a LOMP já foi aprovada com Santos Pais como ministro da justiça, que continuou o trabalho que vinha a ser desenvolvido por Almeida Santos, do qual tinha sido secretário de Estado da Justiça. A criação do Centro de Estudos Judiciários e a respetiva Lei Orgânica vieram a ser aprovadas já em 1979 (Decreto-Lei n.º 374-A/79, de 10 de Setembro – CEJ), quando era ministro da justiça Pedro de Sousa Macedo, na vigência do V Governo Constitucional, liderado por Maria de Lurdes Pintasilgo. A primeira metade da década de 1980 foi pouco fértil em alterações, refletindo, por um lado, uma pretendida acalmia no sistema judicial, quer por parte dos atores políticos, quer pelos atores judiciais e, por outro, uma fase de necessária

experimentação das reformas efetuadas, além da ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

Esta sucessão de leis permite constatar que, mesmo numa situação em que os sucessivos governos constitucionais não duravam muito – por vezes, apenas alguns meses – foi possível aprovar, de uma forma relativamente coerente, um conjunto de reformas articuladas entre si. No entanto, o facto de os governos durarem muito pouco tempo impediu que as reformas na justiça, assim como noutras áreas, ocorressem de forma sequencial, quer no tempo, quer nas leis em si. Poderão não ter ido tão longe quanto seria desejável, mas constituíram umas das ruturas mais significativas do pós-25 de Abril. É evidente que a diferença entre o *espírito das leis* e a prática quotidiana do aparelho judiciário e dos seus operadores manteve-se bastante acentuada, como ainda é visível nos nossos dias, traduzindo claramente a distinção clássica entre *law in books* e *law in action*. Esta situação reproduzia, segundo as palavras de Boaventura de Sousa Santos, o que se verificava num plano mais vasto na sociedade portuguesa.

Ao nível da sua matriz jurídico-institucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção, ampliou os aparelhos e os respectivos serviços e burocracias, formalizou e oficializou vastos domínios da vida social, cobrindo-os com um manto regulamentar espesso e pesado. No entanto, ao nível da prática estatal concreta e efectiva, isto é, do conjunto das acções e omissões do Estado no quotidiano da regulação social, o Estado parece ter minguado no seu raio de acção oficial e perdido força e motivação para mobilizar os meios de que formalmente dispõe (Santos, 1990: 135).

Esta visão é bastante importante tendo em consideração o papel que o Direito detém na transformação, no sentido da modernização ou evolução, das sociedades tradicionais, como é o caso de Portugal (Santos, 1994: 143).

3.2. 1985-1995 – A consolidação da justiça: o aumento da pressão social

Este segundo período de reformas foi impulsionado, principalmente, pelos sucessivos governos do Partido Social Democrata (PSD) liderados por Cavaco Silva. Tendo sido eleito sem maioria em 1985, a queda do governo em 1987, devido à aprovação de uma moção de censura, veio a traduzir-se numa maioria absoluta, que se viria a repetir em 1991. Deste modo, foi possível proceder às reformas sem necessidade de negociações parlamentares. Só as revisões constitucionais de 1989 e de 1992 necessitaram de uma

negociação com o Partido Socialista (PS) para atingir os necessários dois terços dos votos parlamentares.

Os governos envolvidos neste período foram quatro. No entanto, a única alteração que se efetuou no âmbito da organização judiciária, antes do PSD governar durante dez anos, foi a alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovada no final da vigência do bloco central (PS e PSD governaram em coligação, liderada por Mário Soares, entre junho de 1983 e novembro de 1985, no período da assistência financeira internacional do Fundo Monetário Internacional), sendo então ministro da justiça Mário Raposo, que tinha há pouco substituído Rui Machete. Seguiu-se o período de governação do PSD, em que houve três ministros da Justiça diferentes.

Em novembro de 1985, quando tomou posse o governo do PSD, Mário Raposo continuou a ser o ministro da justiça. No tempo em que esteve à frente da pasta durante o mandato do governo minoritário, em que veio a contar com Garcia Marques como seu secretário de Estado adjunto, conseguiu fazer aprovar as reformas das leis de organização judiciária (LOTJ, EMJ e LOMP), ainda que numa sequência diferente da realizada no período de 1977/1978. Desta vez, começou-se o processo pelo EMJ, seguindo-se a LOMP e só depois a LOTJ (esta já publicada durante o mandato do governo seguinte).

O início de funções de um novo Governo do PSD, em 1987, agora com a maioria absoluta de deputados no Parlamento, coincidiu com a tomada de posse de um novo ministro da justiça, Fernando Nogueira, que se manteve nesta pasta até março de 1990, sendo então substituído, no âmbito de uma remodelação governamental, por Laborinho Lúcio, que até aí era secretário de Estado da Administração da Justiça. O período em que Fernando Nogueira esteve no cargo foi marcado pela concretização da tão reivindicada atualização salarial das magistraturas, permitindo satisfazer algumas reivindicações e acalmar os ânimos então bastante exaltados. Estas mudanças permitiram inverter a desvalorização crescente a que os tribunais e as magistraturas vinham sendo sujeitos e que se traduzia na reduzida atração que a carreira exercia sobre os juristas. Basta referir que no início da década de 1980 havia uma média de 30 ou 40 candidatos para mais de 100 vagas no Centro de Estudos Judiciários. Totalmente ao contrário do que sucede hoje em dia.

A nova maioria absoluta, conquistada pelo PSD em 1991, confirmou Laborinho Lúcio como ministro da justiça. Todos os sucessivos programas de governo realçam, mais ou menos explicitamente, a urgência em renovar e aumentar o parque judiciário, além do aumento dos recursos humanos. E esta foi uma vertente onde se investiu muito, através da construção de novos tribunais e a renovação de outros, numa política de mais recursos e mais meios para responder à procura crescente.

Uma alteração assinalável, por implicar mudanças na estrutura judiciária e nas competências profissionais, verificou-se na revisão simultânea do Código de Processo Penal e do Código Penal, adequando depois todos os serviços que estavam (in)diretamente relacionados com estas alterações. Esta reforma conferiu maiores competências ao Ministério Público (ao nível da investigação criminal), alterando o modelo vigente até então e procurando dar resposta a uma crescente mediatização da justiça criminal (primeiros grandes processos). Abandonou-se o primado do juiz de instrução criminal, com as principais competências ao nível da investigação criminal, para se transferir para o Ministério Público as funções de coordenação da investigação. Este foi um passo de grande rutura, garantindo ao Ministério Público um protagonismo e uma responsabilidade que até então lhe era negada, apesar das persistentes pretensões dos seus corpos profissionais, em particular do SMMP, que via neste modelo de investigação criminal um lufada de ar fresco e uma mudança para uma prática que já era assumida noutros países europeus e em consonância com alguns documentos de instâncias internacionais, como se viu no capítulo anterior. Não é de ignorar, nesta mudança, o papel assumido pelo então Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, cujo peso e influência institucional era reconhecido pelos diversos atores políticos e judiciais.

3.3. 1996-2004 – A “crise” da justiça: ordem para reformar

O período entre 1996 e 2004 corresponde ao terceiro período de aplicação de reformas na organização judiciária. Verificaram-se oscilações governamentais, tendo, contudo, durante seis anos, sido o PS a assumir o Governo, ainda que sem maioria absoluta. O governo demitiu-se no segundo mandato, após dois anos de governação, provocando eleições antecipadas, tendo-se registado uma mudança dos partidos no governo. Seguiram-se dois anos de alguma turbulência, com dois governos de maioria absoluta, resultantes da aliança

entre PSD e CDS/PP, que, contudo, não viriam a terminar os seus mandatos, pela saída do então primeiro-ministro Durão Barroso para Presidente da Comissão Europeia e pela demissão do primeiro-ministro seguinte, Santana Lopes, por dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República, após vários episódios turbulentos. Este período foi caracterizado pela generalização da ideia de “crise da justiça” e pela assunção de um discurso reformista face à crescente incapacidade dos tribunais em responder ao aumento da procura dos cidadãos e empresas para a resolução dos seus conflitos. A opção verificada no período anterior de dotar apenas o sistema judicial de mais meios financeiros, humanos e materiais, sem alteração do paradigma de aplicação e administração da justiça, resultou, neste período, numa tentativa de alteração da tipologia das reformas, optando-se agora por uma intervenção mais por via legislativa/administrativa de descompressão da procura dos tribunais e de retirada para outras instâncias da designada “bagatela” processual, ou seja, tipologias de processos cujo nível de conflitualidade é diminuto por ser facilmente assumida a resolução do assunto em questão. É o caso da ação executiva, ou seja, da utilização dos tribunais para a cobrança de dívidas, cujo apuramento de responsabilidades é, quase sempre, pacífico em função da irrefutabilidade das provas. Contudo, nos tribunais, as ações executivas foram provocando, ao longo dos anos, uma dificuldade em conseguir aplicar a justiça na grande maioria dos outros conflitos, provocando um desequilíbrio no funcionamento dos tribunais, muito envolvidos na cobrança de dívidas e não libertando os seus recursos para outras questões onde a questão de “justiça” era mais premente.

Neste período o governo PS teve, no seu primeiro mandato, como ministro da justiça Vera Jardim, sendo secundado pelo secretário de Estado Adjunto Matos Fernandes e pelo secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota. Esta composição ministerial procurou atingir um consenso entre os vários operadores judiciários: o ministro era advogado e os secretários de Estado eram magistrados, um judicial e outro do Ministério Público (na linha da política de consensos defendida pelo então primeiro-ministro António Guterres). O resultado terá sido pouco consensual, se se atender às reações provenientes da totalidade dos representantes dos operadores judiciários, com a parcial exceção do SMMP. No entanto, foi neste período que se procedeu às alterações legislativas relativas à organização judiciária.

Neste primeiro mandato do governo do PS foram assim aprovadas novas versões das três leis referentes aos tribunais, aos juízes e ao Ministério Público.¹⁶⁰ Também uma nova orgânica do Centro de Estudos Judiciários foi publicada. Deste modo, constata-se que, de dez em dez anos, foi efetuada uma revisão das leis sobre a organização judiciária, sem no geral alterar a sua estrutura inicial. A título de exemplo, mantém-se: a dupla organização judicial, com os tribunais judiciais, de um lado, e os tribunais administrativos e fiscais, do outro; e a existência de dois Conselhos Superiores para os juízes – um para os juízes dos tribunais judiciais e outro para os juízes dos tribunais administrativos e fiscais.

Quanto às alterações nas leis sobre a organização judiciária, mais uma vez, e aparentemente, não seguiram uma ordem programada para a sua entrada em vigor. Numa avaliação sumária do resultado das anteriores leis, demonstra-se, pela análise dos dados estatísticos, que os objetivos estiveram muito longe de ser cumpridos, o que parece indiciar que o problema da oferta não se resolve apenas com alterações legislativas relativas aos tribunais e aos estatutos das magistraturas, antes necessitando de reformas mais profundas ao nível das metodologias de trabalho utilizadas nos tribunais e do paradigma de aplicação e administração da justiça.

Neste novo período de alterações legislativas, o primeiro grande diploma a ser aprovado foi a Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), seguindo-se o Estatuto do Ministério Público. Depois foi a vez da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, culminando esta série de alterações com a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, dois meses antes do fim do mandato de Vera Jardim. A grande alteração introduzida nestas leis esteve relacionada com o Ministério Público, em que se procedeu à reorganização da sua estrutura orgânica, criando novos departamentos investigatórios e promovendo uma progressão generalizada na carreira resultante da criação da obrigação de determinados lugares especializados serem ocupados por procuradores (transposto para os juízes pelo princípio do paralelismo). Esta reestruturação do Ministério Público foi, mais uma vez, liderada pelo então Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, num processo de negociação com o SMMP e os atores políticos, conseguindo, novamente, um consenso alargado que veio dar maior protagonismo ao Ministério Público, dotando-o de

¹⁶⁰ O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de julho) foi apenas alterado, ainda que nalguns casos substancialmente em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto.

uma estrutura mais capaz para assumir as suas cada vez maiores competências. Naturalmente, a maior oposição veio da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, que, como se tem registado historicamente, mais uma vez se opôs ao reforço de competências e responsabilidades do Ministério Público.

Em outubro de 1999, tomou posse o novo governo do PS, novamente liderado por António Guterres, e igualmente sem maioria, tendo então António Costa como ministro da justiça. Nos pouco mais de dois anos em que esteve à frente da pasta, incutiu novas prioridades, realçando a clara aposta nos mecanismos de resolução “alternativa” de litígios, no processo de desjudicialização e deslegalização de conflitos e num maior investimento na informatização e desmaterialização processual. O grande objetivo era combater o aumento vertiginoso da procura dos tribunais, dado que os recursos disponíveis cresciam agora a um ritmo mais lento. Diga-se que, apesar dos esforços, os dados estatísticos demonstram um constante aumento das pendências processuais nos tribunais, que o crescimento nos recursos humanos e as reformas introduzidas (como a da ação executiva) não foram capazes de inverter. Começou a ser evidente uma grande falha na implementação das reformas judiciais em Portugal, que se tem vindo, infelizmente, a repetir vezes de mais: o investimento necessário para a implementação de reformas judiciais de carácter estrutural tem ficado sempre aquém do necessário, originando, vezes de mais, o seu parcial ou total falhanço. Resulta igualmente evidente que se efetuam estudos antes de se elaborarem as reformas, mas raramente se realizam avaliações após a sua implementação. Deste modo, torna-se evidente, tal como veio a ocorrer, que não se fazem as devidas correções com base em avaliações, antes se verificando mexidas em função de meras opções políticas.

Seguiram-se dois ministros da justiça no âmbito da coligação PSD-CDS/PP, Celeste Cardona (de 2002 a 2004, durante o governo liderado por Durão Barroso) e Aguiar Branco (de 2004 a 2005, durante o governo liderado por Santana Lopes), que, durante o pouco tempo em que estiveram em funções, procuraram, com ligeiras *nuances*, prosseguir a linha política anterior. A importância residual que lhes foi concedida, com uma evidente falta de meios e menor relevância política, impediu, desde cedo, a implementação de qualquer reforma estruturante ou aumentar a capacidade de resposta dos tribunais. Mais uma vez, a situação mais relevante deu-se com a renovação

e reformulação da reforma da ação executiva, que, novamente por falta de meios para investir no seu sucesso, veio a desembocar em mais uma reforma aquém do exigido, com consequências perniciosas sobre todo o sistema judicial.

Pode acrescentar-se que as reformas neste período se concentraram mais em atualizar e adaptar legislativamente as instituições judiciárias à própria evolução do Estado e do sistema democrático do que em mudar radicalmente a filosofia do sistema. Assim, privilegiou-se a melhoria do funcionamento do aparelho judiciário, em termos organizativos e tecnológicos, e, em menor escala, o crescimento dos recursos humanos, procurando modernizar o sistema judicial. Apesar disso, a crónica e crescente discrepância entre procura e oferta judicial leva-nos a refletir sobre a real prioridade que os sucessivos governos colocaram na sua resolução, verificando-se quase sistematicamente que o crescimento, real ou percentual, do orçamento da justiça é bastante inferior ao registado em outras áreas como a saúde, a educação ou a segurança social, para não mencionar as obras públicas. Mesmo optando-se por uma via contrária à seguida nas décadas anteriores, de procurar não responder à crescente procura apenas com mais recursos humanos, materiais ou financeiros, as opções seguidas, em termos de reformas judiciais para conseguir conter ou gerir a litigância com outras formas de a encarar, provaram falhar redondamente.

3.4. 2005-2011 – Afrontar, reformar e avaliar: das intenções à austeridade judicial

O quarto período corresponde ao início de funções do XVII Governo Constitucional maioritário liderado pelo PS, que permitiu, desde cedo, incutir um espírito reformista em várias áreas, dadas as garantias de aprovação das leis que a maioria parlamentar assegurava. Na área da justiça, o titular da pasta foi Alberto Costa, que procurou implementar medidas de médio e longo alcance, com a reforma de vários códigos, em particular na área criminal, e, principalmente, lançar a reforma da organização judicial, através de três comarcas-piloto (Santos, Gomes *et al.*, 2006; 2010; DGAJ, 2012; MJ, 2012).

A primeira medida tomada foi a alteração do período de férias judiciais, com implicações nalguns artigos relativos a esta matéria (Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto), que veio limitar os períodos de férias judiciais das duas magistraturas, fundamentando-se a decisão por parte do governo do PS na necessidade de aumentar a produtividade dos tribunais,

harmonizar gradualmente os tempos de férias com a restante função pública e garantir uma melhor gestão do funcionamento dos tribunais. Esta primeira medida veio crispar as relações entre os atores judiciais (incluindo os advogados) e os atores políticos (o governo). Muitos atores judiciais e políticos, bem como vários meios de comunicação social, viram neste ato do PS, tomado logo após o assumir de funções governativas, como uma “retaliação” pela forma como a justiça atuou no designado processo “Casa Pia”, onde vários elementos do PS foram envolvidos na investigação e julgamento dos alegados criminosos. A redução do “excesso” de privilégios dos magistrados, segundo o governo de então, em comparação com os restantes titulares de órgãos de soberania e trabalhadores em geral, marcou imediatamente o início de um clima de hostilidades entre as magistraturas, em particular o Ministério Público, e o poder político, que se veio a manter ao longo de todo o mandato de Alberto Costa.

Nos propósitos do ministro da justiça, numa fase inicial, estava a implementação de várias medidas que, mexendo o mínimo a nível das leis orgânicas e estatutos, procuraram melhorar os pontos identificados como ineficientes, aliás fundamentais para aperfeiçoar a administração da justiça. Contudo, a falta de investimento para poder efetuar algumas das reformas principais, como a implementação da reforma da ação executiva, da reestruturação do mapa judiciário ou da criação e alargamento dos meios alternativos/complementares de resolução de conflitos, limitou sobremaneira o êxito de tais intentos.

O Pacto da Justiça,¹⁶¹ firmado em setembro de 2006 entre os dois maiores partidos políticos (PS e PSD), trouxe uma grande novidade em termos de justiça, com o estabelecimento de um conjunto de entendimentos para a realização de reformas a vários níveis, desde a reforma dos códigos penal e de processo penal à alteração do mapa judiciário, passando pela introdução da mediação penal, da alteração da ação executiva ou da modificação no sistema de acesso às magistraturas, entre outros aspetos. Este Pacto para a Justiça rapidamente se esfumou após a escolha do novo Procurador-Geral da República, mas permitiu concretizar, em consenso, a reforma da organização judicial, que, em parte, veio contentar os juízes (pela forma como ficaram a “gerir” as novas circunscrições com a criação da figura do Juiz-Presidente). O Pacto estabeleceu também

¹⁶¹ Este Pacto foi celebrado em 2006 procurando ultrapassar uma organização judicial que data, no essencial, do século XIX. Acabou entretanto por ser desfeito por divergências políticas. Texto do Pacto disponível em <<http://www.oa.pt/upl/%7B7d5ada1e-adbf-4182-bd46-7ac1fa73717e%7D.pdf>>.

um calendário para a execução destas reformas e um compromisso de votação favorável na generalidade e subscrição de projetos conjuntos na especialidade. Contudo, os resultados foram parcos e rapidamente o Pacto se desfez. Entre as leis incluídas no Pacto, destaque para a reforma da organização judiciária, que veio a ter a colaboração da oposição, corporizada no PSD.

Os objetivos das reformas foram sempre, e também neste período, com maior ou menor ênfase, orientados publicamente com um objetivo principal: melhoria do funcionamento do sistema judicial, e por esta via garantir uma maior efetividade dos direitos de cidadania. Atacou-se neste período, principalmente, em duas frentes: alteração do modelo de organização judicial, com implicações ao nível das técnicas de gestão, dos meios utilizados e dos serviços de apoio (desmaterialização processual, etc.); continuação da aposta em novas formas alternativas e/ou complementares de aplicação/administração da justiça (deslegalização, desjudicialização, mecanismos de resolução alternativa/complementar de litígios).

A necessidade de racionalizar o volume de trabalho e a gestão dos recursos humanos e dos métodos de trabalho nos tribunais judiciais, assim como a de fazer coexistir eficazmente um sistema formal de justiça diversificado com soluções informais (Lúcio, 2002) tem sido dos aspetos que, recentemente, mais têm sido realçados, desvalorizando-se a perspetiva que, até à década de 1990, privilegiava a necessidade de afetar mais recursos humanos e materiais aos tribunais. Estas posições procuraram articular-se entre si, promovendo um conjunto de reflexões que foi, em determinados momentos, muito vivo, ainda que os estudos que consubstanciam as diferentes opções não fossem completamente satisfatórios. A exceção foi o processo de reforma da organização judicial, que se baseou em estudos antes de ser formulada, e em que, posteriormente, se procedeu à avaliação do desempenho das comarcas-piloto (Santos, Gomes *et al.*, 2006, 2010).

A falta de meios financeiros para implementar algumas reformas, incluindo a implementação completa da reforma da organização judicial através da dotação dos meios necessários, foi um dos fatores primordiais para o falhanço verificado nalgumas alterações legislativas introduzidas. Como já se referiu, o caso mais patente que atravessou, e ainda atravessa, diversos governos e ministros da justiça é a reforma da ação executiva,

consensualmente um dos principais fatores de bloqueio do funcionamento da justiça. A inexistência de um investimento adequado na aplicação desta reforma originou que os resultados obtidos ficassem muito aquém das previsões, originando assim novos desperdícios e novos fatores de bloqueio, que as atuais prioridades políticas e as limitações financeiras não conseguem inverter em termos de tendência, o que se pode consubstanciar num agravamento das condições, já se periclitantes, no funcionamento dos tribunais.

A tomada de posse do segundo Governo do PS (XVIII Governo Constitucional), em finais de 2009, agora sem maioria absoluta, levou a uma mudança no Ministério da Justiça, tendo a pasta passado a ser ocupada por Alberto Martins, numa clara missão de pacificar as relações entre as várias profissões jurídicas e o poder político, bem como de gerir as reformas antes lançadas e que necessitavam de ser consolidadas. Veio retificar vários problemas identificados em legislação aprovada anteriormente, como o caso do Código de Processo Penal, assumindo correções por falhas resultantes de aprovações à pressa. Aceitou igualmente os contributos de vários atores resultantes de avaliações entretanto efetuadas, por exemplo, na área penal (Santos, Gomes *et al.*, 2009).

No entanto, as mudanças preconizadas não surtiram os efeitos esperados por causa do contexto de crise económica que se gerou e, conseqüentemente, das medidas de austeridade económica que o Governo adotou no último ano em que esteve em funções. Esta linha de orientação orçamental, aliada a uma enorme debilidade financeira do próprio Ministério da Justiça, gerou uma capacidade mínima de resolução dos problemas diagnosticados. Nesta fase, continuou a privilegiar-se o “ataque” aos fatores de congestionamento e morosidade dos tribunais, ainda que as reformas introduzidas tenham sofrido carências financeiras para poderem produzir os devidos resultados.

O caminho a percorrer não era, nesta fase, ainda claro. Melhorar o sistema de funcionamento da justiça era o mote genérico, avançando lentamente e em função dos meios, num clima de pouco diálogo com os diversos atores judiciais, no que acabou por resultar em progressos tímidos e, por vezes, em função da reação das profissões, com bloqueios em plena implementação das reformas judiciais. Neste período aprovou-se, tal como já se enunciou atrás, a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (n.º 52/2008, de 28 de agosto), que veio contemplar as medidas necessárias à

introdução da anterior reforma da organização judicial, implementada através das já referenciadas três comarcas-piloto. Os estatutos dos juízes e do Ministério Público foram alterados para estar em conformidade com a nova lei dos tribunais. As dificuldades económico-financeiras estiveram na base da principal razão pela qual o governo decidiu implementar gradualmente a nova estrutura judiciária, de modo a que, por um lado, as mudanças fossem interiorizadas com tempo pelos diversos atores judiciais e populações afetadas e, por outro, para permitir ampliar no tempo o investimento financeiro necessário e adequá-lo à real capacidade do Estado (incluindo o tempo necessário para adaptar todas as infraestruturas essenciais, como os edifícios, os movimentos de recursos humanos, os programas informáticos, a formação profissional, etc.).

Mais turbulenta, no setor judiciário, foi a aplicação das reduções salariais decididas pelo governo do PS no âmbito da aprovação da Lei do Orçamento de Estado para 2011, incidindo, no caso dos juízes e magistrados do Ministério Público, não só na redução salarial (de 10%) aplicada à função pública, mas também no corte no subsídio de residência. As alterações introduzidas quanto à aposentação, reforma, jubilação e adaptação do regime de proibição de valorizações remuneratórias, estas últimas impostas, segundo a fundamentação das alterações, pela necessária adaptação dos estatutos remuneratórios das magistraturas às reduções impostas pela situação económica do Estado e da situação de auxílio externo a que Portugal teve de recorrer. Isto é, com as medidas de austeridade adotadas, que incluíram a redução dos vencimentos e subsídios complementares, muitos juízes e magistrados do Ministério Público estão a optar pela reforma, desfalcando os quadros de magistrados, ao que acresce o congelamento aprovado na admissão de novos magistrados com o encerramento do concurso de 2011 para entrada na carreira. Assim, como é referido na exposição de motivos da Lei n.º 9/2011, de 12 de abril, estas novas medidas da «legislação estatutária visaram clarificar quais os fundamentos e as condições de reforma, aposentação e jubilação dos magistrados judiciais e do Ministério Público, adaptando-os à evolução do Estatuto da Aposentação para a generalidade dos subscritores da função pública».

É necessário realçar a inscrição no Programa de Governo, no capítulo relativo à justiça, da prioridade, reportada através de dois subpontos, à tomada de medidas que tornem a justiça mais acessível, transparente e previsível. Pese embora estas preocupações

aparecerem em programas de governo anteriores,¹⁶² é no elencar das medidas que resulta uma maior surpresa por conter propostas como, por exemplo: a implementação de um serviço de atendimento único em cada tribunal; a simplificação processual e, em particular, da linguagem utilizada, para melhor compreensão dos cidadãos; a utilização dos meios tecnológicos para permitir saber onde e como está o processo em tribunal; a melhoria da gestão dos julgamentos, com particular realce para a pontualidade; ou a disponibilização, pelo menos parcial, das decisões tomadas em tribunal. Estas preocupações denotam já o surgimento de um novo paradigma da justiça, recentrando-o na prestação de contas ao cidadão, para uma maior efetividade da justiça. Naturalmente, pelo pouco tempo de duração deste mandato e pelas dificuldades já referidas, não foi possível chegar ao ponto em que se pudessem conhecer, em concreto, as medidas e a forma como estas iriam ser implementadas.

3.5. 2011-2012 – As reformas judiciais *a la carte*: austeridade vs. cidadania

O XIX Governo Constitucional, de maioria PSD-CDS, formado após as eleições legislativas provocadas pela demissão do anterior executivo, após o chumbo na Assembleia da República do chamado PEC IV,¹⁶³ tomou posse a 21 de junho de 2011. Investiu em Paula Teixeira da Cruz a responsabilidade de gerir o Ministério da Justiça, tendo como objetivo estratégico inscrito no Programa de Governo

[a]ssegurar a independência judicial e a autonomia do Ministério Público, pois a construção do Estado de Direito exige instituições fortes e prestigiadas, com identidade própria, forjada na sua história e na acção. Dar confiança aos cidadãos no desempenho das magistraturas, profissionalizando e racionalizando, de acordo com as boas práticas internacionais, os critérios e os procedimentos de gestão judiciária (PCM, 2011: 64).

¹⁶² A composição de todos os Governos de Portugal, desde o 25 de Abril de 1974, incluindo os provisórios, e os respetivos Programas de Governo pode ser consultada em <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>>.

¹⁶³ O Governo do PS, liderado por José Sócrates, aprovou, já num clima de grande dificuldade económica, em particular na inacessibilidade aos financiamentos nos mercados financeiros, devido à escalada dos juros a pagar por força dos ataques especulativos internacionais, foi aprovando diversos pacotes, designados de Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC), visando, essencialmente, implementar medidas de austeridade nas despesas públicas e evitar o pedido de auxílio internacional, a que a Grécia e a Irlanda já haviam recorrido. Foram aprovados durante a vigência deste governo três PEC, com a colaboração, essencialmente, do PSD, através da abstenção na Assembleia da República. A não aprovação do chamado PEC IV levou, de imediato, ao pedido de demissão do Primeiro-Ministro que, entretanto, com a anuência do PSD, solicitou o auxílio financeiro internacional e assinou a primeira versão do Memorando de Entendimento com a *troika*.

O novo processo de reforma de organização judiciária (DGAJ, 2012; MJ, 2012) atualmente em curso, lançado pelo governo PSD-CDS/PP, no âmbito do Memorando de Entendimento com a *Troika*, volta novamente a desfazer algo que estava ser implementado, como se descreveu no capítulo inicial, sem atender às avaliações que, pela primeira vez, tinham sido efetuadas a uma reforma na justiça (ainda durante o governo anterior procedeu-se à monitorização da reforma penal – Santos, Gomes *et al.*, 2009), para se enveredar por uma reforma apressada, pouco negociada com os diversos atores envolvidos e que dificilmente obterá um consenso generalizado (veja-se a contestação feita pelos municípios) pelos pressupostos economicistas que lhe subjazem e que colocam em causa os princípios inerentes ao funcionamento de um sistema judicial na efetivação do direito de acesso dos cidadãos à justiça e aos tribunais.

Os cortes salariais referentes aos subsídios de férias e Natal e à acumulação de funções têm, igualmente, sido alvo de grande contestação das estruturas associativas das magistraturas,¹⁶⁴ cujo resultado no relacionamento entre governo e magistraturas não pode ainda ser avaliado, estando atualmente em curso nos tribunais diversas ações intentadas contra o polémico corte dos subsídios à função pública, sendo o resultado e as suas repercussões imprevisíveis¹⁶⁵. O mesmo sucede quanto à colaboração entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados, resultante do mau relacionamento entre o Bastonário Marinho Pinto e a Ministra Paula Teixeira da Cruz, a que acresce a polémica à volta dos atrasos nos pagamentos dos serviços dos advogados relativos ao apoio judiciário e às acusações sobre a prática de ilegalidades nos procedimentos do apoio. A reforma do mapa judiciário também tem dado azo a acesa troca de acusações sobre as motivações e resultados que esta mudança irá provocar.

Neste sentido, a intenção manifestada pelo Ministério da Justiça de retirar das ordens profissionais o exercício da ação disciplinar quando os seus profissionais violem as regras profissionais, passando esta competência para a alçada do Ministério Público, gerou, de

¹⁶⁴ Ver <http://www.smpm.pt/wp-content/mocao_ads_caldas.pdf>.

¹⁶⁵ O Acórdão 353/2012 do Tribunal Constitucional veio declarar o corte dos subsídios de férias e de Natal como sendo inconstitucional. Apesar desse entendimento, aceitou, por razões de interesse público relacionado com o facto do Orçamento de Estado estar já em execução e a obrigação da sua anulação, para o ano de 2012 poder provocar um agravamento do défice, que os cortes fossem aplicados em 2012. Ainda não se sabe como vai o Governo lidar com esta decisão ao elaborar o Orçamento de Estado para 2013, pelo que o grau de impossibilidade se mantém muito elevado. Ver o Acórdão na íntegra em <<http://www.asjp.pt/2012/07/05/acordao-do-tribunal-constitucional-n-o-3532012>>.

imediate, forte contestação das diferentes ordens, com especial destaque para a Ordem dos Advogados. Passando, assim, as ordens a ser controladas pela autoridade judiciária, com a alteração do quadro legal das ordens profissionais, trata-se da transferência de uma competência que hoje está atribuída, em exclusivo, aos conselhos de deontologia da ordem a que pertencem os profissionais visados por acusações de infração. Os advogados, reunidos em Assembleia Geral da Ordem dos Advogados, em junho de 2012, repudiaram esta proposta elaborada pelo Ministério da Economia em resultado do Memorando assinado com a *troika*, que altera o quadro legal de todas as 14 ordens profissionais existentes em Portugal.

Conforme o bastonário António Marinho e Pinto explicou ao Diário de Notícias, está em causa a proposta de lei sobre as Associações Públicas Profissionais, que se encontra em debate público, a qual, em seu entender, “reduz a advocacia a uma mera atividade económica” (DN, 24/6/2012).¹⁶⁶

Por seu lado, uma das razões invocadas para esta alteração proposta está na pouca atuação das ordens profissionais a nível disciplinar e na necessidade de moralizar um conjunto de profissões consideradas das mais importantes, como os médicos, os engenheiros, os economistas, os arquitetos ou os, já referidos, advogados.

Para além das reformas atrás referidas, outros dos objetivos estratégicos para a justiça constantes do Programa de Governo são:

- Estabilizar a produção legislativa;
- Sujeitar todas as leis à avaliação das respectivas eficácia e eficiência, princípio que se estende à avaliação dos projectos e das propostas de lei, impondo-se a prévia aferição da situação existente e dos custos, resultados previsíveis e interesses afectados pelas reformas a introduzir. A avaliação será levada a cabo no âmbito dos respectivos órgãos de soberania (PCM, 2011: 63).

Mas, contrariamente ao disposto no Programa de Governo, verifica-se estar em curso um dos mais ambiciosos processos de reformas judiciais, com um grande volume de propostas de lei a ser lançado publicamente logo no primeiro ano de mandato, procurando aplicar a tática habitual dos diferentes governos de efetuar as reformas mais importantes e, simultaneamente, mais polémicas durante os dois primeiros anos, para na segunda metade do mandato poder gerir a sua implementação e procurar, ainda, colher alguns resultados positivos. Esta opção tem provocado uma manifesta incapacidade dos atores,

¹⁶⁶ Ver <<http://www.mynetpress.com/pdf/2012/junho/201206242ca109.pdf>>.

em particular os judiciais, se envolverem publicamente na discussão, pela difícil capacidade de resposta que denotam. A estratégia, tal como vem sendo feita noutras áreas de intervenção do Estado, parece ser, a coberto do Memorando de Entendimento, encetar um largo número de reformas, que são divulgadas a um ritmo quase diário, impedindo os vários atores políticos, judiciais ou profissionais de ter capacidade de resposta atempada e com o devido impacto público, bem como de protagonizar qualquer tipo de propostas alternativas. Na área da justiça, esta situação vem igualmente contrariar o que se encontra inscrito no Programa de Governo, onde se refere que «[a]s reformas a empreender só podem ser levadas à prática com o envolvimento dos órgãos de soberania, dos operadores judiciários e respectivas instituições e da sociedade» (PCM, 2011: 63).

A lista pormenorizada de medidas preconizadas no Programa de Governo permite, por um lado, perceber quais os passos concretos a dar nas diversas áreas (civil, penal, formação de profissionais, gestão de equipamentos, elaboração de estudos, etc.), mas, por outro, demonstra uma ausência de planeamento estratégico, a médio e longo prazo, por não ser possível inferir se por detrás das medidas previstas está uma alteração do paradigma em que a justiça tem trabalhado. Ou seja, enumeram-se medidas de carácter “curativo” para os problemas atuais identificados, mas não se vislumbra se existe um planeamento “preventivo” que pressupõe a alteração mais profunda do paradigma da justiça, numa visão articulada e global do sistema. Deste modo, não é fácil anteciper se no final, caso as medidas sejam implementadas, haverá um sistema judicial equilibrado, com capacidade de resposta às demandas e, fundamentalmente, que garanta os direitos de cidadania de forma mais eficaz, célere e com grande acessibilidade dos cidadãos à justiça e, em particular, aos tribunais (garantindo uma justiça de “primeira” para todos os cidadãos que dela necessitem). A tensão entre a “austeridade judicial” e uma justiça cidadã configura-se como o principal desafio que se coloca a todo o sistema judicial, incluindo, naturalmente, os seus atores judiciários e, de igual modo, os cidadãos.

3.6. 1974-2012 – Transição, mudança e cidadania: o sinuoso percurso do *fazer justiça*

Os 38 anos de democracia na área da justiça, aqui relatados de forma sintética e forçosamente limitada, permitem detetar tendências de evolução que, apesar dos esforços, investimentos e objetivos de melhoria, questionam o sucesso da trajetória reformista, em

particular, nas últimas duas décadas. Este período histórico, ainda que atravessado por diversos contextos, acaba por constituir um “lapso de tempo” reduzido, numa escala de avaliação histórica de longo prazo. Mas, face à importância dos momentos estruturantes que ocorreram, em especial a Revolução de 25 de Abril de 1974 e incluindo a aprendizagem resultante dos processos de transição em diversos países, a exigência por uma celeridade crescente na resolução dos problemas e das dificuldades impõe uma intervenção mais cuidada, planeada e com um faseamento bem delineado, onde o investimento de curto prazo é essencial para garantir uma estabilidade a médio e longo prazo. E nesse sentido, tendo em consideração que a efetivação dos direitos de cidadania é o fim principal para o qual a justiça deve estar orientada, assinala-se este “lapso” histórico como uma trajetória sinuosa, alternando entre uma adaptação às exigências democráticas mais madura e consistente e uma dificuldade em prever, planear e intervir sobre os obstáculos que a evolução da sociedade, em termos gerais, vai colocando ao sistema judicial.

Existem, assim, diversas dificuldades que se têm perpetuado cujo impacto tem contribuído para uma melhoria lenta, mas não consistente do desempenho do sistema judicial em Portugal. Como elementos condicionantes podemos elencar, em particular, um conjunto de seis fatores estruturais que se perpetuam ao longo destes 38 anos, designadamente: a) a ausência de um planeamento global calendarizado (inexistência de estudos e/ou pouco aproveitamento dos estudos existentes); b) a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros (incluindo para implementar as reformas delineadas); c) o escasso envolvimento (ou excessivo em casos específicos, de cedência às pressões corporativas) dos operadores judiciais e outros peritos no apoio ao diagnóstico, definição e avaliação das reformas – o aparecimento do Observatório Permanente da Justiça (OPJ), em 1996, constitui uma exceção, por vezes mal aproveitada, que tem contribuído positivamente para elaborar diagnósticos e delinear propostas; d) o baixo investimento em formação, de forma gradual e profunda, nos vários operadores judiciais, mas também de informação junto da população (que se mantém ignorante face ao funcionamento complexo e opaco da justiça); e) as transições demasiado rápidas e pouco consolidadas, resultantes da necessidade eleitoral em mostrar serviço através de reformas pontuais para atacar problemas estruturais; e f) o diminuto recurso a experiências-piloto (com a exceção da reforma do mapa judicial, mas que entretanto

foi alterada, de novo, de forma profunda), que podem ajudar a testar e avaliar soluções, antes de se efetuar um maior investimento e permitem afinar a estratégia.

A evolução do sistema judicial tem-se pautado, na sequência do atrás exposto, por algumas grandes tendências que permitem afirmar que ainda nos encontramos numa fase de transição, com a contínua introdução de mudanças, por vezes mais aparentes que estruturais, em nome do exercício dos direitos de cidadania, ou seja, da “famosa” justiça em nome do povo. Vejamos, em síntese, seis grandes tendências dos últimos 38 anos.¹⁶⁷

1. Reduzidas transformações na arquitetura judicial, mantendo-se, no geral, a estrutura herdada do Estado Novo (incluindo os corpos profissionais), estando, apenas recentemente, a fazer-se um esforço em mudar a estrutura judiciária, repensando a organização territorial e o modelo de gestão dos tribunais e do próprio processo judicial;
2. Mudanças mínimas na arquitetura legal (apesar da profusão legislativa verificada nos últimos 15 anos), assegurando as condições legais para uma justiça independente e autónoma, sem grandes rasgos que contemplem, essencialmente, a viragem dos tribunais para os cidadãos com a alteração do paradigma processual, optando-se por manter um formalismo e uma cultura ritualista resultante da perpetuação das práticas profissionais;
3. Discrepância entre a grande evolução dos direitos e regalias das magistraturas (política de ajuda mútua entre as duas magistraturas – «agora puxas tu, agora puxo eu») e dos deveres e processos de controlo e fiscalização do desempenho profissional, que ficaram aquém do desejável e controlados pelos próprios profissionais (onde se inclui a dispersão de Conselhos Superiores, que ajuda a manter esta situação e a dificultar a gestão dos profissionais);
4. Euforia reformadora da justiça sem, como se afirmou antes, diagnosticar, planear, investir e avaliar, gerando ciclos constantes de reformas à volta do “mesmo” (são os exemplos da reforma da ação executiva e, mais recentemente, do mapa judiciário);

¹⁶⁷ Ver, entre outros, alguns trabalhos lançados ao longo dos anos, em Portugal, que permitem retirar estas ideias-chave relativas à evolução da justiça em Portugal (Santos *et al.*, 1996; Pedrosa, Trincão e Dias, 2003b; Dias, 2004; Dias e Azevedo, 2008; Dias e Almeida, 2010). Em especial, ver os inúmeros relatórios de avaliação produzidos pelo OPJ <<http://opj.ces.uc.pt>>.

5. Manutenção de uma baixa cultura de diálogo e de interação cooperante entre atores políticos e atores judiciais, em função da existência de conflitos reais e outros artificiais, que limitam a consensualização, o envolvimento e a garantia de sucesso na implementação de reformas, muitas vezes feitas à revelia dos profissionais de justiça com consequências no seu “bloqueio”;
6. Continuação de uma excessiva “promiscuidade” e “circularidade” entre justiça e política, com constante circulação de pessoas (em particular magistrados e advogados) por cargos de nomeação política, com papel preponderante no desempenho do sistema judicial, sem demonstrarem abertura a outras áreas do conhecimento, evidenciando um controlo do que parece ser uma “elite” político-judicial que acaba por minar a credibilidade tanto da justiça como da política.

Apesar da enumeração destas tendências, há a destacar uma que permite, apesar destas limitações, verificar a melhoria no desempenho do sistema judicial: o aumento verificado na capacidade de resposta dos tribunais face ao aumento desmesurado da procura, ou seja, na capacidade de resolução dos litígios que surgiram em consonância com a evolução da sociedade, em paralelo com o que se passou na maioria dos países ditos desenvolvidos. Tal como aconteceu noutras áreas de intervenção social, como a saúde ou a segurança social, foi possível em Portugal, em apenas 38 anos, efetuar uma trajetória de crescimento sabendo-se que o ponto de partida, em 1974, era um patamar muito baixo, que nos permitiu colocar praticamente ao nível do desempenho judicial da maioria dos países que nos acompanham na União Europeia e no Conselho da Europa.

4. Notas finais

A justiça em Portugal encontra-se, ainda, num processo de consolidação da transição para a democracia. Os sistemas judiciais são, por tradição histórica, das áreas públicas onde a mudança ocorre com maior lentidão e dificuldade, não só pelos princípios e modos de organização em que assentou aos longo de décadas, e mesmo séculos, mas igualmente porque os seus corpos profissionais detêm um maior grau de poder e legitimidade para resistir/interferir nas mudanças que ocorrem no seu campo. Se, por um lado, e durante muito tempo, esta resistência era vista como um entrave à democratização e

transparência da justiça, nos nossos dias as interpretações são muito diversas, podendo afirmar-se que, perante uma forte erosão social resultante das graves crises económico-financeiras, pode-se ter a expectativa de que os tribunais assumam o papel de últimos garantes da manutenção efetiva dos direitos de cidadania, assumindo assim uma atitude, estranhamente, progressista.

A análise da evolução judiciária, nas últimas quase quatro décadas, permite verificar que houve ritmos, conjunturas e especificidades muito diferenciadas, embora a maioria das reformas tenha procurado dotar o sistema judicial de uma maior capacidade de resposta e garantia dos direitos dos cidadãos, dentro dos princípios da democraticidade e independência. Contudo, os problemas do sistema judicial não se limitam à arquitetura judicial e legal, antes estando, em muito, dependentes dos meios humanos, físicos e financeiros à sua disposição e, principalmente, da capacitação e gestão dos seus corpos profissionais.

O aperfeiçoamento de uma sociedade democrática implica forçosamente uma administração da justiça mais democrática, não bastando, para isso, reformar as leis do processo ou do direito substantivo. É preciso que a organização judiciária seja alterada para que internamente se possa democratizar (Magalhães, 1995; Santos, 1999a, 1999b). Mas a democratização exige independência, responsabilidade e cultura de cidadania dos órgãos competentes de gestão das magistraturas, contribuindo para o estímulo das alterações de comportamento necessárias a uma abertura da justiça aos cidadãos de uma forma mais transparente e descomplexada.

Em suma, considera-se que o Portugal contemporâneo vive ainda, na área da justiça, um processo de transição e consolidação dos valores democráticos, em simultâneo com as pressões resultantes do fervor turbulento que clama por reformas tendentes à exigência por respostas rápidas, eficientes e *gestionariamente* perfeitas (p. ex., o efeito *troika*). Embora a fundamentação as justifique como benéficas para os cidadãos e para os cofres do Estado (*fazer mais com menos*), a verdade é que as recentes reformas judiciárias têm deixado para um plano secundário a efetiva concretização dos direitos de cidadania, não conseguindo resolver, de forma satisfatória e equilibrada, a difícil equação entre direitos de cidadania e bom funcionamento da justiça. Trinta e oito anos após a Revolução de 25 Abril, verifica-se

que muito foi feito na justiça portuguesa, num processo de transição e consolidação lento, mas com passos firmes no caminho para uma democratização efetiva. A maturidade atingir-se-á, assim, quando o funcionamento da justiça conseguir garantir os direitos de cidadania, de forma eficaz, célere e sem cedências às pressões limitadoras das conquistas recentes do Estado social português. E se, perante um cenário constante de “crise da justiça”, for possível aos atores judiciais emergir como o sustentáculo da afirmação da justiça igual para todos, afirmando-se como opositores das atuais pressões reducionistas dos direitos de cidadania em nome do bom funcionamento económico da sociedade e da sustentabilidade financeira do Estado à custa da “insustentabilidade” social dos cidadãos.

Não é fácil, por conseguinte, antecipar se no final da implementação das medidas identificadas no último período haverá um sistema judicial equilibrado, com capacidade de resposta às demandas e, fundamentalmente, que garanta a acessibilidade dos cidadãos à justiça e, em particular, aos tribunais (garantindo uma justiça de “primeira” para todos os cidadãos que dela necessitem). O que se espera é que a *austeridade* imposta pelo Memorando da *Troika* a nível financeiro não acabe por transformar a justiça num instrumento de aplicação de uma *austeridade* cidadã.

O Ministério Público em Portugal

Percurso judicial para uma afirmação social¹⁶⁸

1. Introdução

Hoje em dia é comum referir-se que atravessamos um período de grandes turbulências de escalas e intensidades variadas (Santos, 1996), em que os tradicionais alicerces das sociedades modernas têm vindo a ser questionados e debatidos, embora as propostas de solução por vezes ainda não sejam claras e, muito menos, consensuais. Entre as discussões mais polémicas está a referente ao modelo de organização estatal. Dentro deste, destaca-se o papel que compete ao poder judicial na aplicação do direito ou dos direitos, ou seja, na aplicação de um

corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justificáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a sua resolução através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força¹⁶⁹ (Santos, 2000: 269).

A separação tripartida de poderes do Estado, tal como a concebeu Montesquieu, passou a ser muito mais difusa e complexa, não podendo o poder judicial ser agora classificado, como o fez Alexander Bickel, como o «menos perigoso» dos três (Bickel, 1962 *apud* Santos, 1999a: 67). O poder judicial tanto é o “terceiro poder” como se transforma, de imediato, no poder dominante ou, pelo menos, num poder primordial. Em relação a França, Denis Salas (1998), ao avaliar o poder judicial, mostra uma realidade impensável até há bem pouco tempo, considerando que este saiu da sua “tradição Republicana” de subjugação aos restantes poderes estatais para “reencarnar” num novo papel muito

¹⁶⁸ Este capítulo é uma versão revista, atualizada e aumentada do artigo publicado, em 2011, por João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima na Revista do Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil. Às coautoras os meus agradecimentos na disponibilização do artigo para transformação para o presente trabalho. Ao Jorge Almeida o meu especial agradecimento nos comentários e críticas, em particular, às componentes mais jurídicas.

¹⁶⁹ Tradução livre do autor.

mais interventivo, colocando-se a par dos restantes poderes soberanos no que se refere à sua relevância social, de uma forma autónoma. Este papel emergente deve-se quer às transformações ocorridas no interior do poder judicial, quer à renovação da própria sociedade civil, a qual exige uma instância imparcial capaz de julgar os até agora considerados acima da lei e, assim, reequilibrar os diversos poderes existentes no seio dos sistemas democráticos representativos.

O protagonismo crescente dos tribunais a que se tem assistido nas últimas décadas num grande número de países um pouco por todo o mundo é revelador da existência de atores judiciais mais mediatizados, por força e natureza de alguns processos judiciais mais sensíveis e importantes. Entre os atores emergentes, em diversos países, fruto de uma preocupação alarmante com o crescimento da criminalidade, e dentro desta a de cariz mais complexo, destaca-se o Ministério Público, como foi possível observar em capítulos anteriores. Sinónimo de uma reconfiguração da atuação do poder judicial, o papel que o Ministério Público desempenha, essencialmente mas não exclusivamente, na esfera criminal veio criar determinadas responsabilidades e expectativas na sua capacidade de atuação, para que seja um fator de luta contra a erosão da conceção dominante de Estado democrático e para que o exercício dos direitos de cidadania tenha um elemento protetor e capaz de assegurar que vai a tribunal, para julgamento, quem viola ou coloca em risco o Estado de Direito. Neste contexto, o Ministério Público em Portugal, desde a democratização do sistema judicial português ocorrida no pós-25 de Abril de 1974, tem emergido como ator preponderante do poder judicial, através da ação desenvolvida por um corpo de magistrados relativamente renovado em termos geracionais que conseguiu consolidar um modelo organizacional e um leque de competências que “catapultou” a sua importância para um patamar inédito desde a sua origem.

O leque abrangente de competências que detém atualmente o Ministério Público, que se tem alargado ao longo das décadas, veio colocar cada vez maior pressão nos meios ao seu dispor, o que, por sua vez, tem potenciado as discussões atuais sobre: se deve, ou não, exercer ainda mais, ou menos, competências; se deve, ou não, deter um papel tão preponderante no seio do sistema judicial; se deve, ou não, ter um estatuto paralelo ao dos juízes; e/ou se deve, ou não, ter uma autonomia legal e funcional face ao poder executivo.

Estas e outras questões são de capital importância para a reflexão sobre o modelo de sistema judicial que se quer para o futuro (Rodrigues, 1995, 1999c; Cluny, 1997; Pedroso, Trincão e Dias, 2003b; Carvalho, 2012; Marçalo, 2011). Neste capítulo, procura-se contribuir para uma contextualização, breve, da arquitetura do Ministério Público, caracterizando-o, no seu percurso histórico, em termos de competências e funções e do papel que atualmente ocupa.

Entende-se que uma mudança nas competências ou modelo organizacional do Ministério Público deve ter sempre em consideração não só o seu desempenho, mas também a sua trajetória histórica, o equilíbrio constitucional e jurídico com os outros atores judiciais e a função social que detém. Só assim se pode ponderar até que ponto as limitações históricas do Ministério Público, como ator dependente do rei, do governo ou dentro do poder judicial, podem efetivamente permitir, hoje, uma plena afirmação institucional que lhe atribua uma grande relevância social como ator fundamental na promoção e defesa dos direitos de cidadania.

2. Evolução histórica do Ministério Público

As origens do Ministério Público, e a forma como ele se configura hoje nos sistemas jurídicos ocidentais, são muitas vezes procuradas na antiguidade clássica, quer no direito romano, quer no direito grego. Relativamente ao direito romano, somente no último século da República é que «o magistério penal se edifica como verdadeira e própria função pública, isto é, não somente como um direito mas como um dever do Estado» (Rodrigues, 1999a: 36). Autores como Rodrigues (1999c), um dos magistrados com maior e mais profunda visão histórica e institucional dentro do Ministério Público, veem traços da sua identidade em cinco das instituições do direito romano: os *censores*, vigilantes gerais da moralidade romana; os *defensores das cidades*, criados para denunciar ao imperador a conduta dos funcionários; os *irenarcas*, oficiais de polícia; os *presidentes das questões perpétuas*; e os *procuradores dos césaes*, instituídos pelo imperador para gerir os bens dominiais. Porém, quando analisadas uma a uma, segundo Cunha Rodrigues (1999c), nenhuma evidencia uma instituição que reúna as características que hoje definem o Ministério Público, pese embora todas elas partilharem algumas características desta

instituição. Senão vejamos: os *censores* e os *defensores das cidades* assemelham-se, em determinados aspetos, à parte promotora; os *irenarcas* bem que poderiam ser os antecessores da Polícia Judiciária; os *presidentes das questões* têm poderes muito semelhantes aos que o Ministério Público exerce em matéria de inquérito; por fim, os *procuradores dos césaes* correspondem às funções do Ministério Público como advogado dos interesses privados do Estado. Flores Prada (2008), no que respeita às origens do Ministério Público na Península Ibérica, aponta, por exemplo, para os “*advocatus fisci*” com uma função semelhante à que Cunha Rodrigues descreve como *procuradores dos césaes*.

Apesar destas semelhanças, alguns autores advogam que não se deverá pensar que as origens do Ministério Público se devem situar nas remotas instituições de direito romano. Apesar de algumas das funções que hoje são características do Ministério Público já existirem na Grécia, em Roma e no começo da Idade Média, a verdade é que se tratava de funções atribuídas a pessoas que não representavam uma organização nem usufruíam de um estatuto semelhante ao que hoje caracteriza o Ministério Público (Rodrigues, 1999c: 41).

2.1. Contexto histórico do Ministério Público em Portugal

As origens mais remotas do Ministério Público não se encontram na doutrina portuguesa nem têm sido alvo de discussão científica ou mesmo pública. Existe algum consenso em afirmar que em Portugal, a par de muitos outros países, foi a organização francesa que inspirou as reformas nesta magistratura a partir do final do século XVIII.

Jean-Marie Carbasse aponta as origens remotas do Ministério Público francês (*Parquet*) para o final do século XIII, ainda que não detivesse as características que viria, de facto, a adquirir no século XV. Durante o século XIII, os “*officialités*”, ligados às jurisdições eclesiásticas, e os “*procureurs du roi*”, ainda como meros representantes do rei, são os que mais se assemelham ao que viria a dar origem, no século XIV, aos primórdios do “*Parquet*” (Carbasse, 2000: 11). Só no século XV é que o Ministério Público, em França, aparece de uma forma já desenvolvida com a

necessidade de instituir, junto dos tribunais, advogados e procuradores que mantivessem a autoridade da coroa que, nessa época, simbolizava a autoridade da lei e o interesse da nação contra as prerrogativas dos grandes vassallos e as pretensões do foro eclesiástico (Rodrigues, 1999c: 42).

Contudo,

a grande pulverização e fraqueza do poder central, na qual exército, administração de justiça e coleta de impostos, entre outros poderes de “soberania”, se apresentavam como instrumentos fragmentados, nas mãos de cada um dos grandes senhores feudais, impedia a existência de uma magistratura centralizada, estável e permanente, identificável com o Ministério Público, tal como o conhecemos (Carvalho, 2012: 25).

Mais tarde acrescentou-se às suas funções a acusação penal dos criminosos. Em 1789, em plena Revolução Francesa, o Ministério Público foi convertido em órgão judiciário, retirando-lhe natureza eminentemente política e atribuindo-lhe as funções dominiais que o caracterizam ainda hoje. Mas é somente em 1810 que o Ministério Público vê, de forma expressa, definidas as suas funções de representação do poder executivo junto da autoridade judiciária, num modelo que foi exportado para muitos outros países europeus (Rodrigues, 1999c: 45).

Em Portugal, apesar de aparecerem referências a procuradores e advogados do rei aquando da fundação da monarquia, tais posições não eram cargos permanentes mas, sim, nomeações para casos específicos. Somente no tempo de Afonso III (séc. XIII) surge o cargo de procurador do rei enquanto organização estável e com características de permanência (Castro, 1910). Contudo, a organização do Ministério Público em termos definitivos acabará apenas por ser estabelecida em 1832, através do Decreto n.º 24, de 16 de maio. Este diploma «é um marco fundamental na história do Ministério Público e deve-se a Mouzinho da Silveira, então Ministro e Secretário de Estado da Repartição dos Negócios da Justiça» (Rodrigues, 1999c: 49). Aqui se configura o Procurador-Geral como estando num patamar superior aos Procuradores Régios, sendo as suas competências exercidas junto do Supremo Tribunal de Justiça equivalentes às detidas pelos Procuradores Régios junto dos Tribunais da Relação (Leite e Vasconcelos, 1841 *apud* Marçalo, 2011: 31).

A estruturação institucional do Ministério Público feita no século XIX apresenta alguns traços que perduraram no tempo, nomeadamente a hierarquização dos magistrados. Em 1836 é publicado um decreto-lei onde se estabelece um conjunto de normas de procedimento «em que se inclui o dever da unidade» (Rodrigues, 1999c: 50). Com a Novíssima Reforma Judiciária, em maio de 1841, afirma-se a responsabilidade dos magistrados e as atribuições do Ministério Público referentes à promoção da legalidade

pela defesa da independência dos tribunais, pelo exercício da ação penal, pela fiscalização dos funcionários da justiça e pelo exercício de funções consultivas.

Deste modo, na intervenção do Ministério Público no final do século XIX encontravam-se abrangidos: conflitos de jurisdição e competência; reforma de autos; justificação de heranças ultramarinas; habilitações e justificações para a sucessão de bens da coroa; mercês em recompensa de serviços feitos ao Estado; expropriações; confirmação de sentenças estrangeiras; custas; ações sobre o Estado de pessoas e tutelas. Competia ainda ao Ministério Público intervir relativamente a pessoas a que o Estado devia proteção e exercer funções de vigilância relativamente a estabelecimentos prisionais.

Reconhecendo o seu percurso, Martens Ferrão escrevia em 1871 que «a magistratura do Ministério Público foi uma criação das necessidades de justiça», em que esta passava a ser

a magistratura a quem nas sociedades modernas incumbe representar a sociedade perante os tribunais; defender o património público, ou este esteja concentrado em nome do soberano, ou no do Estado, como nos governos livres; acusar os crimes e contra eles promover a acção da justiça; proteger os miseráveis, e representar aqueles a quem a lei não reconhece o exercício pleno dos seus direitos (Ferrão, 1871 *apud* Marçalo, 2011: 33).

Veremos que muitas destas características não só se mantiveram como se desenvolveram até aos nossos dias.

2.2. O século XX e os estatutos judiciais

Decorria o ano de 1901 quando foi feita uma reorganização profunda no Ministério Público. Entre as inovações mais importantes destacam-se o estabelecimento, para os magistrados, de casos taxativos de demissão e suspensão e a garantia de não serem suspensos ou demitidos sem audiência prévia do visado e do Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público. Ao mesmo tempo, adotaram-se regras de classificação dos magistrados e mecanismos de acesso semelhantes aos já existentes para a magistratura judicial. O advir da República, em 1910, veio naturalmente alterar a designação e escalões da magistratura, deixando de ser da “Coroa” para passar a ser da “República” (Marçalo, 2011: 33).

Nas quase três décadas posteriores à reorganização de 1901, à exceção desta pouca legislação reguladora do Ministério Público foi publicada, continuando a organização judiciária a regular-se, no essencial, pela Novíssima Reforma Judiciária de 1841. Somente em 1927, nos primórdios da instituição do Estado Novo, com a publicação dos estatutos judiciários, se estabilizaram as atribuições do Ministério Público, principalmente em matéria consultiva, sendo criado o Conselho Superior do Ministério Público em substituição do já referido Supremo Conselho do Ministério Público. Atente-se, por exemplo, nas palavras de Cunha Rodrigues sobre esta matéria:

[Esta reforma] representa a primeira iniciativa codificadora deste século [XX] relativamente a todo o sistema judicial. Agrupou no mesmo texto as matérias relativas à organização judicial do território, ao estatuto das secretarias e estatuto do pessoal, ao mandato judicial, incluindo a organização da Ordem dos Advogados, ao estatuto dos solicitadores e à assistência judiciária. Trata-se de um verdadeiro código judiciário, a cujo modelo obedeceram os Estatutos posteriores (Rodrigues, 1999c: 61-62).

Pode então afirmar-se que o primeiro Estatuto Judiciário desenvolve e aperfeiçoa disposições referentes ao Ministério Público, salientando já um conjunto de garantias para os magistrados, principalmente na relação com a magistratura judicial, para a definição dos princípios de independência, responsabilidade e inamovibilidade. Aparece definido o Ministério Público como «representante do Estado e da sociedade e fiscal do cumprimento da lei». Por outro lado, este Estatuto estabelece que o Procurador-Geral da República continua a prestar declarações ou compromisso de honra perante o Ministro da Justiça, mas toma posse perante o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. É neste Estatuto que se reafirma o carácter vestibular desta magistratura, uma vez que os delegados do procurador da República são, obrigatoriamente, candidatos à função de juiz na fase seguinte da sua carreira (Rodrigues, 1999c: 63; Marçalo, 2011: 34).

A constitucionalização do Ministério Público ocorre pela primeira vez em 1933, na Constituição que veio “instituir” o Estado Novo, tendo ficado inscrita no seu artigo 117º, que enumera os vários órgãos do Ministério Público, a quem fica cometida a representação do Estado junto dos tribunais. Na opinião de Rodrigues Maximiano, «o Ministério Público era conceitualizado como o corpo de advogados do Estado. Daqui resultava uma magistratura concebida como um conjunto de agentes administrativos ao serviço do Governo, transitória, vestibular, incipiente e profissional e sociologicamente descaracterizada» (Maximiano, 1984: 107-108). Naturalmente, esta conceção de

Ministério Público é intencional numa fase de consolidação de uma nova ordem jurídica, política e social, comandada por António de Oliveira Salazar.

Apesar das constantes alterações a este estatuto, somente em 1944, com o Decreto-Lei n.º 33 547, de 23 de fevereiro, se introduziram algumas inovações relativamente ao Ministério Público. No preâmbulo do referido decreto-lei, da autoria do ministro da justiça, Vaz Serra, há desde logo a preocupação de precisar o âmbito de intervenção processual do Ministério Público, estabelecendo-se que, no caso de representação de incapazes, pode sobrepor-se à do próprio representante legal, e impondo-se genericamente a intervenção sempre que no processo estiver em causa um interesse público, de harmonia, segundo o referido preâmbulo, «com a tendência moderna de não deixar desenvolver-se, pelo simples jôgo dos interesses privados nêles envolvidos, os litígios de que um interesse público está ao mesmo tempo dependente» (n.º 21, p. 159).¹⁷⁰ Em 1945, o Decreto-Lei 35 389, de 22 de dezembro, afirma mesmo que o «Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada na dependência do Ministério da Justiça e sob a chefia directa do Procurador Geral da República» (artigo 1.º, p. 1184).¹⁷¹

Apesar destas alterações e definições de estatuto, para Cunha Rodrigues (1999c: 67), ainda não foi com esta reforma que se resolveu a questão da separação nítida que, no seu entender, deve existir entre as magistraturas judicial e do Ministério Público. Foi em 1962, com o Decreto-Lei n.º 44 278, de 14 de abril, e as suas conseqüentes alterações, que o Ministério Público viu as suas atribuições serem consideravelmente ampliadas, especialmente em matéria consultiva. Manteve-se a estrutura hierarquizada, na estrita dependência do ministro da justiça. Embora esta hierarquia piramidal aprofundasse a subordinação funcional e política, ao nível do exercício dos poderes disciplinar e diretivo havia uma intermediação do Conselho Superior do Ministério Público (Rodrigues, 1995: 16; Dias, 2004: 46). A nomeação para os cargos superiores do Ministério Público estava, em regra, associada a uma subordinação manifesta ao regime político do Estado Novo (Costa, G., 1998: 179; Cluny, 1992: 134).

Na sequência desta alteração, a ação disciplinar passou para a dependência do Ministério da Justiça, situação que veio comprovar e densificar ainda mais a dependência desta

¹⁷⁰ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1944/02/03701/01510260.pdf>>.

¹⁷¹ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1945/12/28500/11841187.pdf>>.

magistratura face ao Governo. Funcionava, deste modo, como um “braço judicial” que, determinado pela necessidade de tudo controlar de forma direta e indireta, estendia o seu raio de influência e ação procurando passar a imagem de que o sistema judicial funciona *per se*. Na prática, os mecanismos de controlo existentes limitavam, sobremaneira, o exercício desta função judicial. Como se viu noutro trabalho (Dias, 2004), o mesmo acontecia na magistratura judicial, pelo controlo do Conselho Superior Judiciário por parte do governo. Referiu-se a esta situação Simas Santos, afirmando

a magistratura do Ministério Público era teoricamente paralela à magistratura judicial e dela independente, mas na prática os princípios mostravam-se prejudicados. Com efeito, por um lado, a primeira funcionava como o vestíbulo da segunda [...], por outro, nos escalões superiores, os lugares eram preenchidos por juízes recrutados segundo méritos normalmente alheios às aptidões demonstradas para a específica função do Ministério Público (Simas Santos, 1988: 12-14).

As características principais do Ministério Público assentaram, assim, até ao dealbar da Revolução de 1974, num centralismo e verticalismo em que a sua ação estava delimitada pelos quadros superiores e pelo próprio Ministério da Justiça, numa subalternidade da magistratura do Ministério Público em resultado da natureza vestibular em relação à judicial e dum paternalismo manifestado por uma ingerência indiscriminada dos órgãos superiores em relação aos magistrados hierarquicamente subordinados (Simas Santos: 1988; Marçalo, 2011: 35).

2.3. Da Revolução de 1974 à Constituição da República de 1976

O poder judicial saído deste período, e ainda hoje em vigor, incorporou, desde logo, princípios que a história tem demonstrado serem difíceis de conciliar: a par de uma independência jurisdicional e funcional relativamente aos outros poderes do Estado (executivo e legislativo), configura os titulares dos órgãos de soberania numa organização bicéfala – magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Como vimos no capítulo anterior, a prioridade passou por erradicar os vínculos de controlo existente do Executivo sobre o Judicial, passando, no período até à aprovação da Constituição de 1976, a trabalhar-se na futura organização judiciária e, dentro desta, na arquitetura a edificar para o Ministério Público.

Este período foi fértil em movimentações, particularmente enérgicas por parte dos jovens magistrados do Ministério Público, que tinham sido “influenciados” pelas lutas estudantis do final da década de 1960 e pelas movimentações militares, onde muitos tinham cumprido serviço militar obrigatório, na procura de um modelo que dignificasse a instituição e fosse ao encontro das expectativas dos cidadãos, apesar do generalizado desconhecimento a que era votada. Almeida Santos, com a colaboração de Cunha Rodrigues, que viria a ser Procurador-Geral da República, souberam conduzir o processo tendente à construção de um modelo renovado, estável e atuante para o Ministério Público. As opções eram várias, como admite Almeida Santos (Santos, A.A. 1998: 9 ss.), mas foi preciso tomar decisões que procuraram criar poucos obstáculos em momentos onde as perturbações políticas, económicas e sociais eram inúmeras. Mas a grande decisão, para além de cortar os possíveis canais de intercomunicação entre as duas magistraturas, «para podermos ser coerentes, foi ao estabelecermos que o Ministério Público gozava de autonomia, em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local. A Constituição não o dizia expressamente. Mas viria mais tarde a reconhecer-nos razão» (Santos, A.A. 1998: 11).

3. A Arquitetura Legal do Ministério Público

Neste ponto, será apresentada, em traços gerais, a evolução da arquitetura legal do Ministério Público nos últimos 38 anos, em paralelo com a organização temporal adotada no capítulo anterior., Identificar-se-ão os principais momentos e leis que, num processo de afirmação contínuo, contribuíram para a emergência deste órgão do poder judicial como um dos principais atores que asseguraram a consolidação do sistema democrático em Portugal. Nas palavras de Rodrigues Maximiano (1984: 110), o novo Ministério Público saído da revolução «tem na autonomia face ao Executivo a maior conquista democrática no âmbito judiciário, a qual se quer irreversível por essencial à independência dos tribunais».

3.1. O Ministério Público na Constituição da República Portuguesa

A referência ao Ministério Público na Constituição vigente durante o Estado Novo aparecia para lhe conferir o estatuto de representante do Estado junto dos tribunais. Já a Constituição democrática de 1976 dedicou especificamente ao Ministério Público e à sua organização o Capítulo IV (artigos 224.º, 225.º e 226.º) do Título VI, respeitante aos Tribunais. Nesse capítulo, tem especial destaque a definição das funções, a hierarquização da magistratura do Ministério Público e a sua garantia de inamovibilidade, bem como a definição da Procuradoria-Geral da República enquanto órgão superior do Ministério Público. Assim, o Ministério Público é definido constitucionalmente como uma das «componentes pessoais dos tribunais» (Canotilho e Moreira, 1985). Isto porque as demais definições, competências ou estrutura organizativa do Ministério Público são remetidas para as leis a aprovar pela Assembleia da República.

Em relação à versão original da Constituição da República, as alterações introduzidas nas revisões de 1982, 1989, 1992 e 1997 vieram conferir uma maior especificidade às funções e atribuições dos vários órgãos judiciais, atribuindo-lhes a devida relevância constitucional.¹⁷² Por exemplo, foi apenas na revisão de 1992 que ficou estabelecido que o Ministério Público detém um estatuto próprio e uma autonomia funcional. Tal autonomia estava, no entanto, já consagrada na sua Lei Orgânica de 1978 (Lei n.º 39/78, de 5 de julho), e mantida nas seguintes (sendo reforçada pela Lei n.º 23/92, de 20 de agosto).

A autonomia do Ministério Público vale face ao Governo e também face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respetivo governo e administração (Canotilho e Moreira, 1993: 80).¹⁷³

Ao contrário do estipulado para os magistrados judiciais, e dado que as carreiras são paralelas mas separadas, não se inseriu então qualquer disposição referente aos magistrados do Ministério Público no texto constitucional, ficando estes integrados no Capítulo IV, referente ao Ministério Público, o qual, hoje, apenas compreende duas normas (artigos 219.º e 220.º). Mesmo assim, verificou-se uma evolução face ao

¹⁷² Não se abordam as revisões da Constituição da República, ocorridas em 2001, 2004 e 2005 por estas não terem tido qualquer interferência nos tribunais ou na sua organização.

¹⁷³ Sobre a questão da autonomia e também da hierarquia, ver Cluny (1997: 88 ss.), Rodrigues (1999c: 101-102) ou Marçalo (2011: 43 ss.), entre outros.

disposto na Constituição de 1976, na qual, embora houvesse três artigos consagrados ao Ministério Público, as suas competências eram menos abrangentes. Ou seja, em 1992 adaptou-se o estatuto constitucional do Ministério Público às novas competências decorrentes das revisões do Código Penal e do Código de Processo Penal, entre outras leis entretanto aprovadas.

O modelo normativo do Ministério Público, no entendimento de Gomes Canotilho e Vital Moreira, assenta em três princípios: da autonomia; da hierarquia e da responsabilidade, sendo que «a responsabilidade e a hierarquia caracterizam o Ministério Público por contraposição aos juízes (irresponsabilidade e independência)» (1993: 830 ss.). Na opinião de António Cluny, com a revisão constitucional de 1989, o Ministério Público passou, inclusive, a ser concebido e definido como órgão de iniciativa do poder judicial (Cluny, 1997).¹⁷⁴

Mas o reforço da independência da administração da justiça através do aperfeiçoamento da organização do Ministério Público não foi acompanhado de uma perceção realista das interfaces existentes entre organização judiciária e processo penal. No entanto, a Constituição limita-se, na definição do Estatuto do Ministério Público, a proclamar que este «goza de estatuto próprio», sem o definir explicitamente (Carmo, 2004), tendo ficado a ideia de que o Ministério Público corresponde a uma magistratura que estava na tradição secular do país e não tinha sido questionado. Por outro lado, estabelece que «os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei», atribuindo ainda à Procuradoria-Geral da República a «nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar» (artigo 220.º da CRP). Pode afirmar-se, então, que o novo regime constitucional forneceu apenas uma diretiva para a estruturação das duas magistraturas como carreiras separadas, deixando muito em aberto sobre a sua organização e funcionamento, regulado através de estatuto próprio.

¹⁷⁴A evolução do Ministério Público pode ser analisada com maior detalhe em Marçalo (2011), nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça (Pedroso *et al.*, 2002; Santos, Gomes *et al.*, 2006), referentes à discussão sobre a organização e geografia do sistema judicial, e no trabalho de Dias (2004) sobre as magistraturas e a evolução da organização judiciária.

3.2. O Estatuto do Ministério Público: anatomia de uma evolução

Ao analisar a evolução da organização judiciária em Portugal, a partir de 1974, identificam-se, como se viu no Capítulo 5, quatro grandes períodos referentes às mais significativas alterações legislativas e à arquitetura do sistema judicial no pós-25 de Abril até hoje. Em suma, recuperando e concretizando a análise anterior em relação ao Ministério Público, constata-se que desde 1974 foram aprovadas três Leis Orgânicas do Ministério Público, para além de pequenos ajustes efetuados para adaptar a lei a outras alterações verificadas. Logo após a Revolução de 25 de Abril de 1974, procedeu-se às reformas judiciárias necessárias à democratização do poder judicial e ao corte com o modelo vigente durante o Estado Novo, tendo-se lançado as bases para o que seria a arquitetura judicial dos últimos 38 anos, incluindo o modelo do Ministério Público. Mais tarde, entre 1985 e 1995, que corresponde, grosso modo, à década em que o Partido Social-Democrata (PSD) foi o partido político maioritário no panorama político português e que, portanto, pode transpor para o ordenamento jurídico português muito da sua ideologia, nomeadamente, reforçando a distinção e a independência entre magistraturas e avançando, definitivamente, para a consolidação do Ministério Público como o órgão de coordenação e iniciativa, em particular, da ação penal, mas também alargando a sua área de influências nas esferas da família e menores, e laboral. Mais tarde, no período que vai de 1996 até 2004, atravessando governos de diferentes orientações políticas que procuraram dinamizar o primeiro conjunto de reformas, a incidir mais sobre a resolução dos problemas da justiça do que relativamente à organização judiciária e arquitetura legal do sistema judicial, assistiu-se, em 1998, à última grande alteração do modelo de organização do Ministério Público, que lhe deu os contornos que ainda hoje vigoram. Desde então, no equivalente ao último período analisado (2005-2012), tem-se assistido, igualmente com diferentes “cores políticas”, a um agravamento da situação da justiça, quer por incapacidade governativa, quer pela grave crise financeira que entretanto emergiu, cujos sinais eram já evidentes, nalguns setores do Estado, como a justiça, desde há cerca de uma década, com a tentativa de implementar reformas sem os necessários meios financeiros para as levar a cabo. Não se voltou, assim, a registar qualquer alteração significativa no Ministério Público, para além de alguma legislação avulsa sem relevância equivalente à última alteração. Neste contexto, alterar ou adaptar os perfis profissionais e os modelos de funcionamento das profissões

judiciais, incluindo o modelo de organização e funcionamento do Ministério Público, não configura uma prioridade de política pública dos últimos governos.

Nos primeiros três períodos identificados no capítulo anterior, a principal lei referente à organização, às competências e às funções do Ministério Público (Estatuto do Ministério Público) foi alterada no sentido de se adaptar às exigências e aos desafios que se foram colocando ao Ministério Público de acordo com as exigências nacionais e as tendências internacionais, tornando-o cada vez mais um ator fundamental do poder judicial. De seguida, leva-se a cabo uma anatomia da evolução do Estatuto do Ministério Público, analisando as principais alterações efetuadas à sua lei (primeiro designada de Lei Orgânica e mais tarde de Estatuto, por equiparação aos juízes), onde se procura cruzar o contexto político, judicial e social que esteve na base das alterações introduzidas, integrando o papel e protagonismo que os diversos atores tiveram na sua conformação.

3.2.1. Lei Orgânica do Ministério Público de 1978: a consagração legal da autonomia

Compreender o período que medeia entre a aprovação da Constituição da República e os primeiros anos da década de 1980 é crucial para se compreender como foi desenvolvida e implementada a arquitetura judicial do Estado português, que, com algumas alterações mais ou menos importantes, se tem mantido até aos nossos dias. Foi no final da década de 1970 que se aprovou a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público. Um pouco mais tarde surgiu a Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários, que permitiu profissionalizar o recrutamento e ensino dos magistrados em Portugal, operando um corte com o anterior sistema (Santos, Pedroso e Branco, 2006).

O período de 1980 a 1984 foi pouco fértil em alterações, ao contrário do que sucedeu de 1976 a 1980, refletindo, por um lado, uma pretendida estabilidade no sistema judicial, quer por parte dos atores políticos, quer pelos atores judiciais, e, por outro, uma fase de necessária experimentação das reformas efetuadas. Outro fator que promoveu a estabilidade legislativa foi a ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

Ao analisar a legislação aprovada neste primeiro período, deteta-se uma preocupação política em operar um corte com o sistema vigente durante o Estado Novo (Dias, 2004).

Contudo, tal corte manifestou-se, como se referiu, sobretudo ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia ou independência, inamovibilidade e irresponsabilidade – e não tanto quanto à renovação dos recursos humanos e dos recursos materiais. Se no que concerne aos recursos humanos se verificou uma continuidade da maioria dos magistrados, ainda que com alguma entrada de novos quadros (em particular no Ministério Público), no que toca aos recursos materiais não houve quase nenhuma alteração, com a manutenção de um parque judiciário obsoleto para a época.

A última das grandes leis sobre a organização judiciária a ser publicada neste período foi, como referimos, a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de julho). Apesar de ser a última, e de estar em conformidade com as duas anteriores, permitiu dar um toque de inovação e autenticidade ao sistema judicial português. Antes tinha sido aprovado o Decreto-Lei n.º 917/76, de 31 de dezembro, que veio adaptar o Ministério Público à Constituição e apressar a remodelação da instituição, renovando o Conselho Superior do Ministério Público, lançando um serviço de inspeções e criando o cargo de Vice-Procurador-Geral da República (Rodrigues, 1999c: 75).

O modelo de Ministério Público adotado foi, inclusive, mais longe do que os existentes na maioria dos países que se incluem dentro do modelo da Europa do Sul, casos da França, Espanha ou Itália. Segundo alguns magistrados entrevistados (Dias, 2004), o modelo português do Ministério Público foi largamente influenciado pelo futuro Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues e pela ação do então ministro da justiça Almeida Santos (ainda que na altura da aprovação desta lei o ministro da justiça em funções já fosse Santos Pais). O modelo aprovado procurou fazer uma síntese virtuosa entre as conceções francesa e italiana, no que concerne à organização hierárquica (francesa) e autonomia (italiana), ainda que a versão final encontre igualmente elementos de continuidade na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo (Rodrigues, 1999c). No entanto, logo após a sua aprovação, já no IV Governo Constitucional, liderado por Mota Pinto, o então ministro da justiça, Eduardo Correia, tentou voltar ao modelo anterior de controlo por parte do Executivo. Esta tentativa era secundada pelo então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, mas contou com a discordância do Presidente da República, Ramalho Eanes, e a feroz oposição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (comunicado de maio/junho de 1979).

O facto de no artigo 75.º (atual artigo 80.º do Estatuto do Ministério Público), relativo aos poderes do ministro da justiça, se manter a possibilidade deste dar instruções, ainda que de ordem genérica, ao Procurador-Geral da República, gerou interpretações distintas e tornou-se num meio que alguns governos procuraram utilizar para se imiscuir nas ações do Ministério Público. Este artigo era igualmente polémico por permitir que o ministro da justiça tomasse a iniciativa da ação disciplinar relativamente aos magistrados, além de poder requisitar relatórios e informações de serviço aos diversos agentes do Ministério Público. Outra das *nuances* desta lei referia-se ao então artigo 71.º (atual 76.º), ou seja, à obrigatoriedade de acatamento, por parte dos magistrados de grau inferior, das diretivas, ordens e instruções provenientes dos superiores hierárquicos. O facto de estas indicações não serem controladas e de os critérios não estarem bem explícitos gerava, e gerou até à penúltima grande alteração desta lei, a possibilidade de ocorrerem abusos de autoridade e o exercício de poderes discricionários. É de lembrar que o Procurador-Geral da República era, e mantém-se, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

As especificidades mais importantes do modelo português do Ministério Público são a sua autonomia face ao poder executivo e o facto de os seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de direitos e deveres equivalentes aos dos juízes – inclusive com a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, que constitui uma outra inovação do nosso modelo. Veio mesmo a consagrar-se o princípio do paralelismo das magistraturas, que era uma das grandes reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, como forma de revalorizar a carreira. Outra das particularidades do nosso Ministério Público tem que ver com as competências que lhe foram atribuídas e que, sendo exercidas com autonomia, rompem com o anterior modelo, como a direção da investigação criminal e o exercício da ação penal, a promoção e coordenação de ações de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, para além da defesa dos interesses do Estado. Se algumas destas competências estavam já consagradas em leis anteriores, o facto de o Ministério Público as poder exercer com autonomia confere-lhes uma relevância social, económica e política bastante acrescida. Algumas das funções de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores, da família e dos menores, só viriam a ser incluídas na lei seguinte.

A questão que se colocava, e que em parte ainda se coloca, era a de saber se o Ministério Público seria capaz de exercer tão vasto rol de competências, adotando uma postura ativa, em vez da tradicional postura passiva. A lei inovou ao estabelecer que o Ministério Público passou a ter o poder de iniciativa. Contudo, poder ter iniciativa é muito diferente de exercê-la. Embora este modelo consagrasse um maior protagonismo ao Ministério Público, o facto é que a sua ação na área penal ainda se encontrava limitada devido à manutenção da figura do Juiz de Instrução Criminal com amplos poderes.

Tudo o resto foi elaborado à imagem do Estatuto dos Magistrados Judiciais, em particular nas questões referentes às incompatibilidades, deveres e direitos, bem como no acesso à carreira e respetiva progressão ou em relação à aposentação, cessação e suspensão de funções e ação disciplinar, transpondo um conjunto alargado de princípios que legalmente procura assegurar um efetivo distanciamento das conceções que vigoravam durante o Estado Novo, integrando um processo de transição democrática do sistema judicial. O Ministério Público constituiu, de facto, um elemento que deu um cariz único e equilibrado ao sistema de “*checks and balances*” da justiça portuguesa (La Porta *et al.*, 2004). De realçar, ainda, o feito conseguido neste período ao ter-se delineado e aprovado uma estratégia de afirmação de um modelo de Ministério Público com grande preponderância – mesmo contando com a oposição dos juízes –, que permitiu, por um lado, retirar alguma da preponderância da judicatura no sistema judicial, sabendo-se que os juízes tinham um corpo profissional mais envelhecido e conservador, que efetuou de forma pacífica a transição para a democracia, e, por outro, garantir as bases para um futuro onde a evolução do modelo incidisse numa maior afirmação do papel desempenhado por esta instituição.

A atuação, como se viu, quer de Almeida Santos, quer de Cunha Rodrigues, aliada a um contexto político mais progressista resultante do caldo revolucionário, foi fundamental para que estas bases fossem consolidadas com grande “força política”, permitindo que ambos, como se verá a seguir, continuassem a ter uma grande influência no desenvolvimento legislativo relacionado com o Ministério Público (em particular, Cunha Rodrigues no papel de Procurador-Geral da República). Estes atores, tal como outros na época de moldagem do Estado pós-revolução, tinham a perfeita consciência política que o Ministério Público era um elemento crucial na gestão do processo de consolidação do novo sistema político, pelo que garantir-lhe um modelo rejuvenescido e dotado de

competências alargadas, quando comparado com o modelo anterior, era uma maior garantia de um maior isolamento dos juízes (que legalmente podiam colocar entraves ao processo de transição, ondem nem sempre a “lei” era cumprida) e da utilização do próprio Ministério Público como instituição que iria “gerir” os conflitos políticos que poderiam eclodir com o processo de transição democrática. Colocar Cunha Rodrigues como Procurador-Geral da República garantiu a implementação completa dessa estratégia.

3.2.2. Lei Orgânica do Ministério Público de 1986: a maturação da instituição

O segundo período de reformas, como se viu no capítulo anterior, aconteceu entre 1985 e 1995, impulsionado pelos sucessivos governos do Partido Social-Democrata (PSD). O ministro Mário Raposo, entre as várias medidas preconizadas na área de atuação do Ministério Público, procurou alterar o Código de Processo Penal e melhorar os necessários serviços complementares (Instituto de Medicina Legal, Polícia Judiciária, etc.), atribuindo ao Ministério Público maiores competências, em especial na fase de inquérito. Ainda em relação ao Ministério Público, o programa de governo previa o retomar da proposta de alteração do estatuto do Ministério Público, de acordo com a revisão do Código de Processo Penal e do Código Penal. A intenção do governo era, assim, a de reforçar os meios humanos e materiais de modo a dar melhores instrumentos ao Ministério Público para a aplicação da justiça.

Um facto curioso, contudo, foi o de duas das três leis fundamentais da arquitetura do sistema legal – o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público – terem sido aprovadas durante a vigência de um governo minoritário, quando não havia garantias de apoio parlamentar. Após esta primeira fase, a maioria absoluta conquistada pelo PSD, em 1987, reconfirmou Fernando Nogueira como ministro da justiça (que entretanto substituíra Mário Raposo), tendo este, como se viu no capítulo anterior, sido o responsável pela revalorização profissional das profissões judiciais. Depois de mais de 10 anos de reconstrução do Estado, o sistema político virava-se finalmente para a justiça, atribuindo-lhe uma maior dignidade e combatendo, assim, uma “desertificação” profissional resultante da progressiva desvalorização salarial, em particular das magistraturas. As reivindicações das associações profissionais vinham em crescendo e foi em 1986 que ocorreu a primeira greve em Portugal protagonizada

pela magistratura do Ministério Público, liderada do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público sob a presidência de Francisco Pinto dos Santos.

A aprovação da segunda Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro) ocorreu um ano após a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais. Este facto pode encontrar explicações, por um lado, na tentativa de elaborar uma Lei Orgânica do Ministério Público, em alguns aspetos idêntica ao Estatuto dos Magistrados Judiciais ou, por outro, na superação de alguns direitos e regalias em comparação com os juízes. No que respeita a esta segunda explicação, existem dois dados que ajudam a comprovar esta ideia. O primeiro deve-se ao facto de, alguns meses depois da aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, ter sido publicada a Lei n.º 24/85, de 9 de agosto, que concedia aos magistrados do Ministério Público os mesmos direitos consagrados aos juízes no seu Estatuto. O segundo dado constata-se pelo teor do Decreto-Lei n.º 242/88, de 28 de setembro, que atribuiu aos juízes jubilados os mesmos direitos que a Lei Orgânica do Ministério Público consagrou aos magistrados reformados do Ministério Público.

Cunha Rodrigues afirma, inclusive, que esta lei

introduziu apenas modificações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspectos dos estatutos da magistratura judicial e do Ministério Público. E, em 1990, a Lei n.º 2/90, de 20 Janeiro, alterou o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público, em paralelismo com o da magistratura judicial (1999c: 75).

A estratégia seguida na concretização do princípio do paralelismo entre as magistraturas pareceu ser o de elevar constantemente a fasquia das regalias e direitos, ao mesmo tempo que os deveres, obrigações e responsabilidades se mantinham relativamente estáveis. Isto é, sempre que se aprovava uma nova lei orgânica referente a uma magistratura procurava-se melhorar o capítulo dos direitos e regalias, sabendo que esses mesmos direitos e regalias seriam rapidamente estendidos à outra magistratura.

Em relação a esta lei, já o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público afirmava, na sua Informação Sindical n.º 45, de 1986, que ela mantinha, no essencial, a lei anterior. Embora concordasse com algumas disposições inovadoras, o facto de se manterem inalteradas muitas outras levou a que o Sindicato criticasse a pouca ambição desta Lei. Sucintamente, o Sindicato concordou com a consagração do papel do Ministério Público na defesa da independência dos tribunais, com a possibilidade de criação do Vice-Procurador-Geral

Distrital e com a introdução da opção de renúncia à promoção ou a abolição do sexénio. Opôs-se, contudo, à não fixação do quadro de magistrados do Ministério Público, ao facto de ser o Procurador-Geral da República a designar os Procuradores-Gerais Adjuntos nos tribunais superiores, à distribuição da representatividade no Conselho Superior do Ministério Público, à não eliminação da obrigação do Ministério Público defender os interesses particulares do Estado e à não retirada dos poderes diretivos do ministro da justiça, entre outros aspetos.

Esta lei veio, no entanto, clarificar e aumentar as competências do Ministério Público, razão pela qual o Sindicato não se opôs à sua aprovação, apesar de lhe ter tecido algumas críticas. Afinal, o Ministério Público conseguia consagrar uma velha aspiração, como se realçou no capítulo anterior, a de serem os detentores do exercício da ação penal, o que, juntamente com a aprovação do Código de Processo Penal, permitiu que passasse a ser responsável pela realização da instrução criminal (agora denominada inquérito). Esta alteração substancial veio permitir uma revalorização da importância desta magistratura no seio do poder judicial. Esta lei veio a ser complementada com a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de agosto), que veio a alterar a Lei Orgânica do Ministério Público nalguns aspetos importantes.

À competência exclusiva do exercício da ação penal acresceu a introdução das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. Embora a “tradição” da atuação do Ministério Público nas áreas sociais tenha raízes históricas, o seu exercício com maior autonomia e com um rol de competências alargadas veio, conseqüentemente, a permitir uma ação mais preponderante, atribuindo a esta magistratura um conjunto alargado de funções socialmente muito relevantes, para além da área criminal, pese embora não tenham sido assumidas como estruturantes da sua atividade. A mensagem que transparecia, quer do SMMP, quer dos órgãos de governo do Ministério Público (Procurador-Geral da República e Conselho Superior do Ministério Público), conferia muito maior importância à sua atuação na esfera criminal.

Uma das poucas alterações verificadas nos órgãos do Ministério Público com esta lei refere-se à composição do Conselho Superior do Ministério Público, posteriormente

modificada também pela Lei n.º 23/92, de 20 de agosto. De entre outras medidas que foram introduzidas destaca-se o fim do sexénio (à imagem do que aconteceu com os juízes), que impedia que os magistrados estivessem mais de seis anos no mesmo tribunal; e a transformação dos poderes do ministro da justiça de poderes diretivos e de vigilância em poderes mais genéricos e consultivos, terminando, por exemplo, com a possibilidade de tomar a iniciativa da ação disciplinar relativamente aos magistrados. Os poderes do ministro da justiça limitaram-se, assim, à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções de caráter específico nas ações cíveis em que o Estado fosse parte interessada.

A evolução do item referente aos vencimentos é, por sua vez, praticamente igual ao estipulado para os magistrados judiciais, o que foi clarificado e melhorado com a Lei n.º 2/90, de 20 de janeiro, que veio estabelecer que o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público é composto pela remuneração base e por suplementos como, por exemplo, os referentes ao direito a casa ou aos direitos especiais, por serem reproduzidos quase na íntegra. É nestes suplementos que se podem verificar aumentos significativos, distinguindo-se do valor referente ao índice correspondente da função pública. A reprodução de disposições provenientes do Estatuto dos Magistrados Judiciais aplica-se também em relação às classificações dos magistrados. Esta duplicação de legislação, sempre que se abordam direitos e regalias das duas magistraturas, poderá fundamentar a discussão sobre a utilidade de haver um estatuto comum, que, por um lado, harmonize os deveres e direitos das magistraturas e, por outro, evite o melhoramento “parcelar” das condições remuneratórias sempre que um novo estatuto é aprovado (ver proposta mais detalhada em Dias, 2004).

Esta Lei Orgânica visou, assim, mais o aperfeiçoamento das competências do Ministério Público face ao seu novo papel na área criminal do que a reorganização dos seus órgãos. Já com a segunda revisão constitucional abriu-se a porta para a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de agosto), que veio introduzir algumas alterações importantes, das quais se destacam: a cooperação do Ministério Público nas ações de prevenção criminal em vez de ser o Ministério Público a coordenar; a impossibilidade de fiscalizar administrativa e disciplinarmente os órgãos de polícia criminal; a alteração da composição do Conselho Superior do Ministério Público, aumentando a

representatividade da Assembleia da República, com a designação de cinco dos seus 19 membros; e a eliminação dos poderes de instrução genérica do ministro da justiça.

A experiência com um Ministério Público autónomo, a que alguns colocavam reservas de doutrina e outros de funcionamento, revelou-se positiva na opinião de Cunha Rodrigues (1999c), e, com uma ou outra dificuldade de percurso, saldou-se pelo reforço da opinião comum sobre a independência da administração da justiça e por uma melhor articulação entre os vários subsistemas que operam na área judicial. Permitiu, sobretudo, que, em tempos de profunda densidade política e ideológica e de renhida disputa partidária, a isenção do Ministério Público (magistratura tradicionalmente suspeita de compromisso com o poder político) não tivesse sido geralmente posta em causa. Tal não inibiu a existência de fortes críticas à sua (incapacidade de) atuação relativamente aos primeiros grandes casos mediáticos, a envolver, em regra, atores políticos acusados de atos de corrupção ou abuso de poder no exercício de cargos públicos. A estratégia aplicada pelo então Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, de primeiro garantir a consolidação do sistema democrático português teve como consequência o “abrandar” da vigilância sobre o próprio sistema político, tendo dado espaço ao surgimento, muitas vezes impunemente, de casos de corrupção envolvendo atores políticos.

Esta Lei Orgânica permitiu, contudo, consolidar o Ministério Público como um ator fundamental do poder judicial, integrando-o e atribuindo-lhe cada vez mais competências e responsabilidades, ao mesmo tempo que se iniciava um processo de exigência de prestação de contas com que até então não tinha sido confrontado. Naturalmente, a afirmação do Ministério Público não era do agrado da totalidade dos atores judiciais e políticos, sendo os juízes, por exemplo, os que mais contestavam essa evolução, por considerarem, entre muitos outros argumentos usados ao longo do tempo, que o Ministério Público não poderia estar dentro do poder judicial e que a sua organização, hierárquica, não lhe conferia o grau de independência necessário para uma equiparação à função de juiz, esse, sim, por natureza parte integrante do poder judicial. Apesar de todas as críticas, o Ministério Público cresceu, apurou a sua identidade e consolidou a sua estratégia de se tornar um ator incontornável da aplicação da justiça.

3.2.3. Estatuto do Ministério Público de 1998: tempo de prestação de contas públicas

O terceiro período de reformas, entre 1996 e 2004, identificado no capítulo anterior corresponde à última fase de aplicação de reformas na arquitetura legal do sistema judicial, em Portugal, no pós-25 de Abril de 1974 (não incluindo aqui as reformas da estrutura judiciária, nomeadamente da organização dos tribunais, que começou a ser alterada, como já se observou atrás, a partir de 2008). Neste período foram aprovadas novas versões das três leis referentes à organização dos tribunais, dos juízes e do Ministério Público.¹⁷⁵ Tal como se referiu, a aprovação destas leis deu-se durante o governo do Partido Socialista, nos anos de 1998 e 1999, tendo como ministro da justiça Vera Jardim. Nos governos posteriores, como foi igualmente referido no capítulo anterior, as prioridades foram dirigidas não para os estatutos das magistraturas ou para grandes alterações nas suas competências e funções, mas para a elaboração das chamadas reformas “estruturais” da justiça, que procuraram alterar substancialmente a forma como os tribunais estão organizados e o modo como a litigação chega e é tratada pelos tribunais. Deste modo, a estrutura legal do Ministério Público não foi alvo de qualquer reflexão ou alteração, mantendo-se uma abordagem gestionária, apesar de pequenas polémicas internas à magistratura do Ministério Público que foram surgindo, principalmente em resultado das opções do Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, muito contestado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público pela forma como entendeu gerir a estrutura hierárquica, segundo a estrutura sindical, numa perspetiva de promover um conjunto de magistrados da sua confiança pessoal para assumir a sua estratégia.

Os últimos anos, contudo, foram e continuam a ser, igualmente marcados por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, da ação do Ministério Público. Vários casos expuseram a (in)capacidade de investigação do Ministério Público, ficando, assim, sujeito ao escrutínio público e à mercê das críticas, positivas ou negativas, em função dos interesses em jogo. Na primeira metade da década passada, registou-se, numa fase inicial, uma liderança contestada, na figura do então Procurador-Geral da República José Souto Moura, a quem competia gerir mediaticamente estes processos, tendo originado uma grande desestabilização na instituição. A sucessão de eventos registados na primeira metade da década provou que o período de maturação da intervenção do Ministério

¹⁷⁵ O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de julho) foi apenas alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que por vezes substancialmente.

Público, que ocorreu no período anterior, estava agora sujeito a uma prestação de contas públicas cada vez mais exigente. O novo Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, empossado em 2006, recebeu, desse modo, uma dupla tarefa: por um lado, garantir a estabilização da instituição, para que pudesse funcionar sem os sobressaltos que registou nos anos anteriores; e, por outro, garantir as condições para uma mais eficiente e credível atuação, que é escrutinada, política e publicamente, em função dos resultados alcançados nas diversas frentes de atuação, com especial realce para a área penal. Os recentes desenvolvimentos da atuação do Ministério Público demonstraram, no entanto, um percurso errático e complexo, com uma difícil relação mediática combinada com uma estratégia pessoalista na gestão do Ministério Público, dando origem a uma dupla contestação. Interna, por parte dos magistrados do Ministério Público (com grande acutilância crítica do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público); externa, por parte da opinião pública, dos outros atores judiciais (em particular os juízes) e de vários partidos da oposição. Ou seja, a estratégia adotada gerou anticorpos em todos os atores com os quais o Ministério Público precisa de se articular, levando a uma grave clivagem entre a cúpula deste órgão, os magistrados do Ministério Público nos tribunais e os demais atores. Esta estratégia culminou na ausência, de grande significado simbólico, do Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, do (último) IX Congresso do Ministério Público, que decorreu entre 1 e 4 de março de 2012, em Vilamoura. Entre os convidados, estiveram presentes a ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, bem como os mais altos representantes das estruturas judiciárias (com exceção também do Bastonário da Ordem dos Advogados, Marinho Pinto) e os representantes dos partidos com assento parlamentar. Ao enviar a Vice-Procuradora-Geral da República, que leu uma mensagem anódina e pouco estimulante, o Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, mostrou que não estava disposto a efetuar gestos conciliatórios, mesmo que isso continue a provocar graves prejuízos no prestígio e na capacidade de operacionalidade do Ministério Público por falta de legitimidade na sua liderança. O facto de terminar o seu mandato em finais de 2012, gerou o entendimento, por parte da classe profissional, de que o atual mandato perdeu legitimidade e espaço político para qualquer ação de fundo capaz de inverter o atual contexto. Desse modo, o próprio sindicato entendeu adotar um discurso de falar já em função do próximo Procurador-Geral da República, “ignorando” o atual. O

discurso de tomada de posse de Rui Cardoso, presidente eleito em 2012 do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, foi disso prova.

Voltando ao Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 60/98, de 27 de agosto), constata-se que esta foi a primeira lei sobre a organização judiciária a ser aprovada no terceiro período de análise política das reformas judiciais. Este Estatuto, há muito esperado, parece ter vindo a contento das reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, de tal modo que na Informação Sindical 131/98 recusam as críticas de outros operadores judiciários, em especial dos juízes, no que toca ao reforço dos seus poderes, em desfavor dos juízes de instrução criminal. A Associação Sindical dos Juízes Portugueses opôs-se à atribuição de competências ao Ministério Público para realizar ações de prevenção criminal. Entendia que estas competências deveriam pertencer ao governo, devendo o Ministério Público executar a política criminal e não defini-la. Deste modo, no seu Boletim n.º 3, de 1998, levantam-se grandes dúvidas sobre a constitucionalidade desta disposição, que acabou, no entanto, por ser aprovada.

A primeira diferença face às leis precedentes relaciona-se com a sua designação, deixando de ser uma lei orgânica para passar a ser um estatuto. Na opinião de Cunha Rodrigues, «retomou-se o conceito de estatuto por arrastamento do Estatuto dos Magistrados Judiciais e por se considerar que ele materializa, de forma mais activa, as garantias e as prerrogativas dos magistrados» (1999c: 78). Em relação às alterações introduzidas no sentido de dotar o Ministério Público de estruturas capazes de executar as suas competências e de adaptar o seu funcionamento aos novos códigos em vigor, pode afirmar-se que as principais medidas adotadas ao nível das estruturas dizem respeito à criação de novos órgãos de investigação criminal, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Ação Penal e os Departamentos de Investigação e Ação Penal distritais. Muitas das modificações verificadas vão mais no sentido de reorganizar o diploma, limando algumas disposições ao nível linguístico, do que propriamente alterar o conteúdo dos artigos ou reformular as suas estruturas ou competências. Um magistrado do Ministério Público afirmava perentoriamente que:

No fundamental esta lei, contrariamente àquilo que as pessoas dizem, não veio alterar grande coisa relativamente à estrutura e ao fundamento. O que veio é reorganizar um pouco internamente, com a ideia de obter uma determinada eficácia. Essa reorganização interna, com a ideia da eficácia, passou também por uma nítida ideia de concentração de poder. Não me atrevo a dizer que era a

ideia que estava por detrás, porque somos confrontados com a seguinte dificuldade: temos uma estrutura arcaica para a investigação criminal que é preciso fazer atualmente (Dias, 2004: 103).

As primeiras grandes mudanças surgiram, como já se referiu, ao nível das competências do Ministério Público. Para além da promoção e realização de ações de prevenção criminal, o Ministério Público passou a participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, devendo exercer as suas funções na área penal orientado pelo princípio da legalidade (que se mantém como pedra de toque da sua atuação criminal). Isto é, em 1998, com o Partido Socialista no governo, reforçou-se o vínculo a este princípio, mas posteriormente o mesmo partido iniciou uma discussão de modo a poder alterá-lo – complementando-o com o princípio da oportunidade –, sem que os contornos de tal mudança fossem claros.

A organização do Ministério Público foi então alterada. Surgiu um novo órgão de coordenação e de direção da investigação da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade: o Departamento Central de Investigação e Ação Penal. A sua composição, além de incluir magistrados do Ministério Público, contemplou a coadjuvação das várias polícias com funções criminais, de modo a estabelecer uma melhor coordenação entre os vários órgãos envolvidos. Sobre a criação deste órgão, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses manifestou-se (Boletim n.º 3 de 1998) no sentido de exigir a criação do correspondente Tribunal Central de Instrução Criminal, bem como os tribunais correspondentes aos Departamentos de Investigação e Ação Penal distritais (também consagrados nesta lei), o que veio a ser contemplado na Lei Orgânica de Funcionamento dos Tribunais Judiciais. A expansão destes órgãos implicou também a existência de quadros graduados para o efeito, facto que originou um aumento das categorias superiores.

As funções das várias categorias dos magistrados do Ministério Público foram bastante clarificadas. A especificação das competências jurídicas e territoriais dos magistrados do Ministério Público é tanto mais importante quanto se trata de uma magistratura hierarquizada, exigindo-se uma grande transparência no exercício das suas funções, bem como uma correta delimitação das fronteiras entre as diferentes categorias. Deste modo, os superiores hierárquicos passaram a ser obrigados, quando solicitados, a emitir por escrito as ordens ou instruções referentes a determinados processos. No

caso dos magistrados se recusarem a obedecer por qualquer razão, tal posição deve ser também efetuada por escrito e devidamente fundamentada.

No capítulo das classificações houve igualmente poucas alterações, o mesmo já não acontecendo ao nível dos movimentos, onde as mudanças foram muitas. Estas ocorreram essencialmente nas matérias respeitantes ao acesso às várias categorias e lugares dentro do Ministério Público, uma vez que com a criação de novos órgãos houve a necessidade de criar os respetivos lugares, como aconteceu com os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP). Estipularam-se assim os critérios exigidos, bem como as competências mínimas, para o exercício de determinadas funções, o que levou a uma alteração significativa na estrutura da hierarquia do Ministério Público nos locais onde foram criados os DIAP, criando-se duas estruturas paralelas, a já existente e a do novo DIAP, com magistrados com competências de coordenação no topo de cada estrutura.¹⁷⁶

Analisando-se a legislação produzida sobre o Ministério Público, e tendo igualmente como pano de fundo a restante legislação sobre a organização judiciária (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais e Estatuto dos Magistrados Judiciais) conseguiu detetar-se a preocupação política de cortar, ao longo do tempo, as ligações ao sistema vigente no Estado Novo. Contudo, o corte verificado manifestou-se mais ao nível das prerrogativas do poder judicial – autonomia, independência, inamovibilidade ou (ir)responsabilidade – do que em relação à renovação, quer dos recursos humanos, quer dos recursos materiais, para além da reestruturação da organização do sistema no seu todo (algo que só começou a acontecer com a reforma da organização judiciária de 2008, ainda que mantendo os estatutos das magistraturas sem alterações em conformidade). A evolução foi bastante lenta e, durante muito tempo, não acompanhou minimamente as necessidades e o crescimento da procura de tutela judicial. Como refere Pena dos Reis:

o aparelho de administração da justiça revelou uma capacidade de resposta muitas vezes insuficiente, tardia, burocratizada, deixando perceber a existência de sérias contradições e hesitações nos órgãos de poder e na sociedade quanto à sua planificação e organização e ao seu papel (Reis, 1999: 79).

¹⁷⁶ Estranhamente, existem igualmente os chamados “DIAP informais”, que são organizados da mesma forma, mas sem ter cobertura legal, existindo assim durante o tempo em que os respetivos Procuradores-Gerais Distritais considerarem necessário, configurando-se uma estrutura que é “gerida” ao sabor do coordenador distrital do Ministério Público.

O Pacto da Justiça, já referido em capítulos anteriores, surgiu numa altura sensível em relação à nomeação do novo Procurador-Geral da República, após um apelo do Presidente da República para uma concertação de posições no que concerne à definição do nome a propor. Em resultado desta negociação, foi nomeado, sem oposição, o Juiz Conselheiro Fernando Pinto Monteiro que tomou posse a 9 de outubro de 2006. Este Pacto estabeleceu também um calendário para a execução de um conjunto alargado de reformas e um compromisso de votação favorável na generalidade e subscrição de projetos conjuntos na especialidade. Contudo, os resultados foram parcos e rapidamente o Pacto se desfez. Entre as leis sujeitas ao Pacto, destaque para a reforma da organização judiciária, que veio a ter a colaboração da oposição, corporizada no PSD. Esta reforma teve consequências lógicas na estrutura do Ministério Público, sendo gerador de turbulências internas na sua magistratura, pela forma discordante como o Procurador-Geral da República procurou “controlar” a estrutura hierárquica do Ministério Público. Assim, em 2008, no âmbito da Proposta de Lei n.º 187/X, que deu origem à Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (NLOFTJ) –, o governo propôs uma alteração significativa da forma como se preenchem os lugares de coordenação ou especializados nas novas comarcas, tribunais da Relação, DIAP e DCIAP. A lógica subjacente a essas alterações era a de concentrar o poder de nomeação nos superiores hierárquicos e no CSMP de forma a poder haver maior flexibilidade no preenchimento dos lugares e maior capacidade de coordenação e distribuição do trabalho existente. Esta lógica de concentração da gestão da colocação de magistrados e de funcionários está subjacente a todo o diploma e está em linha com o alargamento dos poderes do CSM e do CSMP na coordenação, administração e disciplina dos magistrados, em coerência com as mudanças estatutárias efetuadas durante os anos de 2005 a 2010. Note-se que a concentração de poderes de nomeação foi realizada no CSMP, e não pelo Procurador-Geral da República como este reivindicava publicamente, tendo apenas sido restringido o poder de veto do CSMP na nomeação de lugares de procurador-geral-adjunto no DCIAP, no Departamento Central de Contencioso do Estado e nos departamentos de investigação e ação penal nas comarcas sede de distrito judicial, dado que estes «são providos por proposta do Procurador-Geral da República de entre procuradores-gerais-adjuntos, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes» (cf. artigo 127.º do EMP).

O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público emitiu, em 15 de janeiro de 2009,¹⁷⁷ uma circular em que se insurgia contra as alterações implementadas pela Lei n.º 52/2008, em especial porque, no seu entender,

as comarcas passaram agora a ter uma dimensão muito maior do que aquelas que existiam. Esta alteração factual dá um novo e inadmissível sentido ao poder do coordenador da comarca de afectar os magistrados aí colocados aos diversos lugares.

É ao Procurador-Geral-Adjunto coordenador que caberá complementar a nomeação dos magistrados feita pelo CSMP, colocando-o no departamento A ou no departamento B, junto do juízo cível C ou do juízo criminal D, sendo que, fisicamente, entre cada um deles poderão distar mais de 100 kms, o que se traduz numa confusão entre colocação de magistrados (que deve pertencer apenas ao CSMP), hierarquia funcional e distribuição de serviço.

O EMP prevê, deve realçar-se, a colocação dos magistrados em comarcas ou departamentos e não tem qualquer norma que impeça, ou pelo menos regule, a transferência de funções (de cargo) dentro dessas mesmas comarca ou departamentos. A transferência a que respeita o artigo 135.º, como resulta claro dos seus n.ºs 4 e 5, aplica-se também para outras comarcas ou departamentos. Não há, assim, qualquer impedimento, continua a circular do Sindicato,

a que o procurador-geral adjunto coordenador da comarca movimente livremente, entre as diversas unidades funcionais, os magistrados aí colocados. [...] Mais se informa que, apesar de, ainda em Julho de 2008, o SMMP ter alertado o CSMP para a necessidade de, com urgência, aprovar um regulamento relativo aos concursos e colocação dos magistrados, tal não foi feito até à presente data e não consta da tabela da próxima reunião desse órgão, agendada para 3 de Fevereiro próximo.¹⁷⁸

A tomada de posse, em 2009, de Alberto Martins como ministro da justiça, não trouxe nada de novo em relação ao Ministério Público, com a exceção da adoção das primeiras medidas de austeridade, que afetaram ambas as magistraturas por igual, que vieram gerar turbulência, desconfiança e desilusão, tendo levado, segundo as estruturas profissionais, a que muitos tenham optado pela reforma antecipada, desfalcando ainda mais os quadros devido ao congelamento imposto nas admissões, ainda decidido pelo ministro Alberto Costa.

A nova ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, em relação ao Ministério Público, assumiu no Programa de Governo a adoção de medidas que têm vindo a ser reivindicadas

¹⁷⁷ *Alterações ao Estatuto do Ministério Público*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 15 de janeiro de 2009 <<http://www.smmp.pt/?p=2808>>.

¹⁷⁸ O regulamento foi aprovado em 26/02/2009 <<http://csmp.pgr.pt/Movimentos/Regulamento.pdf>>.

pelos magistrados (em especial do Ministério Público) como, por exemplo: a criação de gabinetes de apoio em cada Juízo ou agrupamento de Juízos, para que os magistrados se possam dedicar quase exclusivamente à sua tarefa essencial; o reforço da autonomia e da responsabilização do Ministério Público no exercício da ação penal, cabendo-lhe dirigir toda a investigação num modelo em que o magistrado responsável pela investigação deve assegurar o processo na fase de julgamento; e a aposta num modelo de carreiras planas, ou seja, em que a progressão salarial não depende apenas da progressão hierárquica (incluindo-se os anos de profissão e as notas resultantes dos processos de avaliação do desempenho profissional).

A reconhecida proximidade de opiniões entre a atual ministra e estruturas representativas de magistrados do Ministério Público,¹⁷⁹ em temas tão controversos como a atuação do atual Procurador-Geral da República – que foi publicamente criticado pela atual ministra antes de ser nomeada para o cargo (e que em declarações, em junho de 2012, sobre o perfil do futuro responsável pelo Ministério Público, demonstrou não contar com o atual titular do cargo) –, tem resultado numa aparente diminuição das tensões entre Governo e magistrados do Ministério Público, embora as restrições orçamentais continuem a colocar pressão nessa relação.

Apesar de não haver um discurso aberta e frontalmente contra algumas medidas do Ministério da Justiça, com exceção da do Bastonário da Ordem dos Advogados, na área penal e na organização judiciária, algumas vozes, em especial a do atual presidente do SMMP, Rui Cardoso, que têm vindo a manifestar publicamente as suas reservas quanto à eficácia de medidas propostas, como, por exemplo, a de permitir a forma de processo sumário para crimes graves como homicídio e roubo,¹⁸⁰ onde o papel do Ministério Público é importante, pelo que é entendido ser um assunto muito sensível. Contudo, os pareceres às propostas de reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal demonstram a proximidade de posições, pelo facto de a ministra da Justiça ter aceite

¹⁷⁹ Esta proximidade de posições foi perfeitamente visível no último Congresso do Ministério Público, de março de 2012, quer nos discursos do anterior presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, João Palma, quer no discurso de tomada de posse do novo, Rui Cardoso, ainda que este último tenha mantido uma posição um pouco mais distante. Ver as intervenções de João Palma e de Rui Cardoso (sobre as propostas de reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal), no Congresso, em <http://nonocongresso.smmp.pt/?page_id=324>, e da tomada de posse de Rui Cardoso em <<http://www.smmp.pt/?p=16512>>.

¹⁸⁰ Ver em <<http://www.smmp.pt/?p=16902>>.

algumas das sugestões do sindicato no âmbito dos pareceres aos anteprojetos de lei,¹⁸¹ situação que provoca, por seu lado, uma apreensão da Associação Sindical dos Juizes Portugueses que se opõe, na linha do assumido noutros processos, ao reforço dos poderes do Ministério Público.

O atual processo de reforma da organização judiciária, acelerado com o lançamento da discussão pública após a publicação das Linhas Estratégicas (MJ, 2012), vem confirmar a concordância com uma das matérias que poderia levantar maiores crispações entre o governo e a magistratura do Ministério Público, dadas as implicações que terá na organização deste órgão. Contudo, o Sindicato conseguiu que a proposta incluísse o Ministério Público no órgão de gestão dos novos tribunais judiciais de primeira instância (Instância Central) propostos e não apresentou argumentos contrários à estratégia definida, apontando apenas o conjunto de princípios que deve pautar as futuras alterações a introduzir no Estatuto do Ministério Público, por força da alteração da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais que esta reforma implicará. A Assembleia de Delegados Sindicais, reunida em inícios de junho de 2012, apontou a importância da reforma aproveitar para esclarecer questões relacionadas com a hierarquia e autonomia, o papel a desempenhar pelo Conselho Superior do Ministério Público e o desenvolvimento das carreiras, exigindo uma maior transparência e elaboração de critérios bem definidos nos mecanismos de gestão dos magistrados do Ministério Público.¹⁸² Como se referiu atrás, a questão dos vencimentos é a que provoca, e continuará a provocar, maiores discordâncias entre o Sindicato e o Ministério da Justiça, por via dos sucessivos cortes que têm vindo a ser aplicados na sequência do cumprimento do programa de assistência financeira internacional a que os últimos governos se vincularam.

4. As funções e os órgãos do Ministério Público

A análise das funções e órgãos do Ministério Público é essencial para se compreender a natureza e complexidade desta entidade, traduzida na ação dos magistrados do Ministério Público. Neste sentido, e após a análise da evolução da legislação relativa à sua estrutura e

¹⁸¹ Ver pareceres do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público em <<http://www.smmp.pt/?cat=25>>.

¹⁸² Ver a moção aprovada em <http://www.smmp.pt/?page_id=16947>.

organização, o escrutínio centra-se agora nas atuais competências e funções desempenhadas, bem como nas estruturas construídas para a sua execução. Não se irá efetuar um estudo muito exaustivo e abrangendo todas as suas áreas de intervenção, reproduzindo de perto o que está inscrito nas diversas leis onde a sua atuação está inscrita em concreto, por falta de espaço e por se considerar que tal ficaria não só aquém do desejado como interferiria na lógica subsequente à elaboração deste trabalho, que procura questionar a atual conformação do Ministério Público, num contexto de transformações do papel do poder judicial (em abstrato), das profissões jurídicas e do próprio sistema judicial (em termos de competências e organização), realçando a sua responsabilidade em garantir o cumprimento da legalidade abstrata e dos direitos dos cidadãos em concreto.

4.1. As funções do Ministério Público

A Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, que surgiu pela primeira vez com a epígrafe de Estatuto do Ministério Público (EMP), na sequência da revisão constitucional de 1997, introduziu uma nova definição de Ministério Público, segundo a qual

o Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei (artigo 1.º, n.º 1).¹⁸³

Esta redação tem a virtualidade de especificar o tipo complexo de atribuições cometidas ao Ministério Público e, nessa medida, acaba por definir os traços da sua “nova” identidade (Rodrigues, 1999a).

Uma das características essenciais do Ministério Público, em Portugal, prende-se com o seu poliformismo e o conjunto vasto, heterogéneo e transversal das suas atribuições e competências. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), as funções do Ministério Público poder-se-iam agrupar em quatro áreas:

representar o Estado, nomeadamente nos tribunais, nas causas em que ele seja parte, funcionando como uma espécie de Advogado do Estado; exercer a acção penal [...]; defender a legalidade democrática, intervindo, entre outras coisas, no contencioso administrativo e fiscal e na fiscalização da constitucionalidade; defender os interesses de determinadas pessoas mais

¹⁸³ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1998/08/197A00/43724422.pdf>>.

carenciadas de protecção, designadamente, verificados certos requisitos, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc. (Canotilho e Moreira, 1993).

Contudo, os mesmos autores defendem que o exercício simultâneo destas várias funções pode não ser isento de conflitos e incompatibilidades, pois nem sempre a defesa dos interesses privados do Estado pode ser harmonizável com, por exemplo, a defesa da legalidade democrática (Canotilho e Moreira, 1993).

Assim, nos termos do n.º 1 do Art.º 3.º do seu Estatuto, compete ao Ministério Público:

- a) Representar [exercendo o patrocínio judiciário] o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;
- b) Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania;
- c) Exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade;
- d) Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;
- e) Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos;
- f) Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;
- g) Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;
- h) Dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades;
- i) Promover e realizar acções de prevenção criminal;
- j) Fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos;
- l) Intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público;
- m) Exercer funções consultivas [...];
- n) Fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;
- o) Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;
- p) Exercer as demais funções conferidas por lei.

Estas atribuições do Ministério Público estão, ainda, previstas e dispersas pelas leis de processo e em legislação avulsa. O Ministério Público pode ter uma intervenção principal – quando representa os órgãos ou pessoas referidos acima nas alíneas *a)*, *d)* e *e)* do n.º 1 do art.º 3.º; nos inventários exigidos por lei; e nos demais casos em que a lei lhe atribua competência para intervir nessa qualidade, conforme disposto no n.º 1 do art.º 5.º – ou acessória – quando zela pelos interesses que lhe são atribuídos por lei.

O Ministério Público assume, assim, um conjunto de competências que permitem afirmar que é não só um ator institucional como um ator social e que, ao longo dos vários períodos, a sua função social se foi solidificando e expandindo. Como ator institucional o Ministério Público assume um verdadeiro patrocínio judiciário ou uma representação do Estado. A questão não é pacífica na doutrina. Sérvulo Correia (2001),

referindo-se à matéria administrativa, parece entender tratar-se aqui de um patrocínio judiciário. No mesmo sentido, parece entender também Cunha Rodrigues (1999a: 156), ao referir-se à atividade desenvolvida pelo Ministério Público como ao «exercício da advocacia do Estado». Por outro lado, e em sentido contrário, Carlos Lopes do Rego (2000), referindo-se à atuação do Ministério Público na jurisdição cível, defende tratar-se de uma «verdadeira representação orgânica da Administração Central perante os tribunais – e não de mero patrocínio judiciário exercido pelos agentes do Ministério Público» (2000: 83), o que importaria, na opinião do autor, uma obrigatoriedade de representação, constituindo a intervenção de mandatário judicial, nos termos do art.º 20.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, uma situação excecionalíssima, carecedora de

preceito constante de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei credenciado por autorização legislativa, já que nos movemos em matéria – competência e atribuições do Ministério Público – situada no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República (art.º 165.º, n.º 1, al. p) CRP) (Rego 2000: 98).

O Ministério tem assumido funções como ator social de grande relevância que, embora consideradas residuais, têm ganho uma maior predominância na atividade dos magistrados do Ministério Público, em especial aqueles que não se encontram ligados aos DIAP nas comarcas onde estes têm competência para o exercício da ação penal. Assim, destacam-se, nesta vertente social do Ministério Público, a função de articulação entre os serviços de apoio à decisão e à execução da decisão e o Tribunal no âmbito da legislação de menores. Assume, igualmente, a função de representação do Estado (artigos 20.º do Código de Processo Civil; 11.º, n.º 2, do Código do Processo dos Tribunais Administrativos e 6.º do Código de Processo do Trabalho); dos incapazes, incertos e ausentes em parte incerta (artigos 15.º a 17.º do Código de Processo Civil); dos trabalhadores e suas famílias não sindicalizados (artigo 7.º, alíneas a) e b), do Código de Processo do Trabalho e 85.º, alínea d), da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais); e a defesa de interesses coletivos e difusos (artigo 26.º-A, do Código de Processo Civil).

Na área do direito laboral, o Ministério Público tem como competência apoiar gratuitamente os trabalhadores e as suas famílias na resolução dos litígios de natureza contratual, fazendo atendimento ao público e recebendo os trabalhadores ou familiares na fase inicial da sua intervenção processual. Neste âmbito, deve privilegiar soluções

consensuais, evitando o recurso à ação litigiosa, em especial em matéria de acidentes de trabalho, incluindo os que respeitam à morte do trabalhador. Não sendo possível a resolução consensual, cabe ao Ministério Público o patrocínio dos sinistrados e dos portadores de doença profissional e dos seus familiares nos processos emergentes de acidente de trabalho e nos processos emergentes de doença profissional. Também cabe ao Ministério Público requerer a atualização das pensões dos sinistrados.

No que respeita aos litígios decorrentes da relação de trabalho subordinado, o Ministério Público pode patrocinar os trabalhadores que o solicitem e que não tenham recorrido ao patrocínio do advogado da associação sindical que o represente, ou que não tenham pedido apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono. O Ministério Público tem ainda intervenção nos processos de contraordenação instruídos por deficientes condições de trabalho, assegurando, igualmente, melhores níveis de organização nas empresas e melhores condições de higiene e saúde no trabalho.

O Ministério Público representa ainda incapazes, incertos ou ausentes em parte incerta (desde que os representantes legais não se oponham formalmente a tal intervenção no processo). Em regra, esta intervenção de representação de incapazes é igualmente gratuita e centra-se na defesa da condição de vulnerabilidade dos menores e, por isso, o Ministério Público tem competências variadas para acautelar ou defender os seus interesses. A intervenção do Ministério Público é oficiosa ou por solicitação dos próprios progenitores ou, na falta deles, de terceiros que se interessem pelo menor ou que tenham de facto o menor a seu cargo.

Pode, por exemplo, solicitar-se ao Ministério Público a providência cível de regulação do exercício das responsabilidades parentais, a sua alteração ou uma providência pelo incumprimento de deveres de um dos progenitores como, entre outros, o de alimentos devidos a menor. Pronuncia-se igualmente quanto ao acordo relativo às responsabilidades parentais nos divórcios por mútuo consentimento que correm nas Conservatórias. Intervém, ainda, nos inventários obrigatórios e naqueles em que os interesses de herdeiro menor, ausente ou incapaz podem estar em conflito com os dos seus legais representantes.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Esta competência está hoje em discussão com a proposta do governo em alterar a Lei do Inventário, dado que na versão em circulação para recolha de contributos por parte das instituições que devem ser ouvidas o

Pode ainda suscitar-se junto do Ministério Público que sejam tomadas outras providências cíveis, como a tutela, a adoção e o apadrinhamento, quando os menores não tenham pais biológicos ou estes não tenham condição de exercer as responsabilidades parentais. Se o menor não tiver a filiação determinada (por exemplo, no registo civil não consta a menção de quem é o pai ou a mãe), é ao Ministério Público que compete, oficiosamente, intentar ação para o estabelecimento da filiação.

No âmbito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, é ao Ministério Público que compete acompanhar e fiscalizar a intervenção das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, requerer a intervenção do tribunal sempre que as Comissões não possam prosseguir com a sua atividade e, quando a vida ou a integridade física do menor se encontre em perigo, requerer diretamente ao Tribunal providência urgente para remover esse perigo. Por fim, e em estreito paralelo com a competência para a ação penal de adultos, se um jovem com mais de 12 anos e menos de 16 cometer atos que a lei penal qualifique como crime, o Ministério Público, no âmbito da Lei Tutelar Educativa, dirige o inquérito tutelar e requer as medidas que eduquem o jovem.

Para além dos incapazes menores, pode suceder que um adulto seja declarado interdito ou incapaz. Nestas circunstâncias há mecanismos jurídicos para o suprimento da incapacidade, pela interdição ou inabilitação do cidadão, passando a pessoa a estar sujeita a tutela, ou a assistência, de outrem nas decisões que respeitem à sua vida e bens ou apenas aos seus bens. O Ministério Público tem, junto dos tribunais cíveis, legitimidade para, oficiosamente, requerer essa tutela ou assistência.

Numa outra dimensão da proteção dos incapazes, interditos e inabilitados, compete ao Ministério Público proteger o adulto que sofra de anomalia psíquica grave que necessite de tratamento médico e que recuse tratar-se, resultando desta recusa uma situação de perigo para o próprio doente, para terceiros ou para bens valiosos. No âmbito da Lei de Saúde Mental, compete ao Ministério Público determinar o internamento compulsivo não urgente e fiscalizar a legalidade do internamento compulsivo de urgência. O internamento visa o tratamento médico da pessoa e, por isso, cessa logo que cessarem as causas que o justificaram. Não é nem um mecanismo de natureza civil nem de natureza penal, visando

governo retirou a competência do Ministério Público de representação dos herdeiros menores, ausentes e incapazes, mantendo, apenas a competência para a representação do Estado.

antes a promoção da saúde mental. Nos casos em que o portador de anomalia psíquica grave cometa atos que constituam crime é também da responsabilidade do Ministério Público, em sede de inquérito crime, requerer, a título de medida de coação, a aplicação de internamento preventivo do arguido (em vez de prisão preventiva), nos termos do artigo 202.º n.º 2 do Código de Processo Penal. No termo do inquérito, em vez de deduzir acusação, pode requerer a aplicação de medida de segurança privativa de liberdade, nos termos do artigo 91.º do Código Penal, e sustentar a sua aplicação em julgamento. A Lei de Saúde Mental, nos seus artigos 28.º e 29.º, contém uma previsão de articulação do internamento compulsivo com a aplicação da medida penal privativa da liberdade do artigo 91.º do Código Penal.

O Ministério Público tem, ainda, e por força do seu estatuto, a competência para defender os interesses difusos, ou seja, os interesses que pertencem a todos, mas que não podem ser apropriados por ninguém, sendo partilhados, em igual medida, por todos os cidadãos. Por exemplo, o interesse ambiental, da saúde pública, da qualidade dos produtos, do património cultural e do desenvolvimento sustentável integram-se na categoria dos direitos que são compartilhados por todos em igual medida, ou seja, constituem interesses difusos. A defesa dos interesses difusos pode ocorrer no âmbito do direito administrativo, do direito civil, do direito penal ou contraordenacional e o Ministério Público, no exercício dessas competências, já acionou seguradoras, entidades bancárias e operadoras de serviços de telecomunicações por incluírem, por exemplo, cláusulas abusivas nos contratos a que as pessoas apenas se podem limitar a aderir, visando retirá-las do comércio jurídico.¹⁸⁵

Pode, assim, concluir-se que a atuação do Ministério Público, além de transversal a todo o processo, assume funções diferenciadas, posicionando-se ora como autor, ora como réu ou, ainda, como *amicus curiae*. É uma panóplia de funções que o levam a constituir-se como um órgão imprescindível na aplicação da justiça.¹⁸⁶ Cunha Rodrigues refere, em relação à multiplicidade de funções exercidas, que

em estreita conexão com as transformações sociais, as atribuições do Ministério Público foram-se, pouco a pouco, alargando: da defesa de bens dominados da coroa, à administração da

¹⁸⁵ Conferir em <<http://www.pgdlisboa.pt>>.

¹⁸⁶ Sobre as diversas funções descritas atrás, ver igualmente o trabalho meritório de Paula Marçalo (2011: 49 ss.), sobre o estatuto do Ministério Público (anotado), onde se descrevem com maior pormenor as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

justiça penal, desta, à representação dos órfãos, viúvas e miseráveis; e, depois, à justiça cível, a outros direitos e interesses e a mais áreas atinentes a funções administrativas do Estado [...] distribuem-se por diversos planos, onde se inclui o exercício da acção penal, compreendendo a direcção da investigação criminal, a promoção da legalidade, a representação do Estado, de incapazes e de incertos e o exercício de funções consultivas (Rodrigues, 1999c: 91-92).

Segundo a interpretação de Arala Chaves, um magistrado judicial que assumiu o cargo de Procurador-Geral da República após a aprovação da Constituição de 1976, e que muito contribuiu para a reorganização e afirmação deste órgão, até se reformar em 1984,

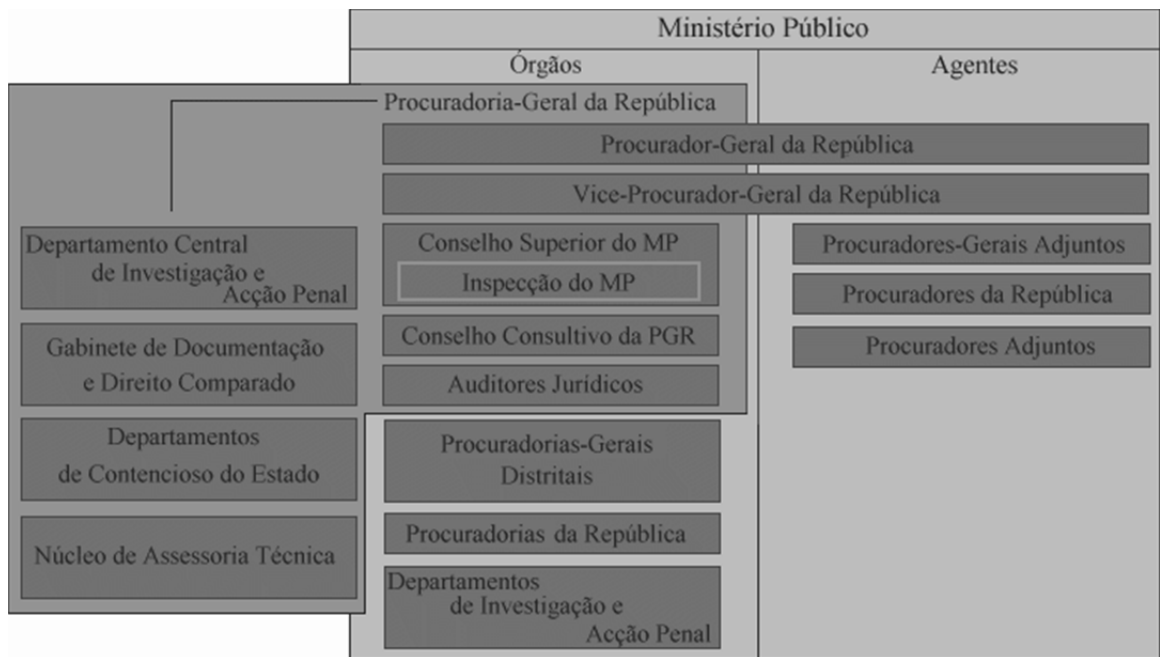
as competências do Ministério Público permitiram apelidá-lo, na sabedoria popular, por advogado da verdade, fiscal da lei, protector e amparo do fracos e até, em algumas zonas do país, lhe chamam «pai dos órfãos». E é assim que sempre lhe coube a representação judiciária dos incapazes, ausentes ou incertos (Chaves, 2004: 125).

4.2. A organização do Ministério Público

Segundo a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 113/VII, que deu origem à Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, a alteração do Estatuto do Ministério Público teve como preocupação a redefinição das competências dos vários magistrados e a criação de novos órgãos vocacionados para a resolução de problemas concretos, num esforço de organização interna, reconhecendo o poliformismo do Ministério Público, que exerce

competências nas áreas constitucional, cível, criminal, social, de menores, administrativa e tributária, ora agindo em funções típicas de magistrado, ora em representação de interesses sociais e colectivos, ora na função de advogado do Estado ou de defensor da legalidade, [o que] tem obrigado a considerável esforço de organização, formação e métodos de trabalho em contextos de elevado volume processual e de graves carências de apoio.

Figura 1: Estrutura do Ministério Público



Fonte: Site da Procuradoria-Geral da República <http://www.pgr.pt/grupo_pgr/indice.html>

Atualmente, o Estatuto do Ministério Público define como órgãos a Procuradoria-Geral da República, as procuradorias-gerais distritais e as procuradorias da República (cf. artigo 7.º), e como agentes do Ministério Público o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os Procuradores-Gerais-Adjuntos, os procuradores da República e os procuradores-adjuntos (cf. artigo 8.º, n.º 1).¹⁸⁷ De seguida, apresentar-se-ão, de forma sucinta, os principais órgãos que constituem o Ministério Público.¹⁸⁸

4.2.1. Os órgãos do Ministério Público

A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, que compreende o Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público,

¹⁸⁷ Os agentes do Ministério Público podem, ainda, ser coadjuvados por assessores (cf. artigo 8.º, n.º 2). A instituição da assessoria e a definição das suas competências foi instituída pela Lei n.º 2/98, de 8 de janeiro, nos termos da qual «[o] Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais de Relação dispõem de assessores que coadjuvam os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público», prevendo-se a possibilidade de existência de assessores nos tribunais de 1.ª instância «quando a complexidade e o volume de serviço o justifiquem» (cf. artigo 1.º). Aos assessores compete «a) Proferir despachos de mero expediente; b) Preparar a agenda dos serviços a efectuar; c) elaborar projectos de peças processuais; d) Proceder à pesquisa da legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação das decisões e das promoções nos processos; e) Sumariar as decisões e as promoções, a legislação, a jurisprudência e a doutrina de maior interesse científico e integrá-las em ficheiros ou em base de dados; f) Colaborar na organização e actualização da biblioteca do tribunal» (cf. artigo 2.º, n.º 1).

¹⁸⁸ Para uma análise mais pormenorizada, em termos da discussão da sua origem e natureza, consultar o trabalho de Marçalo (2011: 90 ss.).

o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos e os serviços de apoio técnico e administrativo.¹⁸⁹

O Procurador-Geral da República, enquanto presidente da Procuradoria-Geral da República, promove a defesa da legalidade democrática, dirigindo, coordenando e fiscalizando a atividade do Ministério Público, emitindo as diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos respetivos magistrados e informando o ministro da justiça da necessidade de medidas legislativas tendentes a conferir exequibilidade aos preceitos constitucionais, à eficiência ao Ministério Público, ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias ou a pôr termo a decisões divergentes dos tribunais ou dos órgãos da Administração Pública. O Procurador-Geral da República é o único agente do Ministério Público, e mesmo, de qualquer das magistraturas, sujeito a designação pelo poder político, não estando a escolha sujeita a restrições nem na área de recrutamento nem nos requisitos especiais de formação para o desempenho do cargo. Tendo em consideração funções tão importantes e uma situação política única, o legislador constitucional colocou muita ênfase na sua abrangente legitimação através da participação quer do Governo, propondo um nome, quer do Presidente da República, que efetivamente nomeia o Procurador-Geral da República (cf. artigo 133.º, alínea *m*) da CRP).

O Procurador-Geral da República é apoiado, no exercício das suas funções, por um Gabinete composto pelo chefe de Gabinete, seis assessores e dois secretários pessoais¹⁹⁰ e é coadjuvado e substituído pelo Vice-Procurador da República, nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público.¹⁹¹ Nos tribunais superiores (Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo e Tribunal de Contas), o Procurador-Geral da República é ainda coadjuvado e substituído por Procuradores-Gerais Adjuntos, cabendo ao Procurador-Geral designar, bienalmente, o coordenador da atividade do Ministério Público em cada um daqueles tribunais (cf. artigo 13.º EMP).

¹⁸⁹ A orgânica dos serviços da Procuradoria-Geral da República está estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de agosto (que revogou o anterior Decreto Regulamentar n.º 64/87, de 23 de Dezembro).

¹⁹⁰ Cf. artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de Agosto (orgânica dos serviços da PGR).

¹⁹¹ O cargo de Vice-Procurador-Geral da República foi, pela primeira vez, ocupado por uma magistrada, Isabel São Marcos, no âmbito do conturbado processo de substituição, por limite de idade, do anterior titular do cargo, Mário Gomes Dias. Apesar da tentativa do Procurador-Geral da República de que a lei de jubilação fosse alterada, de modo a poder excepcionar o cargo de Vice-Procurador-Geral da República, a Assembleia da República decidiu não aceder à pretensão, opondo-se à alteração das leis por força de um caso específico, situação que seria mais polémica ainda do que a pretensão em si.

Uma das principais atribuições da Procuradoria-Geral da República prende-se com funções de natureza consultiva exercidas através do Conselho Consultivo. O Conselho é, atualmente, composto pelo Procurador-Geral da República e oito vogais, todos Procuradores-Gerais Adjuntos. Ao Conselho Consultivo compete, entre outras funções, emitir parecer restrito a matéria de legalidade nos casos de consulta previstos na lei ou a solicitação do Presidente da Assembleia da República ou do governo; pronunciar-se, a pedido do governo, acerca da formulação e conteúdo jurídico de projetos de diplomas legislativos; pronunciar-se sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja interessado, quando o seu parecer for exigido por lei ou solicitado pelo governo; e informar o governo, por intermédio do ministro da justiça, acerca de quaisquer obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais e propor as devidas alterações (cf. artigo 37.º do EMP). Também os auditores jurídicos, categoria exercida por Procuradores-Gerais Adjuntos junto da Assembleia da República, de cada Ministério e dos representantes da República junto de cada Região Autónoma, exercem funções de consulta e apoio jurídicos para a entidade junto da qual funcionem.¹⁹²

De entre os novos departamentos criados pelo Estatuto, destacam-se os Departamentos de Contencioso do Estado, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP). Com a Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, ficaram na dependência da Procuradoria-Geral da República, para além do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), o Gabinete de Documentação e de Direito Comparado (GDCC),¹⁹³ o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT)¹⁹⁴ e os Departamentos de Contencioso do Estado (PGR, 2011).

Na Exposição de Motivos que acompanhou a Proposta de Lei que deu origem à Lei n.º 60/98, o legislador considerou que

a emergência de novos fenómenos de criminalidade associada e induzida pelo consumo de estupefacientes, a mobilidade e estruturação dos grupos e sub-culturas delinquentes, a sofisticação das novas formas de acção e organização da criminalidade de colarinho branco tornaram patentes as insuficiências e fragilidades do sistema [e tornou-se] manifesto que um órgão fechado em si

¹⁹² Cf. artigos 44.º e 45.º do EMP.

¹⁹³ Ao GDCC compete, entre várias competências, prestar assessoria jurídica, recolher, tratar e difundir informação jurídica (cf. artigo 48.º, n.º 1, do EMP).

¹⁹⁴ O NAT foi criado pela Lei n.º 1/97, de 16 de Janeiro, destinando-se a «assegurar a assessoria e consultadoria técnica ao Ministério Público em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários» (cf. artigo 1.º, n.º 2).

mesmo, sem valências de especialização, modelado segundo critérios rígidos de competência territorial na base da comarca, sem ligação à prevenção e à investigação policial e às suas formas de organização territorial e material não poderia dar resposta suficiente às novas solicitações.

Assim, foram criados o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP). O DCIAP é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade, nomeadamente, crimes

- a) Contra a paz e a humanidade;
- b) Organização terrorista e terrorismo;
- c) Contra a segurança do Estado, com excepção dos crimes eleitorais;
- d) Tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e precursores, salvo tratando-se de situações de distribuição directa ao consumidor, e associação criminosa para o tráfico;
- e) Branqueamento de capitais;
- f) Corrupção, peculato e participação económica em negócio;
- g) Insolvência dolosa;
- h) Administração danosa em unidade económica do sector público;
- i) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito;
- j) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática; e infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional (cf. artigo 47.º, n.º 1do EMP).

O DCIAP uma estrutura interdisciplinar, integrando magistrados do Ministério Público, elementos de Órgãos de Polícia Criminal e funcionários de justiça, podendo ser coadjuvado pelo NAT em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários (cf. artigo 49.º do EMP). É constituído por um procurador-geral adjunto, que o dirige, por procuradores da República e por funcionários de justiça.

Em cada um dos Distritos Judiciais (atualmente Lisboa, Porto, Coimbra e Évora) existe uma Procuradoria-Geral Distrital com competência para, nessa área territorial,

- a) Promover a defesa da legalidade democrática;
- b) Dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público e emitir as ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados;
- c) Propor ao Procurador-Geral da República directivas tendentes a uniformizar a acção do Ministério Público;
- d) Coordenar a actividade dos órgãos de polícia criminal;
- e) Fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;
- [...]
- g) Proceder a estudos de tendência relativamente a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista a unidade do direito e a defesa do princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei;

- h) Realizar, em articulação com os órgãos de polícia criminal, estudos sobre factores e tendências de evolução da criminalidade;
- i) Elaborar o relatório anual de actividades e os relatórios de progresso que se mostrarem necessários ou forem superiormente determinados (cf. artigo 56.º do EMP).¹⁹⁵

A publicação da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (Novo Mapa Judiciário)¹⁹⁶ veio criar uma nova função ou “órgão”: o Magistrado do Ministério Público Coordenador. A partir de 2009, com a entrada em vigor do projeto-piloto do Novo Mapa Judiciário, existe em cada comarca experimental «um procurador-geral adjunto que dirige os serviços do Ministério Público, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público de entre três nomes propostos pelo Procurador-Geral Distrital» (artigo 90.º, n.º 1).

Com o projeto-piloto definido pelo Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de janeiro,¹⁹⁷ e como é referido no seu preâmbulo, o mais importante foi a definição, «[d]e acordo com os termos da reforma, [d]os novos modelos de gestão e de divisão territorial». O projeto-piloto foi definido com um «índice de especialização por comarca sem paralelo nas actuais circunscrições e uma reafecção substancial dos meios humanos em cada comarca», com «um novo modelo de gestão dos tribunais» orientado para os resultados, o que é notório nas competências e nas exigências de “formação” do magistrado coordenador (cf. preâmbulo).

Relativamente às funções do magistrado do Ministério Público coordenador,

- 1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a actividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:
- a) Acompanhar o movimento processual dos serviços, identificando [...] os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando a procuradoria-geral distrital;
 - b) Acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para os serviços do Ministério Público por parte dos procuradores e dos funcionários;
 - c) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República da mesma comarca e entre procuradores-adjuntos [...];
 - d) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos procuradores e funcionários;
 - e) Adoptar ou propor às entidades competentes medidas [...] de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- [...]

¹⁹⁵ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1998/08/197A00/43724422.pdf>>.

¹⁹⁶ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/08/16600/0608806124.pdf>>.

¹⁹⁷ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/01/01700/0050000514.pdf>>.

- g) Elaborar os mapas e turnos de férias dos procuradores e autorizar e aprovar os mapas de férias dos funcionários;
- h) Exercer a ação disciplinar sobre os funcionários em funções nos serviços do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa e, nos restantes casos, instaurar processo disciplinar, se a infração ocorrer no respetivo tribunal;
- i) Definir métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- l) Proceder à reafecção de funcionários dentro da respectiva comarca e nos limites legalmente definidos (cf. artigo 90.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto).¹⁹⁸

No que se refere às comarcas-piloto,

[e]ntende o CSMP ser um elemento altamente positivo a atribuição ao Juiz Presidente e ao Procurador-Coordenador de competências administrativas e de gestão, implicando a definição de objectivos e a respectiva monitorização. «O exercício dessas competências vem propiciando uma boa articulação do trabalho de magistrados e oficiais de justiça, favorecendo uma dinâmica de unidade da circunscrição e de comunhão de objectivos em matéria de qualidade da resposta judiciária» (SEJ, 2011: 40).

A avaliação efetuada pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, por solicitação do Ministério da Justiça, defendeu que

[a] pesar das lacunas de preparação e de acompanhamento da reforma, o trabalho de campo realizado permitiu identificar algumas dinâmicas locais consentâneas com os objectivos da reforma. Foi possível identificar experiências positivas de optimização de funcionamento dos serviços, numa postura activa de supervisão e controlo das actividades por parte do juiz presidente, com coadjuvação do administrador judiciário. Desde logo, o estabelecimento de metas e objectivos de produtividade, realização de reuniões de planeamento das actividades com as chefias das secções e com os magistrados coordenadores ou, ainda, a experimentação de outros métodos de trabalho [...]. Registou-se, ainda um acréscimo de racionalização no que se refere ao pedido de material, requisição de objectos e critérios de ocupação das salas (Santos e Gomes *et al.*, 2010: 120-121).

Os DIAP foram, desde a aprovação do Estatuto do Ministério Público de 1998, instituídos no âmbito de cada comarca onde estão sediados, sendo as entidades competentes para:

- a) Dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca;
- b) Dirigir o inquérito e exercer a acção penal relativamente aos crimes indicados no n.º 1 do artigo 47.º, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes ao mesmo distrito judicial;
- c) Precedendo despacho do procurador-geral distrital, dirigir o inquérito e exercer a acção penal quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão

¹⁹⁸ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/08/16600/0608806124.pdf>>.

territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação (cf. n.º 1 do artigo 73.º do EMP).¹⁹⁹

O EMP criou um DIAP em sede de cada distrito judicial, prevendo-se a possibilidade de criação, através de portaria do Ministério da Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público, de DIAP em comarcas de elevado volume processual, ou seja, em comarcas que «registem entradas superiores a 5000 inquéritos anualmente e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais» (cf. artigo 71.º). Atualmente, existem em Portugal quatro DIAP, instalados pela Portaria n.º 754/99, de 27 de agosto,²⁰⁰ na sede de cada Distrito Judicial e três DIAP instalados com as comarcas-piloto instituídas em 2009 (Grande-Lisboa Noroeste – instalado em Sintra e com delegação na Amadora –; Alentejo Litoral – com sede em Santiago do Cacém –; e Baixo-Vouga – com sede em Aveiro e com delegação em Águeda) pelo Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de janeiro.²⁰¹

Os Departamentos de Contencioso do Estado, também criados pela Lei n.º 60/98, nunca foram efetivamente instalados, continuando a ser letra morta. Estavam-lhes atribuídas competências em matéria cível e/ou administrativa, cujo objetivo se prendia com a prevenção

[d]os possíveis riscos de conflito de deveres ou de interesses e de conferir agilidade à representação do Estado pelo Ministério Público, na defesa dos seus interesses privados, quer nas relações com a Administração, quer no que se refere à sua intervenção junto dos tribunais (ponto 12 da Exposição de motivos constante da proposta de Lei n.º 113/VII).

A estes departamentos competiria «a) [a] representação do Estado em juízo, na defesa dos seus interesses patrimoniais; [e] b) [p]reparar, examinar e acompanhar formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado» (cf. art.º 53,º do EMP). Apesar de não existirem os Departamentos de Contencioso do Estado, o Ministério Público não deixa de exercer aquelas competências sempre que necessário. Em matéria administrativa, esta competência do Ministério Público sofreu algumas alterações em 2004, com a reforma do contencioso administrativo. Apesar de a lei de processo, com aquela reforma, ter previsto expressamente, pela primeira vez, a representação do Estado pelo Ministério Público, a lei restringe essa representação aos

¹⁹⁹ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1998/08/197A00/43724422.pdf>>.

²⁰⁰ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/08/200B00/59085908.pdf>>.

²⁰¹ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/01/01700/0050000514.pdf>>.

processos que tenham por objeto relações contratuais e de responsabilidade, prevendo, ainda, por outro lado, que «as pessoas colectivas de direito público ou os ministérios podem ser representados em juízo por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, expressamente designado para o efeito» (artigo 11.º, n.º 2, do CPTA) pelo «auditor jurídico ou [pelo] responsável máximo pelos serviços jurídicos da pessoa colectiva ou do ministério» (n.º 3 do art.º 11.º). Esta possibilidade continua a permitir ao governo socorrer-se de serviços jurídicos internos ou externos à estrutura do Estado, dispensando a utilização do Ministério Público, mantendo, assim, um maior controlo sobre os resultados em função dos seus interesses político-jurídicos.²⁰²

Por último, às procuradorias da República existentes na comarca sede de cada círculo judicial compete a direção, coordenação e fiscalização da atividade do Ministério Público na área da respetiva circunscrição territorial (cf. artigo 61.º do EMP), pelo que, com a criação dos DIAP, em 1998, e a sua expansão em 2009, ficam cada vez mais reduzidas às funções “sociais” do Ministério Público, no âmbito do contencioso do Estado, família, laboral e interesses difusos, assim como à direção da ação penal junto dos tribunais nas fases de instrução e de julgamento.

4.2.2. O Conselho Superior do Ministério Público

A estrutura do Ministério Público inclui o Conselho Superior do Ministério Público.²⁰³ Enquanto o Conselho Superior da Magistratura, para os juízes, é um verdadeiro órgão de governo da magistratura judicial (autorregulação), o governo do Ministério Público reparte-se entre o Procurador-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público, tendo o primeiro primazia sobre o segundo. Isto deve-se, segundo Cunha Rodrigues, ao facto de que,

²⁰² Esta possibilidade continua a gerar bastante polémica, exemplificando-se com os casos frequentes de pagamentos de quantias muito elevadas, por parte do governo a vários escritórios de advocacia para o representar, elaborar pareceres ou mesmo contratos, quando pode recorrer aos diversos serviços do Ministério Público para o efeito. A contabilização dos serviços efetuados é uma conta que nunca foi feita corretamente. O controlo dos resultados, longe da imparcialidade a que o Ministério Público está obrigado, é uma das razões principais para a perpetuação desta estratégia.

²⁰³ Em Portugal, na estrutura judiciária, existe ainda o Conselho Superior da Magistratura (para os juízes), o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (para os magistrados judiciais nestes tribunais) e o Conselho de Oficiais de Justiça. Para mais informações sobre os diferentes conselhos e sobre o seu desempenho, ver o trabalho de João Paulo Dias (2001, 2004).

sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é, funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentra-se na posição do Procurador-Geral da República a representação do Ministério Público e as atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos (Rodrigues, 1978 *apud* Cluny, 1994: 48-49).

Acrescenta, ainda, que a hierarquia existente nesta magistratura «corresponde também a necessidades impostas pela natureza das funções e por um objectivo de democratização da administração da justiça» (*ibidem*, 1994: 49), regendo-se por estritos critérios legais. Cunha Rodrigues considera, deste modo, que a tradição portuguesa foi sempre de um Ministério Público indivisível e policêntrico, tratando-se, assim, de «um modelo com raízes muito antigas, cuja evolução se realizou principalmente segundo as exigências da justiça e da administração do país» (Rodrigues, 1999c: 92). Por conseguinte,

[a] organização hierárquica do Ministério Público poderá representar-se por um eixo em que, de um lado, estão os poderes directivos e, do outro, os poderes de gestão e disciplinares. Os poderes directivos, correspondendo *lato sensu* a intervenções de carácter técnico e processual, encontram-se distribuídos por escalões e funcionam segundo uma estrutura monocrática cujo vértice é o Procurador-Geral da República, não distinguindo a lei entre poderes directivos genéricos e específicos nem entre instruções ou ordens de natureza preventiva e *a posteriori*. Os poderes de gestão e disciplina competem a um órgão colegial – o Conselho Superior do Ministério Público (1999c: 305-306).

O âmbito de atuação do Conselho Superior do Ministério Público, perante esta estrutura organizativa, está limitado pelas próprias competências do Procurador-Geral da República, numa espécie de prolongamento ou de delegação de atribuições. Destas atribuições, decorre que, ainda por razões que se prendem com a natureza do cargo, o Procurador-Geral da República não está sujeito à autoridade do Conselho, algo que se depreende deste extrato retirado da página na Internet da Procuradoria-Geral da República e que confirma o carácter monocrático do Ministério Público: «as funções que não se ligam directamente ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional são exercidas pelo Conselho de forma opinativa, remetendo-se para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão».²⁰⁴

A composição deste órgão, após uma sucessão de mudanças ao longo dos últimos 30 anos, apresenta atualmente três características: 1) a predominância de magistrados do

²⁰⁴ <http://www.pgr.pt/grupo_pgr/CSMP.html>.

Ministério Público face aos membros *laicos*;²⁰⁵ 2) uma forte representação de membros do Ministério Público a exercer o cargo por inerência, nomeadamente os quatro procuradores-gerais distritais; 3) uma baixa representatividade de membros *laicos* representando os órgãos políticos. Deste modo, e apesar da presença de membros *laicos*, verifica-se a existência de uma predominância de membros do Ministério Público e uma forte presença das hierarquias da Procuradoria-Geral da República, podendo traduzir-se numa menor pluralidade de opiniões e numa diminuição da operacionalidade, funcionando num verdadeiro regime de autogoverno. A atual composição de 19 membros é a seguinte: Procurador-Geral da República; quatro procuradores-gerais distritais;²⁰⁶ um Procurador-Geral Adjunto, dois procuradores e quatro procuradores adjuntos, eleitos entre os seus pares; cinco juristas designados pela Assembleia da República; e dois juristas designados pelo ministro da justiça.

O funcionamento deste órgão divide-se por quatro secções: o plenário, a primeira secção de classificação e mérito, a segunda secção de classificação e mérito e a secção disciplinar (esta de composição mais reduzida, para abordar apenas questões de natureza disciplinar, quando justificado). As reuniões ordinárias são de periodicidade bimensal, podendo ser extraordinárias sempre que convocadas pelo Procurador-Geral da República ou por um mínimo de sete membros. O serviço de inspeções funciona com magistrados recrutados entre procuradores-gerais adjuntos ou procuradores da República com mais de 15 anos serviço e em que a sua última classificação seja de *Muito Bom*.

Os membros do Conselho Superior do Ministério Público têm um mandato de três anos, podendo ser reeleitos uma vez. Os vogais eleitos ou nomeados não magistrados ficam com o direito a auferir um vencimento correspondente ao cargo de origem, se público, ou ao de Diretor-geral, caso optem por ficar a tempo inteiro. As competências do Conselho Superior do Ministério Público são as seguintes, segundo o Estatuto do Ministério Público:

- a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar [...], com excepção do Procurador-Geral da República;
- b) Aprovar o regulamento eleitoral do Conselho, o regulamento interno da Procuradoria-Geral da República, [...] e a proposta do orçamento [...];

²⁰⁵ *Laico* refere-se ao facto de não serem magistrados. Normalmente, são juristas ou professores de direito, com ou sem proximidade a partidos políticos.

²⁰⁶ A organização judiciária do território nacional está dividida em quatro distritos judiciais, havendo, portanto, quatro Procuradores-Gerais Distritais, que são os seus responsáveis máximos.

- c) Deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;
- d) Propor ao Procurador-Geral da República a emissão de directivas a que deve obedecer a actuação dos magistrados do Ministério Público;
- e) Propor ao Ministro da Justiça, por intermédio do Procurador-Geral da República, providências legislativas com vista à eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciais;
- f) Conhecer das reclamações previstas nesta lei;
- g) Aprovar o plano anual de inspecções e determinar a realização de inspecções, sindicâncias e inquéritos (art.º 27.º).

Ao contrário do que sucede com os juízes, em que o Conselho Superior da Magistratura é um verdadeiro órgão de gestão da profissão, o Conselho Superior do Ministério Público está bastante limitado na sua capacidade de intervenção e gestão, devido à ação, por um lado, dos poderes detidos pelo Procurador-Geral da República, e, por outro, por a sua composição limitar, ao contrário do que sucede com os juízes, uma maior independência face às estruturas hierárquicas. Acresce ainda a estes fatores a grande autonomia, em termos de gestão e exercício de poder hierárquico, por parte dos Procuradores-Gerais Distritais, que diminui, igualmente, qualquer capacidade de intervenção por parte do Conselho. Contudo, tais limitações são, em parte, justificadas pelas exigências de estruturas hierarquizadas e coordenadas entre si para um melhor exercício das suas competências a diversos níveis de intervenção, com especial destaque para a área criminal.

5. O acesso à carreira e a formação dos magistrados do Ministério Público

O recrutamento dos magistrados do Ministério Público é feito em simultâneo com os juízes, através de um concurso público de ingresso para o Centro de Estudos Judiciários (regido atualmente pela Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro).²⁰⁷ Esta escola de magistrados iniciou funções em 1980, rompendo com o anterior modelo de ingresso nas magistraturas (CEJ, 2006).

De 1998, com a aprovação da Lei n.º 16/98,²⁰⁸ até à entrada em vigor da Lei n.º 2/2008, em 2008, o concurso de acesso era aberto aos cidadãos de nacionalidade portuguesa

²⁰⁷ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/01/00900/0039100412.pdf>>.

²⁰⁸ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1998/04/083A00/15431555.pdf>>.

que tivessem concluído a licenciatura em Direito há, pelo menos, dois anos. Para além de ministrar a formação aos futuros magistrados, o CEJ também realiza ações de formação para advogados, solicitadores e outros setores profissionais (Dias, 2004).

Durante o período acima referido, as provas de acesso eram conjuntas e avaliadas por um júri composto por magistrados, nomeados pelos conselhos superiores, e outras personalidades externas à estrutura judiciária, designados pelo Ministro da Justiça. Existiam três fases de avaliação: provas escritas, provas orais e entrevista (com a presença de psicólogos). Quanto à formação ministrada na fase inicial, após a fase de admissão,²⁰⁹ repartia-se por três momentos, com uma duração de 22 meses: 5 meses de formação teórico-prática; 12 meses no estágio de iniciação nos tribunais judiciais (metade do tempo junto de um juiz, metade junto de um magistrado do Ministério Público); e 5 novamente no Centro de Estudos Judiciários para consolidação da formação após os estágios nos tribunais. Só após o término desta fase, os auditores podiam selecionar, de acordo com a respetiva classificação, a magistratura em que pretendiam ingressar. Após esta fase, eram colocados durante 10 meses em regime de estágio de pré-afetação (com os formadores a serem designados pelos respetivos Conselhos Superiores) junto da magistratura entretanto escolhida. No final deste período, eram nomeados definitivamente magistrados e colocados, como efetivos, num tribunal.

Nos dois anos seguintes, os magistrados eram obrigados a frequentar uma formação complementar, através de atividades de reflexão sobre problemas atuais, jurídicos e relativos a outros assuntos de relevo para o exercício da função. Posteriormente, o Centro de Estudos Judiciários oferecia, anualmente, uma formação permanente, com programas de carácter interdisciplinar, de frequência facultativa, para debater problemáticas relacionadas com as instituições judiciais (Santos, Pedroso e Branco, 2006).

As ações de formação, complementar e permanente, tiveram desde sempre, e no geral, pouco êxito, dada a fraca presença de magistrados, em especial das primeiras instâncias. Embora a complementar tivesse um carácter obrigatório, a sua não frequência não impunha qualquer tipo de sanção nem era alvo de censura.

²⁰⁹ Entravam, em média, 150 auditores para o curso de juiz ou magistrado do Ministério Público, sendo a repartição por cada magistratura definida pelo CEJ após opinião emitida pelos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público.

Em 2008, com a referida Lei n.º 2/2008, foi aprovado um novo modelo de formação de magistrados e de organização do próprio Centro de Estudos Judiciários. Entre as inovações aprovadas é de destacar o enquadramento no Centro de Estudos Judiciários (CEJ) da seleção, recrutamento e formação de magistrados para os Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo-se passado a prever também a representação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais nos órgãos do CEJ, em termos análogos à dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público. No que diz respeito ao ingresso na formação inicial de magistrados, foi revogada a exigência do decurso de dois anos após a conclusão da licenciatura, medida muito criticada desde a sua entrada em vigor por vários autores (Santos, 2001; Dias, 2004; Santos, Pedroso e Branco, 2006).

A nova lei veio criar, contudo, dois conjuntos alternativos de requisitos de ingresso que acrescem à formação generalista proporcionada pela licenciatura em Direito: um baseado nas habilitações académicas obtidas; outro baseado na experiência adquirida, qualificada e relevante para o futuro exercício da profissão. Como se refere na Exposição de Motivos da proposta de Lei n.º 156/X, que deu origem à Lei n.º 2/2008, valorizou-se «no espírito de “Bolonha”, o saber especializado e o “aprender fazendo” e estimul[ou]-se a diversificação de saberes e experiências dos candidatos que ingressarão na formação profissional orientada para o exercício das magistraturas que, essa sim, cabe ao CEJ garantir».

As fases e os métodos de seleção foram também objeto de revisão, sendo que a principal se relaciona com a diferenciação das funções de cada magistratura, impondo-se, desde o início da seleção, a opção por uma das magistraturas (judicial ou do Ministério Público). Esta obrigatoriedade de escolher a magistratura logo no início constituiu uma cedência à exigência dos juizes, organizados por via do Conselho Superior da Magistratura ou da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, contra a posição das estruturas superiores ou o sindicato do Ministério Público, procurando, assim, garantir que os melhores candidatos seguissem, logo à partida, a carreira judicial. Embora não haja qualquer estudo que fundamente esta opinião, discutia-se publicamente que, ao ficarem a conhecer a atividade do Ministério Público, muitos dos melhores alunos acabavam por optar pela magistratura do Ministério Público. Esta alteração veio, igualmente, dar cobertura a outra pretensão dos juizes, de procurar separar, desde o início, a formação das duas magistraturas, defendendo que o tronco comum é

desnecessário, ao contrário dos magistrados do Ministério Público que veem nessa estratégia uma desvalorização da sua carreira.

Os três ciclos de formação têm uma duração combinada de 38 meses (os primeiro e segundo ciclos do curso de formação teórico-prática têm a duração de 10 meses cada, com início no dia 15 de setembro e terminando no dia 15 de julho do ano seguinte, e o terceiro ciclo – de estágio – tem a duração de 18 meses). Em consequência, os planos curriculares e os conteúdos dos programas da formação teórico-prática refletem essa diferenciação, prevendo, para além da formação em matérias comuns às duas magistraturas, módulos orientados especificamente para cada magistratura. Devem ainda prever, para além do núcleo essencial da formação, matérias opcionais com o intuito de promover a individualização da formação, também no espírito de “Bolonha”. No segundo ciclo da formação, que decorre nos tribunais, já no âmbito da magistratura escolhida, para além das atividades no tribunal, os auditores realizam estágios de curta duração em entidades não judiciárias, no sentido de proporcionar uma perspetiva abrangente e diversificada da realidade social e de outras realidades profissionais. Já o período de estágio passou a obedecer a um plano individual e viu a sua duração aumentada de 10 para 18 meses, precedendo a nomeação em regime de efetividade pelos Conselhos, permitindo um maior período de observação e avaliação antes da entrada definitiva nas carreiras.

Um dos principais problemas com a formação inicial dos magistrados, no período de 1998 a 2008, foi o sucessivo encurtamento dos vários cursos de formação dada a necessidade premente de mais magistrados nos tribunais para responder às exigências do aumento de pendência processual. Desde 2008, já várias peripécias atingiram o CEJ e os cursos de formação organizados desde então, com especial destaque para a paralisação de novas admissões ocorridas desde 2010. Esta medida, tomada a pretexto da necessidade de repensar o modelo de formação em vigor, apesar das várias alterações introduzidas ao longo dos anos, foi igualmente decidida por dificuldades financeiras acumuladas pelo Ministério da Justiça. Provocou, em consequência, o congelamento das admissões, o que se traduziu, em resultado das aposentações que foram ocorrendo, numa diminuição dos quadros das magistraturas, incluindo a do Ministério Público.

A atual ministra da justiça, Paula Teixeira da Cruz, anunciou no início da 2012, no IX Congresso do Ministério Público, o descongelamento da admissão de novos magistrados durante o corrente ano, com a entrada de 40 novos juízes e 40 novos magistrados do Ministério Público (que não vão conseguir reverter a diminuição ocorrida com o não funcionamento da formação durante os dois anos anteriores). Mas a estrutura, agora liderada por António Barbas-Homem, por nomeação da ministra da justiça, apenas conseguiu lançar o processo de abertura do concurso volvidos alguns meses, com os exames escritos a decorrer durante junho e julho de 2012 (Aviso n.º 6281/2012, de 9 de maio), o que significa que o processo de formação irá decorrer em períodos diferentes dos habituais, o que pode ter algum impacto por poder não coincidir com o funcionamento dos anos judiciais. Contudo, persiste alguma indefinição sobre como irá decorrer o processo de formação.

Continua-se, todavia, desde 2008, a efetuar a formação permanente dos magistrados tendo em conta o acelerado ritmo das alterações sociais e jurídicas, recentrando a missão do CEJ em atividades de formação contínua e especializada que devem incluir, não apenas ações dirigidas às magistraturas, mas também ações dirigidas à advocacia e a outras profissões ligadas à atividade forense, de forma a poderem constituir um traço de união entre diferentes experiências profissionais. As ações e atividades promovidas atualmente pelo CEJ incluem programas de formação *online* e cursos de especialização em áreas onde as alterações legislativas ocorreram com maior impacto. Estas atividades mantêm um caráter isolacionista, dado que se dedicam, quase exclusivamente, a juízes e magistrados do Ministério Público, além de serem organizadas, na maior parte das vezes, sem estabelecer parcerias com outras instituições de investigação, ensino superior ou outras adequadas às temáticas em discussão.

6. Notas finais

O Ministério Público em Portugal, ao contrário do que é corrente afirmar-se, alterou bastante as suas características ao longo dos tempos. Ainda que mantendo uma matriz de defensor da legalidade, tal como antes defendia os interesses do Rei, a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma cada vez maior importância na “arquitetura”

do sistema judicial português e como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Apesar de no período do Estado Novo o Ministério Público ter seguido as “instruções” da ditadura, em especial nas questões sociais e políticas relevantes, a transição para a democracia não levou a uma diminuição de funções, mas a um crescendo de competências e responsabilidades.

A partir do período revolucionário pós-1974, o papel do Ministério Público foi crescendo, quer no âmbito das competências, quer na autonomia no desempenho profissional. Verificou-se, igualmente, uma preocupação para modernizar a formação dos magistrados, os serviços e a própria organização interna de uma magistratura que, em função das suas competências, tem uma estrutura hierarquizada ainda que funcionalmente autónoma.

O leque de competências é diversificado, ainda que se centre, em termos de volume processual e notoriedade mediática, na área criminal, fonte geradora de muitas polémicas. É na investigação e acusação das matérias penais que o Ministério Público desempenha as suas principais funções e onde existem mais estruturas especializadas de apoio e maiores recursos humanos e materiais afetos. Contudo, a sua ação não se limita à área penal, dado que as suas funções nas áreas laboral, família e menores, administrativa, interesses difusos (ambiente, consumo, urbanismo, etc.) e/ou na defesa dos mais fracos e incapazes têm adquirido um lugar preponderante na defesa da legalidade e na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

A especialização do exercício da ação penal, e a sua concentração nos DIAP e no DCIAP, tem aberto, cada vez mais, a possibilidade dos magistrados que são colocados nas procuradorias poderem dedicar maior tempo e atenção às áreas “sociais”, sendo que, todavia, estas ainda são muito residuais nas prioridades estratégicas, como é bem visível nos relatórios anuais da Procuradoria-Geral da República. Há, contudo, um permanente conflito entre a vontade política de congelar ou, mesmo, contrair as competências do Ministério Público, dada a percecionada diminuição de eficiência no combate ao crime e ao aumento das despesas com o exercício da atividade do Ministério Público (que, por vezes, são contrariadas pelos dados estatísticos), e a vontade das associações representativas dos magistrados do Ministério Público em reforçar as competências existentes ou mesmo expandi-las.

Apesar das dificuldades sentidas, devido ao volume processual, nomeadamente o número de processos pendentes, da crescente complexidade dos assuntos que chegam aos tribunais e das limitações em termos de recursos humanos, materiais e financeiros, é hoje inquestionável o seu papel no seio do poder judicial português. O equilíbrio no interior do poder judicial, conseguido ao longo dos últimos 38 anos, não só em função do paralelismo profissional e estatutário com os juízes, tem permitido sedimentar uma prática profissional coerente e estruturada. Ou seja, de um mero ator institucional o seu papel ganhou uma relevância acrescida que transforma o Ministério Público num ator social incontornável, deixando de ter simplesmente uma componente de resposta administrativa para ganhar uma autonomia e capacidade de intervenção primordial para o bom desempenho do sistema judicial.

O Ministério Público está, de momento, expectante sobre o curso das reformas judiciais previstas e o impacto que poderão ter, em concreto, sobre a sua estrutura organizativa. Deste modo, não é fácil de perspetivar quais os contornos que irá adquirir a relação entre o Ministério da Justiça, o futuro Procurador-Geral da República e o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. É, sim, possível afirmar que a análise histórica da evolução da legislação relativa ao Ministério Público é demonstrativa, em muitos períodos, de uma capacidade de afirmação gradual e contínua na consolidação das suas funções e competências, tornando-se, inquestionavelmente, num ator preponderante, judicial e politicamente, na administração e aplicação da justiça.

O Ministério Público e o papel de *interface*

Estratégias profissionais na promoção do acesso ao direito e à justiça^{210,211}

1. Introdução

O Ministério Público é, como se pôde observar no capítulo anterior, um ator importante no seio dos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. A evolução deste órgão judicial tem conferido uma importância cada vez mais relevante à sua ação devido não só ao alargamento das suas competências, mas também à melhoria da capacidade de exercício das suas funções, em parte resultantes de um processo de afirmação institucional contínuo que decorre desde o 25 de Abril de 1974.

O atual modelo de autonomia do Ministério Público compreende um vasto conjunto de competências, entre as quais a direção da investigação criminal e o exercício da ação penal, a promoção e coordenação de ações de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, a promoção dos direitos sociais

²¹⁰ Este capítulo tem por base um artigo elaborado inicialmente, numa versão reduzida e simplificada, em resultado do trabalho de investigação desenvolvido no âmbito do projeto “A ação do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra”, coordenado por António Casimiro Ferreira, e com João Paulo Dias, João Pedroso, Patrícia Branco e Teresa Maneca Lima, financiado pelo Instituto Interdisciplinar de Investigação da Universidade de Coimbra. Foi, igualmente, publicado, numa versão centrada na intervenção do Ministério Público nas áreas laboral e de família e menores, *na Revista do Ministério Público* (Dias, 2008). A versão aqui contida atualiza, aprofunda e reformula bastante a reflexão iniciada nos trabalhos anteriores referidos.

²¹¹ Os resultados deste capítulo beneficiaram, para além do exposto na nota anterior, de várias atividades, em fases precoces da sua construção, como sejam: a participação, como convidado, nos 3 congressos do Ministério Público anteriores (além de outros eventos científicos); a discussão pública da reflexão aqui apresentada; os resultados do inquérito aplicado no âmbito do já referido projeto de investigação “Quem são os nossos magistrados?”, coordenado por António Casimiro Ferreira, que se apresentam com maior detalhe no Capítulo 9; e as múltiplas reuniões e entrevistas efetuadas ao longo de 8 anos a magistrados do Ministério Público. Deste modo, o resultado, pode afirmar-se, foi sendo sucessivamente publicamente testado, confrontado e validado, apesar de, naturalmente, não reunir consenso, em especial, entre os magistrados do Ministério Público.

(laboral e menores e família), para além da defesa dos interesses do Estado e dos interesses difusos (p. ex., ambiente, consumo, etc.). No entanto, e com tradições históricas, o Ministério Público desempenha igualmente um papel crucial no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, visto ser, em muitas situações, o primeiro contacto dos cidadãos com o sistema judicial. Este papel de proximidade é desempenhado no âmbito das suas competências, mas inclui igualmente mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e dos menores, mas também nos tribunais de competência genérica e mesmo nas circunscrições criminais).

A sua posição de *interface* com o sistema oficial de justiça e a cooperação com outras instituições estatais, entidades privadas ou da sociedade civil numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial permite-lhe exercer um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos, para além de poder, concomitantemente, assumir qualquer um destes papéis. O facto de poder exercer, e muitas vezes o fazer, não significa que o faça sempre, sendo esta uma das questões preponderantes que se colocam hoje em dia face à potencial reconfiguração profissional que esta atividade pode constituir, não só como plataforma de assunção de uma função social relevante, mas igualmente como patamar privilegiado para uma (re)valorização profissional.

Este tema é de grande importância pelo facto de se observar nos últimos anos uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, através, no caso da justiça, entre outras medidas, da introdução de processos de desjudicialização e informalização da justiça que facilitem o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (Dias e Pedroso, 2002; Pedroso, Trincão e Dias, 2002, 2003a; Dias, 2005, 2008). Acresce ainda que – numa fase de implementação de importantes reformas, seja em termos organizacionais (mapa judiciário e gestão dos tribunais), profissionais (alterações nas competências profissionais), legais (movimento de simplificação processual tendente a uma informalização e desjudicialização de litígios), informáticos (reforço e renovação do parque informático, incluindo os programas informáticos), físicos (necessária reestruturação dos tribunais na sequência da reorganização do mapa judiciário, seja construindo novos, renovando ou

adaptando os atuais,) ou na criação de mais e melhores mecanismos de acesso ao direito e à justiça – é necessário pensar o papel desempenhado pelos diferentes atores judiciais de uma forma global, integrada e complementar.

A diversidade de papéis que o Ministério Público desempenha confere-lhe um caráter de multifuncionalidade,²¹² o que levanta diversas dúvidas e questões, e é alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais. Contudo, a hipótese de trabalho neste capítulo é que o desempenho desta magistratura no atual contexto social, político e judicial é incontornável e não pode, nem deve, ser diminuído, correndo-se o risco de se verificar uma redução da efetividade dos direitos por parte dos cidadãos. Por conseguinte, o objetivo neste capítulo é abordar, a partir dos levantamentos e estudos já realizados em diferentes investigações, as formas de relacionamento que os cidadãos e instituições estabelecem com o Ministério Público nas diversas áreas jurídicas de atuação, quer no âmbito das suas competências legais, quer através da sua prática informal, procurando retirar as devidas ilações sobre as mudanças que é necessário introduzir no exercício das suas competências para que, efetivamente, desempenhe um papel preponderante na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Naturalmente, esta discussão deve ter em consideração as atividades exercidas pelas restantes profissões jurídicas e a legitimidade com que atua num campo onde a definição de competências é ainda relativamente híbrida, sendo necessária a existência de uma boa articulação interprofissional dos diversos atores judiciais para garantir o funcionamento do sistema de acesso ao direito e à justiça.

2. O acesso ao direito e à justiça: a consagração de um Direito Humano

As políticas públicas de promoção de um acesso fácil e digno ao direito e à justiça têm tido grandes oscilações ao longo dos anos, não só por necessidade de adaptá-las ao financiamento disponível, mas também pelas diferentes opções em termos de modelos instituídos. A trajetória histórica das políticas públicas promotoras dos direitos de

²¹² A diversidade de funções a que se assiste no Ministério Público português não é muito diferente das características que enformam outros Ministérios Públicos. Sobre as competências e funções do Ministério Público em vários ordenamentos jurídicos, ver, por exemplo, Machado (2007) e Dias e Azevedo (2008).

cidadania, no que se relaciona com o acesso ao direito e à justiça, têm mais de quatro décadas, podendo ser analisadas, de forma organizada e sintética, nos trabalhos realizados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça no início da década passada, quando em Portugal se iniciou um processo de reforma nesta área (Pedroso, Trincão, e Dias, 2002, 2003a; Ferreira *et al.*, 2007). Não se efetuará aqui uma análise sobre a evolução das políticas nesta área, mas apenas a contextualização de algumas das preocupações e temáticas resultantes dos estudos efetuados.

O acesso ao direito e à justiça está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Europeia para proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Ao nível da União Europeia, está consagrado no Tratado de Amesterdão (artigos 61º a 67º) e na Carta dos Direitos Fundamentais (art.º 47º), que, apesar de não ter carácter impositivo, serve como referência.²¹³ A efetiva concretização deste direito implica a existência de mecanismos que garantam três etapas: a informação jurídica, a consulta jurídica e o patrocínio judiciário. Mas a mera existência destas três dimensões, essenciais à garantia do exercício da cidadania, não tem sido uma tarefa de fácil concretização pela maioria dos Estados-Membros da União Europeia. Aliás, a sucessão de turbulências que se fez sentir após a crise do choque petrolífero da década de 1970 e o agudizar da sustentabilidade dos Estados-Providência a partir da de 1980 levou a que se iniciasse uma fase de regressão em termos dos apoios concedidos à promoção dos direitos dos cidadãos. Na verdade, esta realidade com mais de 40 anos foi pouco desenvolvida pelos Estados-Membros e pela própria União Europeia e, ainda que a fase de crescimento sustentado e a elevação dos direitos de cidadania tenham facilitado a emergência de alguns sistemas de promoção do acesso ao direito e à justiça (alguns deles com coerência e robustez assinaláveis), vários estudos comparados demonstram que as soluções aplicadas divergem de país para país. Verifica-se, pois, um desenvolvimento assimétrico quanto aos sistemas de acesso ao direito e à justiça no espaço europeu.

É verdade que a União Europeia tem desenvolvido nos últimos anos a harmonização e a introdução de mecanismos alternativos e/ou complementares nas áreas civis e comerciais e dos direitos dos consumidores (caso da Diretiva relativa ao apoio judiciário no âmbito

²¹³ Este e os parágrafos seguintes, que foram adaptados e modificados, constituem parte do contributo, no âmbito de uma reflexão sobre políticas públicas à escala europeia, de Dias, Pedroso e Branco (2007).

de litígios transfronteiriços,²¹⁴ do Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios ou das Diretivas referentes à defesa do consumidor). Ao nível penal, foram apresentados o Livro Verde e a proposta de Diretiva relativos à indemnização das vítimas da criminalidade, bem como o Livro Verde relativo aos procedimentos penais.²¹⁵

Ser europeu, no entanto, não significa ser apenas consumidor ou um mero ator da vida económica e social. Existe hoje um conjunto vasto e complexo de direitos que, vezes demais, se encontra desprotegido, como no caso das minorias étnicas e dos imigrantes, dos direitos laborais e/ou do direito do ambiente. Consta-se, sobretudo, que nos diferentes modelos de promoção do acesso ao direito e à justiça os cidadãos ainda se encontram longe do patamar de exigência para a prossecução de todos os direitos previstos legalmente, pelo que «se a União pretende que os seus cidadãos partilhem o mesmo conceito de justiça, deve dispor de sistemas judiciários que facilitem a vida das pessoas e não que a dificultem».²¹⁶ Assim, uma verdadeira Europa, assente na cidadania, tem de ir mais longe, razão pelo qual não pode ignorar as três dimensões seguintes: a) a consideração do acesso ao direito e à justiça à escala Europeia, em que qualquer cidadão deve poder aceder aos mecanismos existentes de informação, consulta e patrocínio judiciário, estando isentos de pagamento, desde que cumpram um conjunto mínimo de requisitos; b) a harmonização de princípios e procedimentos que permita, sem grandes burocracias ou dificuldades, requerer o patrocínio judiciário em qualquer país da União Europeia, após uma avaliação prévia da viabilidade da ação resultante da prestação de informações jurídicas e/ou de uma consulta jurídica, disponibilizando serviços dotados de profissionais/juristas que prestem informações e proporcionem consultas jurídicas, e que estejam dotados de mecanismos céleres e simplificados de avaliação dos pedidos de patrocínio judiciário; e c) a criação de sistemas integrados de acesso ao direito e à justiça, que pressupõe a existência, articulação e legitimação de mecanismos judiciais e não judiciais, formais e informais de composição e resolução de litígios, isto é, a integração, num mesmo sistema, de

²¹⁴ *Directiva 2002/8/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios* <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:026:0041:0047:PT:PDF>>.

²¹⁵ *COM(2003)75, Livro Verde da Comissão: garantias processuais dos suspeitos e arguidos em procedimentos penais na União Europeia* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003_0075pt01.pdf>.

²¹⁶ Frase retirada do Ponto IV, Lição 10, da “Europa em 12 lições”, relativo à construção de um Espaço Europeu de Justiça <http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_10/index_pt.htm>.

instrumentos que se apoiem na conciliação, mediação e/ou arbitragem, consoante sejam mais adequados para os diferentes tipos de litígios, em articulação com os mecanismos mais formais ou judiciais (em particular os tribunais), desde que assegurem uma “igualdade de armas” entre as partes e permitam, sempre, o recurso posterior a uma instância judicial. Estes sistemas integrados devem ser promovidos de forma coerente e minimamente harmonizada em todos os países da União Europeia. A garantia e a concretização dos direitos de cidadania, nas suas variadas vertentes e dimensões, implica que, à escala da União Europeia, o acesso ao direito e à justiça seja, finalmente, assumido como um verdadeiro Direito Humano. Só deste modo, com uma multiplicidade de processos articulados entre si, será possível proporcionar uma justiça mais democrática e uma cidadania mais efetiva. Porque só assim se poderá falar de um “verdadeiro espaço judiciário europeu”.

Os estudos anteriores (Pedroso, Trincão e Dias 2002, 2003a) que identificaram as três vagas de programas públicos de acesso ao direito e à justiça não puderam ter em consideração a atual crise económico-financeira que atravessa a Europa e, em particular, Portugal. O mesmo sucedeu com o estudo posterior, coordenado por António Casimiro Ferreira, que levou a análise das reformas que foram introduzidas em Portugal até 2007 (Ferreira *et al.*, 2007). No entanto, este estudo mantém a sua relevância, uma vez que procedeu à análise legislativa das leis de acesso ao direito e à justiça desde 1970 até 2007. A partir das conclusões do relatório, apresenta-se a seguir uma síntese da evolução legislativa do acesso ao direito e à justiça:²¹⁷

1. O sistema de acesso ao direito e aos tribunais tem tido uma dupla dimensão de intervenção: a garantia de defesa de direitos e a imposição ao Estado do dever de assegurar que, para essa defesa, ninguém fica impedido de aceder à justiça por insuficiência de meios económicos;
2. A introdução da assistência judiciária em Portugal através da Lei n.º 7/70,²¹⁸ que estipulou quem poderia ter direito a usufruir da mesma e aqueles a quem não

²¹⁷ Para complementar a análise da evolução legislativa do acesso ao direito e à justiça em Portugal, incluindo uma perspetiva internacional (instâncias supranacionais) e comparada com outros países, ver os relatórios de Pedroso, Trincão e Dias (2002) e Pedroso *et al.* (2010).

²¹⁸ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1970/06/13400/07550756.pdf>>.

podia ser concedida, bem como os trâmites do processo de avaliação da insuficiência económica;

3. O artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa de 1976²¹⁹ veio consagrar que todos os cidadãos têm assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos. A revisão de 1982 alargou a conceção de acesso ao direito, estabelecendo que todos têm direito inclusivamente à informação e à proteção jurídica;
4. O Decreto-Lei n.º 387-B/87²²⁰ substituiu o regime de assistência pelo regime de acesso ao direito e aos tribunais, alargando o instituto do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuita;
5. A Lei n.º 46/96²²¹ estendeu, por um lado, a proteção jurídica de que já gozavam os estrangeiros e apátridas a residir habitualmente em Portugal a quem requeresse a concessão de asilo e, por outro, o apoio judiciário às pessoas coletivas e às sociedades e comerciantes em nome individual, que já estava sujeito à prova da insuficiência de meios, foi restringido às pessoas coletivas com fins não lucrativos, e as sociedades e os comerciantes em nome individual passaram a ter apenas direito à dispensa, total ou parcial, de prepos e custas;
6. O regime de acesso ao direito e aos tribunais sofreu grandes alterações com a Lei n.º 30-E/2000,²²² que passou para os serviços da Segurança Social a competência da apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário, procurando seguir a tendência de desjudicialização e de reservar os tribunais e o aparelho de administração da justiça para as questões com verdadeira dignidade jurisdicional;
7. Com a referida lei de 2000, o procedimento de apoio judiciário passou a ser autónomo relativamente à causa respetiva, não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta, reduzindo para 30 dias o prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão sobre o pedido de apoio judiciário, após o qual se considerava tacitamente deferido o pedido, sem necessidade de fundamentação;
8. Houve também, com esta lei, um alargamento dos beneficiários da proteção jurídica, que passaram a ser todos os cidadãos nacionais e da União Europeia que

²¹⁹ <http://debates.parlamento.pt/r3/dac/constituicao/c_76-3.aspx>.

²²⁰ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1987/12/29801/00060010.pdf>>.

²²¹ <<http://dre.pt/pdf1sdip/1996/09/204A00/29012902.pdf>>.

²²² <<http://dre.pt/pdf1sdip/2000/12/292A03/00150021.pdf>>.

- demonstrassem não dispor de meios económicos suficientes para suportar os honorários dos profissionais forenses e para custear os encargos de uma causa judicial;
9. A Lei n.º 34/2004²²³ procurou uma melhor delimitação do conceito de insuficiência económica e efetuar a transposição da Diretiva comunitária n.º 2003/8/CE, do Conselho²²⁴ (no caso de litígio transfronteiriço, em que os tribunais competentes pertençam a outro Estado da União Europeia, a proteção jurídica abrange ainda o apoio pré-contencioso e os encargos específicos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio);
 10. Esta lei reconheceu que não são apenas os obstáculos de natureza económica que dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, pelo que a realização ou defesa dos direitos dos cidadãos depende, igualmente, do conhecimento da respetiva existência e/ou violação, bem como dos instrumentos legais que podem usar com vista ao respetivo acautelamento;
 11. Alargou-se ainda o âmbito dos beneficiários ao direito a proteção jurídica aos estrangeiros e apátridas com título de residência válido num Estado-Membro da União Europeia que demonstrem estar em situação de insuficiência económica;
 12. A publicação da Lei n.º 47/2007²²⁵ teve por objetivo melhorar o acesso à justiça e aos meios de resolução de litígios, alargando o leque de beneficiários e o leque de benefícios das prestações sociais que garantem o acesso ao direito. Retirou às pessoas coletivas com fins lucrativos e aos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada o direito a proteção jurídica, restringindo-o às pessoas coletivas sem fins lucrativos e apenas na modalidade de apoio judiciário;
 13. O âmbito de aplicação desta lei é mais abrangente já que passa a aplicar-se também aos julgados de paz e a outras estruturas de resolução alternativa de litígios, bem como aos processos que corram nas conservatórias;
 14. A regulamentação desta lei, efetuada em 2008 (portarias 10/2008²²⁶ e 210/2008²²⁷), gerou diversas polémicas, em particular com os advogados, por

²²³ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2004/07/177A00/48024810.pdf>>.

²²⁴ <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:026:0041:0047:PT:PDF>>.

²²⁵ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/16500/0579305810.pdf>>.

²²⁶ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/01/00200/0008700093.pdf>>.

²²⁷ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/02/04300/0135401356.pdf>>.

reduzir os pagamentos previstos e procurar reduzir os custos financeiros por via da limitação dos critérios para ser considerada a insuficiência económica dos cidadãos que é condição necessária para o direito ao acesso ao apoio judiciário;

15. As portarias publicadas em 2010 (654/2010²²⁸) e em 2011 (319/2011²²⁹) aprofundam a regulamentação da lei de 2007, mostrando uma especial preocupação com a moralização e fiscalização do sistema de nomeação de advogados e atribuindo maiores competências à Comissão de Acompanhamento do Sistema de Acesso ao Direito,²³⁰ com o objetivo de controlar os custos financeiros e a ocorrência de irregularidades, como as que foram detetadas pela auditoria levada a cabo pelo Ministério da Justiça.

O acesso ao direito e à justiça tem sido ao longo dos anos encarado mais como um importante meio em termos de discurso político do que, efetivamente, como uma política ativa com instrumentos legais e concretos. Este processo é visível pela pouca “atenção” dada a esta área nos sucessivos programas de governo até 1996, ano da chegada ao poder do partido socialista, altura em que passou a ser considerada uma área prioritária. Após esta fase, verificou-se um maior frenesim político com a aprovação de novas leis ou regulamentações específicas sempre que um novo governo toma posse. Tornou-se, como se comprova pelos estudos referidos, um tema sensível politicamente e com grandes crescentes implicações financeiras. De tal modo que, com a crescente dificuldade dos governos devido às restrições orçamentais, algumas destas reformas procuraram, sob a capa dos nobres motivos invocados, controlar essencialmente os custos financeiros.

A sucessão de alterações a que se assistiu a partir do início da década passada foi efetuada, muitas das vezes, sem sequer haver preocupações em estudar os possíveis impactos da sua implementação, levantando efetivamente a questão sobre a necessidade de estabilizar o sistema de modo a garantir um funcionamento expectável do mesmo. Um modelo de acesso ao direito e à justiça poderá sempre necessitar de acertos e melhorias, até por consequência da maior ou menor folga orçamental. Contudo, as sucessivas mudanças verificadas ao longo

²²⁸ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2010/08/15500/0332203332.pdf>>.

²²⁹ <<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/12/25000/0553205533.pdf>>.

²³⁰ Atualmente, após a publicação da Portaria 654/2010, esta Comissão é composta por quatro representantes do Ministério da Justiça (dos diferentes departamentos envolvidos), quatro representantes da Ordem dos Advogados e um representante do Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

dos anos não permitem, sequer, efetuar uma correta análise da sua aplicação, dado que carecem de avaliações efetuadas de forma global. Os relatórios da Comissão de Acompanhamento ou a recente auditoria efetuada pelo Ministério da Justiça incidiram principalmente sobre os custos financeiros do sistema de acesso ao direito e à justiça, desvalorizando, ou pelo menos omitindo, os impactos que a sua aplicação tem sobre a efetivação dos direitos dos cidadãos e a sua maior ou menor dificuldade, principalmente por motivos económicos, em beneficiar do apoio judiciário.

Naturalmente, o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem que ver a com múltiplos fatores, nem todos imputáveis à lei, aos operadores judiciários ou ao funcionamento do sistema judicial de forma global. Entre outros fatores, que muito influem na capacidade de acesso dos cidadãos, podem destacar-se como causas não estritamente judiciais o nível de habilitações das populações, a localização geográfica (onde habitam os cidadãos e onde estão localizados os serviços de justiça), os rendimentos e nível socioeconómico, o grau de conhecimento sobre o funcionamento do sistema judicial ou o grau de familiaridade e de utilização dos tribunais. A estes fatores, Santos (2011) acrescenta outros igualmente importantes, como

uma anterior experiência, a gravidade do interesse ou direito violado, avaliação ponderada do custo e do benefício, a capacidade financeira para suportar os custos directos e indirectos com a mobilização do tribunal (custas judiciais, encargos com advogados e peritos, disponibilidade de tempo, sobrecarga emocional na presença de profissionais, linguagens e edifícios especializados em criar distância, etc.) (2011: 113 ss.).

Várias são as condições avançadas por Santos (2011) para que os cidadãos tenham um acesso mais facilitado aos tribunais, devendo estas «incorporar medidas que promovam quer a consciência de direitos e a afirmação da capacidade para os reivindicar, quer a mobilização dos tribunais ao serviço dos cidadãos» (2011: 114 ss.). Deste modo, propõe quatro áreas prioritárias de intervenção, que se sintetizam de seguida:

- A valorização do serviço de atendimento ao público do Ministério Público e da sua ação como interface facilitadora do acesso à justiça (em particular nas áreas laboral e de família e menores), procurando disseminar-se territorialmente assegurando uma cobertura nacional;

- A reforma do regime de informação, consulta e apoio judiciário, em articulação com as múltiplas entidades locais ou nacionais prestadoras de diferentes tipos de serviços jurídicos (ONG, associações profissionais e/ou comunitárias, etc.), que devem ser sinalizadas e apoiadas de modo a criar uma rede de entidades facilitadoras de informação e consulta jurídica e, limitado por determinados critérios e em ligação à condição de advogado, de patrocínio jurídico;
- A criação de uma entidade pública para a gestão do apoio judiciário, que integre todas as respostas existentes no âmbito da informação, consulta e patrocínio judiciário, instituindo-se a figura do defensor público através do recrutamento, por concursos públicos temporários e com remuneração adequada para que as funções possam ser exercidas com qualidade;
- A revisão dos critérios de elegibilidade legal para acesso ao patrocínio judiciário, de modo a integrar muitos cidadãos que, apesar das graves limitações financeiras com que se confrontam, não se enquadram nos critérios estabelecidos atualmente para ser considerada a insuficiência económica, deixando grandes franjas da população desfavorecida de fora.

Tal como é referido logo como primeira das quatro medidas, Boaventura de Sousa Santos considera, atualmente e face à realidade do nosso sistema de acesso ao direito e à justiça, o Ministério Público como um ator fundamental para garantir este direito constitucional. Se ligarmos a primeira e a segunda medida, que se refere à intervenção das múltiplas entidades públicas e privadas, judiciais e não judiciais com competências na prestação de serviços jurídicos de alguma índole, em particular informação e consulta jurídica, verifica-se que este papel detido pelo Ministério Público poderá potencializar-se ainda mais, transformando-o num instrumento poderoso para a melhoria da acessibilidade dos cidadãos ao direito e à justiça. Por conseguinte, nos pontos seguintes do presente capítulo são exploradas diversas características do atual sistema de acesso ao direito e à justiça e que catapultam o papel do Ministério Público para uma renovada importância, aprofundando e reorganizando o que já se referiu em estudos anteriores (Dias, 2005, 2008; Dias *et al.*, 2011).

3. A intervenção do Ministério Público como promotor do acesso ao direito e à justiça

No estudo do Observatório Permanente da Justiça conduzido por João Pedroso, Catarina Trincão e João Paulo Dias (2002), procedeu-se a uma análise da intervenção do Ministério Público nos conflitos de trabalho e nos conflitos de família e menores. Quer neste estudo, quer em mais recentes (Ferreira *et al.*, 2007; Santos, Gomes *et al.*, 2006), o Ministério Público destaca-se, em termos de movimento processual, não só pela sua intervenção quantitativa, mas principalmente pelas características qualitativas, o que tem vindo a reforçar a importância do seu papel em áreas de crescente sensibilidade social. Ou seja, a complexidade dos assuntos em análise impõe, cada vez mais, um grau de exigência a esta magistratura. O aparecimento de casos judiciais muito mediatizados nestas duas áreas, em particular na referente aos processos de menores, é um dos indicadores mais evidentes do crescente dramatismo que envolve a área social de intervenção do Ministério Público. No entanto, esta intervenção adquire igualmente um relevo social determinante na área penal e na área administrativa, sendo ligeiramente mais reduzida na área cível. Contudo, nestas últimas áreas o seu papel, em termos de agente facilitador dos cidadãos no acesso ao direito e à justiça, está ainda pouco estudado.

Além da sua intervenção processual, o Ministério Público atua ainda ao nível do serviço de atendimento ao público, situação que assume igualmente algum relevo, como se aborda mais à frente. Há, contudo, que referir previamente o facto de este papel ser desempenhado em conjunto com outras instituições que prestam informações e consulta jurídica nas diversas áreas de intervenção. Como identifica António Casimiro Ferreira para a área laboral,²³¹ quer na esfera do Estado (IDICT/IGT,²³² CITE e Ministério Público), quer no âmbito do setor privado (advogados, solicitadores e outras profissões jurídicas), quer ainda na comunidade (sindicatos e associações), existe atualmente um conjunto diversificado de

²³¹ Podereferir-se, a título de exemplo, a forma como o Ministério Público lida com o incumprimento contratual de uma empresa face a um trabalhador, através, numa primeira fase, da informação jurídica prestada ao trabalhador, e, posteriormente, na promoção de uma tentativa de conciliação informal entre as partes (promovendo reuniões individuais e conjuntas e soluções para os diferendos). Numa segunda fase, pode, caso detete alguma situação irregular, da competência de outra entidade, encaminhar o processo para, p. ex., a Autoridade para as Condições de Trabalho. Por fim, pode avançar com o patrocínio da ação do trabalhador, caso este não seja sindicalizado, se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito, na defesa da concretização dos direitos laborais em causa, ou encaminhar para o pedido de apoio judiciário, através do recurso à Segurança Social.

²³² Atual Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).

opções na procura de informação ou consulta jurídica na área laboral (Ferreira, 2005a: 404; 2005b). O mesmo sucede, por exemplo, na área da família e menores, ainda que numa diversidade menor, com a possibilidade dos utentes se dirigirem, para além do Ministério Público ou das polícias, às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, aos serviços da Segurança Social ou às diversas associações que atuam no âmbito desta problemática. Na área penal, igualmente a título exemplificativo, para além das polícias, é possível recorrer à Associação de Apoio às Vítimas e a outras entidades de natureza semelhante, ao Instituto de Medicina Legal, à Segurança Social ou aos serviços das Câmaras Municipais, entre outros. Na área administrativa, realce-se, por exemplo, o papel que as associações de defesa do ambiente ou dos consumidores podem oferecer na identificação, colaboração e intervenção, em conjunto com o Ministério Público, na defesa da legalidade nas suas áreas de atuação. Já na área cível, a dispersão processual tanto pode levar a articulações com as diferentes entidades públicas de registo (predial, automóvel, civil ou comercial), conservatórias, como com as associações de apoio às crianças, Segurança Social, notários, entidades religiosas, seguradoras, Instituto de Medicina Legal, associações, entre muitas outras que interagem com os diferentes tipos de processos e partes envolvidas.

De seguida apresentam-se vários esquemas que procuram ilustrar e operacionalizar, de uma forma relativamente simplificadora, o papel do Ministério Público no âmbito da intervenção que exerce nas diferentes áreas jurídicas, de modo a que se possa observar a natureza de interface da sua atuação. De realçar que nos tribunais de competência genérica os magistrados do Ministério Público são, muitas vezes, confrontados com situações que envolvem as diferentes áreas jurídicas às quais são obrigados a dar resposta, no seu tribunal, ou a remeter, se aplicável, para o tribunal de competência especializada mais adequado e inserido na área de competência geográfica.

Não se pretende repetir aqui a análise do capítulo anterior sobre as diferentes competências do Ministério Público nas diferentes áreas jurídicas de intervenção. Tão-só se remete para um levantamento do posicionamento do Ministério Público no seio da grande panóplia de atores que intervêm na promoção dos direitos de cidadania sempre que há violações da lei e se mobilizam as distintas entidades, públicas ou privadas, judiciais ou não judiciais, para procurar as melhores soluções para cada caso. A intervenção pode situar-se

na prestação de informação ou consulta jurídica ou, em fase mais avançada, no patrocínio jurídico de uma das partes em conflito ou na indicação para nomeação de defensor oficioso, através dos serviços de Segurança Social, que iniciam o processo de averiguação da (in)suficiência económica para decisão de nomeação de um advogado, em articulação com os serviços da Ordem dos Advogados.

A ordem de apresentação das diferentes áreas de intervenção do Ministério Público inicia-se pelas designadas “áreas sociais”, nomeadamente de família e menores e laboral, que têm emergido como zonas de atuação prementes e onde os magistrados do Ministério Público ocupam, cada vez mais, um papel de grande relevância, até pelos valores sociais em causa. É principalmente nestas áreas de atuação que o Ministério Público poderá ocupar, como se verá mais à frente, um papel estrutural no sistema de acesso ao direito e à justiça e de promoção dos valores fundamentais ou dos direitos humanos.

3.1. O Ministério Público na área de família e menores: proteger as vulnerabilidades

A intervenção do Ministério Público na área de família e menores, seja nos tribunais de competência genérica ou nos próprios Tribunais de Família e Menores, adquiriu uma importância e visibilidade que não tinha há cerca de 20 anos. Fruto da maior atenção dos meios de comunicação, da maior sensibilidade e relevância social, do melhor apetrechamento institucional do Estado e da sociedade civil e, igualmente, da transformação dos valores sociais, que abandonaram a “velha” tradição de não intromissão na esfera privada, os conflitos relacionados com esta área são atualmente dos que maior alerta provocam, exigindo-se cada vez mais uma resposta célere, abrangente e pacificadora para que os superiores interesses em causa sejam devidamente acautelados. A evolução legislativa foi igualmente nesse sentido, pelo que a responsabilidade dos atores envolvidos nestes conflitos é, assim, muito maior.

A título exemplificativo, basta pensar na forma como o Ministério Público gere os conflitos familiares, como é o caso de um divórcio com filhos, podendo: numa primeira fase, aconselhar a resolver a situação de forma informal (promovendo reuniões individuais e conjuntas e soluções para os diferendos); numa segunda fase, encaminhar o caso para

gabinetes especializados²³³ (p. ex., Gabinetes de Mediação Familiar) ou para instituições mais adequadas a determinadas situações; e, por fim, avançar com o processo judicial se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito no interesse do menor. Se, no mesmo caso ou noutro, for detetada uma criança em risco, sinalizada, por exemplo, por um serviço camarário ou pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da área geográfica, o início do processo já passa por essas entidades, que posteriormente podem envolver o Ministério Público. O sentido inverso é igualmente possível, sempre que o Ministério Público deteta uma situação enquadrável nas competências da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.

A realização de um *focus group* na área de família e menores em articulação com o projeto de investigação “A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra” (Ferreira *et al.*, 2007), financiado pelo Instituto Interdisciplinar de Investigação da Universidade de Coimbra, permitiu retirar algumas ilações bastante importantes sobre a intervenção do Ministério Público nesta área. No *focus group* participaram dois magistrados do Ministério Público, um representante da Ordem dos Advogados, um representante dos serviços da Segurança Social e um representante da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens. A área geográfica de intervenção dos convidados é o distrito de Coimbra.

O Ministério Público supre uma deficiência dos tribunais, que é a falta de um serviço de informação ao público. Portanto, as pessoas só vão ao Ministério Público porque não têm, no tribunal, um serviço de informação. [...] Como não há isto, muitas pessoas vão ter ao Ministério Público quando querem saber alguma coisa. Por outro lado, encara-se o Ministério Público, neste sector, como *pivot* do sistema de proteção e de sistema de acesso nesta área e, ainda, como órgão de justiça, mais do que, digamos, patrono das pessoas (Ferreira *et al.*, 2007: 233).

²³³ Atualmente existe um conjunto diversificado de serviços especializados, coordenados e promovidos pelo Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios do Ministério da Justiça. Entre as formas atualmente em vigor estão os Centros de Arbitragem (enquadrados pelo Decreto-Lei 60/2011, que criou a Rede Nacional de Centros de Arbitragem Institucionaliza, agregando os relativos a conflitos de consumo, automóvel, etc.), os Julgados de Paz e os Gabinetes de Mediação Familiar, Laboral e Penal (a mediação na área civil está integrada nos Julgados de Paz). Sobre a resolução alternativa de litígios, ver, por exemplo, Pedroso, Trincão e Dias (2001, 2002, 2003b) e Mackie (1991). Os dados disponíveis no Sistema de Informação Estatística do Ministério da Justiça revelam que em 2011 os diversos centros registaram 2507 novos processos e terminaram 2643, demonstrando uma taxa de eficiência superior a 100%. Não é possível, contudo, analisar esta informação por se desconhecer o universo de centros de arbitragem considerados ou a desagregação do n.º de processos por centro. Aparentemente, estes dados não incluem a arbitragem nas áreas de seguros e automóvel. Ver <http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634806493329375000>.

O papel do Ministério Público, de facto, não se resume a ficar expectante no tribunal, esperando que os conflitos lhe cheguem. Para além da posição de relevo que ocupa, por via da lei, nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, o Ministério Público detém um conhecimento e uma experiência de articulação com as diversas entidades que operam em todas as vertentes relacionadas com os conflitos ou situações de risco na área de família e menores. Por conseguinte, quer de forma proativa ou mesmo reativa, o Ministério Público tem a possibilidade e legitimidade para mobilizar as outras entidades operantes no sistema de acesso ao direito e à justiça nesta área, promovendo a melhor solução para resolver as situações em causa. Desde a sinalização das situações, em que diversas entidades no terreno podem informar o Ministério Público, à deteção de situações de risco reconhecíveis nos processos em tribunal, ou ainda na sua participação ativa nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, os magistrados do Ministério Público ocupam um espaço crucial numa fase pré-judicial, em que os cidadãos procuram informa-se junto do tribunal, através do serviço do Ministério Público, sobre como resolver o seu problema. Mesmo já na fase judicial, com o processo já entrado no tribunal, podem igualmente mobilizar as diferentes entidades para colaborarem na forma de encontrar as melhores soluções para propor aos juízes para decisão judicial.

Figura 2: Ministério Público no sistema de acesso em família e menores²³⁴



As “portas de entrada” no sistema de acesso ao direito e à justiça de família e menores, como se pode observar pela figura anterior, são múltiplas. Todas passam, direta ou indiretamente,

²³⁴ Nesta figura, tal como nas seguintes, a inclusão dos “Serviços de Mediação” é feito num sentido abrangente, tal como é explicado na nota de rodapé anterior, incluindo a arbitragem, mediação, conciliação e/ou os Julgados de Paz, sempre que aplicável nas diferentes áreas jurídicas.

pelo Ministério Público. Naturalmente, estaremos aqui a omitir a intervenção de algumas entidades ou, pelo menos, a integrá-las em categorias abrangentes, sem com isso desvalorizar o papel relevante que cada uma ocupa neste processo. Consoante os conflitos ou as situações de risco em causa, os processos podem ser sinalizados ou iniciados por cidadãos, associações e outras entidades não públicas, polícias (as várias existentes), serviços camarários, escolas, hospitais, entre outras instituições públicas ou privadas que operam na área de prestação de serviços básicos necessários (p. ex., o Instituto de Medicina Legal), serviços da segurança social, serviços de mediação (como o Sistema de Mediação Familiar)²³⁵ ou Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. Forçosamente, também o Ministério Público pode ser o elemento que inicia todo o processo. Só mais tarde, e sempre passando pelo Ministério Público, o caso pode chegar à fase judicial, em tribunal. Os advogados, não estando aqui inseridos, detêm um papel importante sempre que os cidadãos os mobilizam para defender os seus interesses, razão pelo qual, em regra, não são os agentes inicializadores do processo que se refere atrás.

A dotação de competências e conhecimentos por parte dos magistrados do Ministério Público das funções e papéis desempenhados pelos diversos atores do sistema de acesso na área de família e menores é fundamental para que esta área sensível e relevante para a prossecução dos direitos de cidadania funcione adequadamente face às necessidades de quem procura resolver os seus problemas.

3.2. O Ministério Público na área laboral: equilibrar as desigualdades

O Ministério Público tem um papel preponderante na área laboral – nos tribunais de competência genérica ou nos próprios Tribunais de Trabalho –, que se transformou em “zona” crucial, em particular quando os tempos de crise financeira e económica são imensamente desfavoráveis para os interesses e direitos das partes mais frágeis nos conflitos laborais: os trabalhadores. As fragilidades das diversas causas que chegam a

²³⁵ Sobre o sistema de mediação familiar, coordenado pelo Ministério da Justiça, ver <<http://www.citius.mj.pt/Portal/article.aspx?ArticleId=54&EmulatedPage=MediacaoFamiliar>>. Este serviço, de âmbito nacional, mas com um custo de 50 euros (apesar de poder haver isenção ou apoio judiciário), tem a função de proporcionar um serviço qualificado para a resolução das divergências, conflitos e ruturas familiares.

tribunal são notórias, sejam elas relacionadas com contratos de trabalho ou precariedade laboral (Ferreira, 2005a, 2012), acidentes de trabalho (Lima, 2012; Santos, Gomes e Ribeiro, 2012) ou condições de trabalho em geral (Neto *et al.*, 2012).

No capítulo anterior, ao discorrer também sobre as competências do Ministério Público ressaltou-se, em matéria laboral, que a este compete exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de caráter social, assim como apoiar gratuitamente os trabalhadores e as suas famílias na resolução dos litígios de natureza contratual, fazendo atendimento ao público e recebendo os trabalhadores ou familiares como fase inicial da sua intervenção processual. Neste âmbito, deve o Ministério Público privilegiar a busca de soluções consensuais, procurando evitar ao máximo o recurso à ação litigiosa, em especial em matéria de acidentes de trabalho, incluindo os casos que respeitam à morte do trabalhador. No que respeita aos litígios decorrentes da relação de trabalho subordinado, o Ministério Público pode patrocinar os trabalhadores que o solicitem e que não tenham recorrido ao patrocínio do advogado da associação sindical que os represente, ou que não tenham pedido apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono. O Ministério Público tem ainda intervenção nos processos de contraordenação instruídos por deficientes condições de trabalho, assegurando igualmente melhores níveis de organização nas empresas e melhores condições de higiene e saúde no trabalho. Contudo, em todas as áreas abrangidas pela sua ação, o Ministério Público pode atuar de diferentes modos na busca da melhor solução para as partes envolvidas, em particular as mais frágeis.

Num contexto em que existe um desmantelamento da legislação laboral, que vigorou com naturais alterações ao longo dos últimos 30 anos, procurando flexibilizar ao máximo as regras de proteção do trabalho em nome de uma maior eficiência dos mercados e da promoção do crescimento económico,²³⁶ os trabalhadores encontram-se atualmente em

²³⁶ A consulta das alterações legislativas na área laboral permite observar a tendência evidente de liberalização da legislação, quase sempre em desfavor dos direitos dos trabalhadores, numa orientação de diminuição das garantias da proteção do trabalho, como é visível, por exemplo, na última alteração do Código de Trabalho, que entrou em vigor a 1 de agosto de 2012 (Lei N.º 23/2012, de 25 de junho <<http://dre.pt/pdf1sdip/2012/06/12100/0315803169.pdf>>). Esta lei, que veio proceder à quarta grande alteração do Código de Trabalho de 2009, foi apressadamente elaborada para responder às exigências contidas nas disposições inseridas no já mencionado Memorando da *Troika*.

processo de crescente vulnerabilidade social num contexto de austeridade exacerbada, tal como bem afirmou António Casimiro Ferreira (2012) ao referir que

as dinâmicas de vulnerabilização reforçam-se quando a desarticulação entre produção económica e reprodução social é facilitada pelo mau desempenho das instituições, cuja finalidade é justamente a de regular esta descoincidência. (...) uma das estratégias da sociedade de austeridade é a de vulnerabilizar uma instituição chave do equilíbrio entre o económico e o social: o direito do trabalho acarretando a vulnerabilização dos trabalhadores (Ferreira, 2012: 135).

A área de intervenção do Ministério Público, por razões diferentes das referidas para a área de família e menores, ganha uma importância particular na garantia dos direitos dos trabalhadores num contexto legislativo adverso, sendo, para isso, necessário mobilizar não só a sua intervenção processual, mas essencialmente a articulação entre os diversos atores que operam nesta área.

A realização de um *focus group* na área laboral, tal como foi efetuado na área de família e menores, no âmbito do já referido projeto de investigação “*A ação do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra*” (Ferreira *et al.*, 2007), contribuiu bastante para compreender o funcionamento do sistema de acesso ao direito e à justiça na área laboral, para além do que vem estipulado nas diferentes leis enquadradoras. No *focus group* participaram os seguintes atores: um magistrado do Ministério Público, um juiz de direito, um representante da Ordem dos Advogados, um representante dos serviços da Segurança Social, um representante dos serviços da Autoridade para as Condições do Trabalho, um representante dos sindicatos e um representante das associações empresariais. A área geográfica de intervenção dos intervenientes foi, igualmente, o distrito de Coimbra.

O papel ocupado pelo Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça na área laboral ressalta de imediato com a transcrição que a seguir se coloca, resultante do *focus group* efetuado.

[A informação] é um dos pontos que eu acho que é essencial, porque é extremamente importante que as pessoas saibam o que fazer [...] para que não haja um qualquer atropelo dos seus direitos [...] E, hoje em dia, é algo que mais se evidencia, com o terror que está instalado no meio empresarial. Hoje em dia ninguém está seguro no emprego, principalmente nesta zona [Coimbra], onde o tecido empresarial é confundido com o patronato (Ferreira *et al.*, 2007: 184).

À imagem do exemplificado na área de família e menores, a Figura 3 ilustra o papel de interface do Ministério Público no seio do conjunto de atores envolvidos na área laboral. Procurando não repetir a exposição realizada no ponto anterior, há que realçar que, na área laboral, os atores são, em parte, diferentes pela natureza dos conflitos em causa e pela sua maior consolidação histórica, que resulta de um processo negocial, arbitrado pelo Estado, ao nível da concertação social, que tem procurado, em particular após o 25 de Abril de 1974, promover o consenso entre as entidades patronais e os trabalhadores, organizados em sindicatos. Deste modo, é um sistema de acesso mais modelado e regulado que o anterior, mas onde, tal como se referiu atrás, começa a ter no Estado um ator que promove o desequilíbrio entre as partes, através das suas opções legislativas que rompem consensos construídos laboriosamente ao longo de décadas, tornando-se o ator principal nas mudanças na regulação do mundo do trabalho (Ferreira, 2005a, 2012).

O Ministério Público tem, assim, um papel mais importante que anteriormente, pelo dever de ativamente procurar soluções que, respeitando a lei, promovam a diminuição das desigualdades estruturais resultantes da mera aplicação da lei e protejam os direitos remanescentes dos trabalhadores, num quadro legal cada vez mais difícil de operacionalizar em nome dos direitos fundamentais. Deste modo, como se pode vislumbrar pela figura apresentada, as “portas de entrada” do sistema são múltiplas, podendo passar pelos cidadãos, sindicatos, advogados (em nome das empresas ou dos trabalhadores), associações empresariais, Autoridade para as Condições do Trabalho ou Segurança Social. O Ministério Público pode igualmente, ao ser ativado por qualquer um dos atores referidos, encaminhar os trabalhadores em causa para qualquer uma das entidades que opera na área, caso considere que poderá ter uma solução mais célere e justa para o problema que coloca. O Ministério Público pode ainda, no exercício das suas competências, sugerir ou enviar as partes para o Sistema de Mediação Laboral para mediar litígios surgidos no âmbito de contratos individuais de trabalho, com exceção das matérias relativas aos direitos indisponíveis.²³⁷

²³⁷ Sobre as competências do Sistema de Mediação Laboral, coordenado pelo Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios, do Ministério da Justiça, ver <<http://www.gral.mj.pt/categoria/conteudo/id/15>>. O juiz pode, igualmente, determinar que as partes devem recorrer à mediação, salvo se uma das partes se opuser, já em fase judicial do litígio.

Figura 3: Ministério Público no sistema de acesso laboral



Existem igualmente outros atores que são chamados a intervir nos processos nesta área jurídica consoante as necessidades e o tipo de litígios, como é, por exemplo, o caso do Instituto de Medicina Legal na determinação do grau de incapacidade do trabalhador nos processos relativos a acidentes de trabalho (Lima, 2011). A vulnerabilidade dos trabalhadores pode ser apoiada por um conjunto alargado de atores, de forma organizada ou a título individual, pelo mero recurso a umas das entidades, entre as quais o Ministério Público, que pode atuar de imediato para atender ou encaminhar o trabalhador para a entidade mais competente nas matérias em causa.

A atuação dos magistrados do Ministério Público na articulação entre os diversos atores do sistema de acesso na área laboral é crucial para que esta área funcione de forma mais equilibrada e procure em tempo útil, face às emergências em causa, a busca de soluções dignas, em conformidade com a lei e salvaguardando os direitos de cidadania em causa.

3.3. O Ministério Público na área penal

A área penal é a principal zona de atuação do Ministério Público em Portugal. Se se efetuar uma comparação com os diferentes modelos de Ministério Público existentes noutros países, europeus ou de outros continentes, e como se viu no Capítulo 4 ou nos estudos aí referidos, a principal comparação aplica-se à intervenção na luta contra o crime. É nesta área que se concentra a maioria das violações dos direitos humanos dos cidadãos, seja em casos de roubo, homicídio, violação, tráfico de estupefacientes ou de seres humanos, agressão ou violação das regras sociais básicas e que são lesivas do bem-estar de todos, como são os

casos relacionados com corrupção e fraudes financeiras, entre muitas outras situações que não se vão enumerar por constituírem parte de uma longa lista. Importa, sim, referir que a atuação do Ministério Público, tal como se apresentou no Capítulo 6, se reveste de uma multiplicidade de características na receção das queixas, na ativação dos procedimentos, na coordenação das investigações, na dedução das acusações ou na promoção de soluções, judiciais ou alternativas. É pelo Ministério Público que todos os crimes passam, pela obrigatoriedade de lhe serem reportados pelos diversos agentes a atuar no sistema de acesso penal. Mas também compete ao Ministério ser o próprio agente ativador dos processos sempre que detenha indícios de haver crimes praticados, em concordância com o princípio da legalidade atualmente em vigor.²³⁸

É no âmbito desta última atividade que importa, neste trabalho, analisar o papel ocupado pelo Ministério Público como elemento facilitador e promotor do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça penal, de modo a que os seus direitos sejam acautelados, reparados e garantidos. Por conseguinte, a panóplia de instituições que servem de “porta e entrada” no sistema é imensa. Inclui-se aqui, naturalmente, os crimes de natureza pública, como é o caso da violência doméstica em que qualquer pessoa que tenha conhecimento da sua existência deve comunicá-lo a uma autoridade policial ou judicial. Nesse sentido, e continuando neste exemplo, quer os cidadãos quer as associações que atuam nesta área desempenham uma ação importantíssima na denúncia e no combate a estes crimes. Assim, podemos apenas enunciar os atores que podem ativar o Ministério Público em situações de violência doméstica, como é o caso dos cidadãos, de associações de apoio à vítima ou de luta contra a violência, as polícias, os serviços de Segurança Social, das Câmaras, das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, de

²³⁸ Sobre esta matéria, ver a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008 <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/08/16500/0603806042.pdf>>) que estipula o modo de articulação e coordenação e as competências entre as diversas forças policiais e órgãos judiciais. Consultar, igualmente, o Estatuto do Ministério Público, a Lei-Quadro da Política Criminal e as sucessivas leis de política criminal (<<http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/leis-processuais/outra-legislacao/lei-quadro-da-politica>>) que estabelecem as prioridades da investigação criminal para os biénios seguintes. De referir que a definição das prioridades em termos de política criminal vem introduzir um enquadramento misto na atividade do Ministério Público na área penal, dado que procura articular o princípio da legalidade com o princípio da oportunidade, ainda que a nível estrutural. Contudo, como é sabido, o próprio Ministério Público e os magistrados no seu dia-a-dia, definem, de acordo com os meios limitados de que dispõem, as prioridades de atuação. Esta é uma polémica pouco discutida que tarda em emergir para o debate público, mas tão sensível como imprescindível, em particular em tempos de escassez de meios, para que a sociedade portuguesa possa definir onde aplica com maior veemência os meios operacionais na luta contra a criminalidade.

hospitais ou escolas ou de outros serviços públicos que tenham acesso a indícios de que estas práticas ocorrem. Ao Ministério Público cabe analisar os indícios e procurar apurar os factos, procurando de seguida atuar, quer chamando as partes ou, caso avalie que a auscultação das partes não resolverá a situação, logo abrindo uma investigação criminal. Pode, contudo, e ainda numa fase pré-judicial, mobilizar diferentes instituições para procurar soluções céleres para problemas prementes, recorrendo, se necessário, a casas de abrigo, à Segurança Social, entre outras, para acautelar a continuação das práticas criminais, enquanto pode aplicar medidas de coação. Também pode atuar de uma forma mais informal, envolvendo ou não outras entidades, se as situações apuradas demonstrarem um potencial de resolução apenas com uma intervenção “moral”, ou seja, chamando as partes para as avisar das consequências que advirão da continuação dos atos e apelando à fácil e consensual resolução dos problemas, daí resultando um mero processo administrativo. Neste contexto, pode mobilizar outras entidades para acompanharem a situação, de modo a acautelar os riscos inerentes ao conflito em causa.

Figura 4:Ministério Público no sistema de acesso penal



A apresentação de um esquema que apure toda a atividade do Ministério Público na área do sistema de acesso ao direito e à justiça penal é, por conseguinte, uma tarefa quase impossível, tão grande é o número de entidades envolvidas e de possibilidades de ativação do sistema. Na Figura 4 referem-se: os cidadãos, as associações, as polícias, a Polícia Judiciária, as autoridades públicas de fiscalização e inspeção (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, Inspeção-Geral do Ambiente, da Saúde, das Finanças, entre muitas outras), os serviços da Segurança Social, das

câmaras municipais, dos hospitais, escolas e outros serviços públicos. Embora não esteja na figura, a comunicação social contribui em muito para a denúncia pública dos crimes. Quando solicitado pelos cidadãos, pode o Ministério Público remeter para qualquer das entidades referidas, ou mesmo para o Sistema de Mediação Penal,²³⁹ a procura de uma solução ou apenas, se for o caso, de informações sobre os procedimentos que o cidadão deve seguir. Muitas vezes, o referido encaminhamento é apenas para poder avaliar uma situação antes de tomar uma decisão sobre se deve apresentar queixa ou se o serviço procurado pode resolver, no âmbito das suas competências, o caso que lhe é apresentado.

A atuação formal do Ministério Público é, nalgumas situações, tão importante como pode ser a sua ação informal, sem que seja necessário abrir um procedimento administrativo e/ou judicial. A capacidade de avaliação e de conhecimento das entidades que atuam no sistema é uma condição imprescindível para que os magistrados do Ministério Público possam atuar de forma clarividente, transparente e na procura da melhor solução para cada situação, salvaguardando sempre os direitos dos cidadãos. A capacidade de estabelecer articulações virtuosas dentro e fora do sistema judicial só pode ser considerada uma mais-valia para os cidadãos, razão pela qual deve ser estimulada a dotação de conhecimentos e experiência suficiente por parte dos magistrados do Ministério Público, para além da necessária humildade em procurar soluções junto das entidades que atuam no terreno.

3.4. O Ministério Público na área cível e administrativa

As competências do Ministério Público nas áreas cível e administrativa são, por um lado, pouco precisas quando comparadas com as anteriores mas, por outro, muito diversificadas na sua abrangência da natureza dos processos, razão pelo qual não é simples apresentar, de

²³⁹ A Mediação Penal foi introduzida no ordenamento português através da Lei n.º 21/2007 <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/06/11200/37983801.pdf>>, seguindo o disposto no artigo 10.º da Decisão Quadro n.º 2001/220/JAI, do Conselho da União Europeia, relativa ao estatuto da vítima em processo penal <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:pt:HTML>>, que determina que os Estados-Membros se devem esforçar por promover a mediação no âmbito de processos de natureza criminal. Para mais informação, ver <<http://www.gral.mj.pt/categoria/conteudo/id/16>>. De referir que a grande maioria dos magistrados do Ministério Público contactados não tem uma opinião favorável sobre o funcionamento deste mecanismo em termos gerais, nem são defensores da sua existência por considerarem que ocupa um espaço para o qual estão mais habilitados e que se enquadra dentro das suas competências, queixando-se, contudo, que lhes falta tempo e meios para poderem estimular mais o seu exercício.

forma organizada e operacional, a intervenção e papel que o Ministério Público tem no sistema de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça em matérias cíveis e administrativas. A opção por juntar as competências nas áreas cíveis e administrativas, apesar de integrarem, inclusivamente, duas jurisdições distintas (Tribunais Judiciais e Tribunais Administrativos e Fiscais²⁴⁰), justifica-se pela sobreposição de temáticas que ocorre, como se pode constatar a seguir, em particular nas áreas da defesa dos interesses do Estado e dos interesses difusos. Naturalmente, do ponto de vista meramente “jurídico”, esta opção pode constituir um erro ou, pelo menos, uma confusão na apresentação da ação do Ministério Público que pode provocar equívocos e não ser devidamente esclarecedora. Além disso, a junção da análise da intervenção do Ministério Público nas áreas cíveis e administrativas também tem que ver com a defesa que se faz, neste como noutros trabalhos (Dias, 2004), da eliminação das atuais duas jurisdições, integrando-as nos Tribunais Judiciais, eventualmente com uma área de especialização administrativa.

As diversas intervenções do Ministério Público na área cível podem ser organizadas em três grandes categorias, de modo a permitir uma melhor operacionalização: 1) na representação do Estado e de entidades públicas; 2) na tutela do Estado enquanto coletividade, relativamente a questões de personalidade; 3) e na tutela do ordenamento jurídico na defesa dos interesses difusos. Assim, na primeira categoria, encontra-se, entre outras, a reclamação de créditos e a instauração de ações paulianas em nome da Fazenda Nacional, as ações em representação do Estado ou das suas direções regionais,²⁴¹ a gestão do património (privado)

²⁴⁰ O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais é regido pela Lei N.º 13/2002, de 19 de fevereiro, entretanto alterado por duas vezes (Leis N.ºs 4-A/2003 e 107-D/2003). Nesta lei estão inseridas as competências dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que vão mais além do que inserido nesta análise, como se pode observar pela sua consulta.

²⁴¹ A alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais suscitou algumas dúvidas e provocou análises distintas, em particular no que respeita ao litígio dos contratos, onde se continuou a manter a opção por um sistema jurisdicional com uma bipartição de competências entre a jurisdição administrativa e a jurisdição comum. Assim, segundo a análise efetuada por Silva (2006), que se transcreve quase na íntegra, a «delimitação de competências dos tribunais administrativos e fiscais consistiu em formular critérios de qualificação dos contratos. Em primeiro lugar, o *critério do procedimento pré-contratual*: a jurisdição administrativa é competente para apreciar todas as questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais exista lei que os submeta a um procedimento pré-contratual de direito administrativo (alínea e) do nº 1 do artigo 4º). Por obrigação da (já abundante) legislação comunitária, o ordenamento jurídico submete vários contratos a procedimentos pré-contratuais específicos. Quando assim seja, e independentemente de se tratar de contratos tradicionalmente de direito privado ou público, é a jurisdição administrativa a materialmente competente. Em segundo lugar, o *critério substantivo*: a jurisdição administrativa é competente para apreciar todas as questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo,

do Estado, a liquidação de herança vaga a benefício do Estado, a execução por custas e multas impostas em processo civil, a declaração de nulidade de contrato de sociedades ou o controlo da legalidade de associações e cooperativas. Nestas ações, o Ministério Público interage, para além dos cidadãos (ou seus representantes), com o Estado e seus múltiplos organismos, bem como com as conservatórias de registo comercial.

Na segunda categoria, encontram-se, igualmente entre outras possibilidades previstas nas diversas leis aplicáveis, as ações de interdição e inabilitação, as autorizações para alienação de bens do interdito, inabilitado ou incapacitado de facto, a representação dos incapazes (menores, interditos e inabilitados), a justificação de ausência e declaração de morte presumida, as ações de registo, as autorizações para remoção de cadáveres, as ações respeitantes a reembolsos à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (respeitantes a adiantamentos de indemnizações feitos pelo Estado a vítimas de violência doméstica), ou os processos administrativos relacionados com interditos e com queixas respeitantes à saúde pública. Neste âmbito, o Ministério Público, por um lado, com os cidadãos (ou seus representantes) e, por outro, com uma diversidade de entidades, entre as quais, a Segurança Social, os Hospitais Psiquiátricos, o Instituto de Medicina Legal, as Câmaras Municipais, os Delegados de Saúde, as Instituições Privadas de Solidariedade Social, as Conservatórias de Registo Civil ou a Associação de Apoio à Vítima.

Por último, na terceira categoria identificada, no âmbito da defesa dos interesses difusos, o Ministério Público atua em diversas áreas distintas, como o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, o património cultural, a saúde pública ou a defesa dos consumidores.

de contratos especificamente acerca dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos do respectivo regime substantivo, ou de contratos que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público (alínea f) do nº 1 do artigo 4º). [...] O que mais releva é a sujeição do contrato a normas de direito público, o que sempre acarreta um esforço do intérprete ou do aplicador do Direito na procura desse regime, na certeza, porém, de que estão hoje bem melhor definidas as competências, em matéria contratual, entre a jurisdição administrativa e jurisdição comum.

Uma última referência: é ainda da competência dos tribunais administrativos e fiscais a apreciação da invalidade de quaisquer contratos (independentemente de serem administrativos ou de direito privado) que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração (alínea b) do nº 1 do artigo 4º). Tal solução é apenas o corolário, a nosso ver, de uma cláusula geral de suficiência e plenitude da jurisdição administrativa: a submissão de eventuais contratos de direito privado aos tribunais administrativos, em virtude da origem do contrato – um acto administrativo – só pode compreender-se no âmbito da completa remissão para esta ordem de tribunais de toda e qualquer relação contratual que tenha na sua origem uma relação jurídica administrativa».

Nestas intervenções, encontram-se especialmente previstos dois tipos de ações: a *ação inibitória*,²⁴² destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores que: atentem contra a saúde pública; se traduzam no uso de cláusulas gerais proibidas; ou consistam em práticas comerciais expressamente proibidas por lei; e a *ação popular*,²⁴³ que visa a proteção da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, da proteção do consumo de bens e serviços, do património cultural e do domínio público. Aqui, há que referir a distinção entre: a *ação procedimental administrativa*,²⁴⁴ abrangendo a ação para defesa dos interesses identificados junto do tribunal administrativo; o *recurso contencioso*, com fundamento em ilegalidades de quaisquer atos administrativos lesivos,²⁴⁵ que são da competência dos tribunais administrativos; e a *ação popular civil*, da competência dos tribunais civis, em que o Ministério Público intervém em tais procedimentos ou ações fiscalizando a legalidade e podendo substituir-se ao autor se este desistir ou transigir, representando o Estado, se este for parte na causa, ou outras pessoas coletivas públicas, quando tal for autorizado por lei, ou representando os ausentes, os menores e demais incapazes. A intervenção do Ministério Público nesta diversidade de intervenções faz-se com os cidadãos e em articulação, entre outras possibilidades, com o Estado (e seus organismos), as autarquias locais ou as associações e outras formas de organização da sociedade civil.

O papel do Ministério Público nas áreas cível e administrativa detém uma grande relevância, em particular pelo potencial de promoção e defesa de uma multiplicidade de interesses que comumente se designam de direitos de terceira geração, como, em termos genéricos, os

²⁴² Estas ações, previstas na Lei de Defesa dos Consumidores e na Lei das Cláusulas Contratuais Gerais, podem ser propostas pelos consumidores e associações de consumidores, pelo Ministério Público ou pelo Instituto do Consumidor, quando estejam em causa interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos.

²⁴³ Estas ações, previstas na Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, podem ser propostas por qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, pelas associações e fundações defensoras dos interesses em causa ou as autarquias locais, em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respetiva circunscrição. O Ministério Público estará sempre presente nestes procedimentos ou ações, enquanto fiscalizador da legalidade ou como representante do Estado ou de algum incapaz, caso algum destes seja autor ou réu.

²⁴⁴ Configurada como mecanismo de participação dos cidadãos, individualmente ou de forma organizada, no controlo da legalidade da atuação administrativa, constituindo um instrumento da democracia participativa, infelizmente ainda pouco usado dada a existência de alguma burocracia na sua configuração e a resistência de muitos atores judiciais e profissionais, das áreas envolvidas, em deixarem nas mãos dos cidadãos o poder de ativação e fiscalização das ações/omissões do Estado em sentido lato.

²⁴⁵ Foi no âmbito destes procedimentos que, por exemplo, foram interpostas várias ações respeitantes à luta contra a coincinação de resíduos nas cimenteiras junto do tribunal administrativo, numa polémica que durou vários anos, na viragem do século (Matias, 2010).

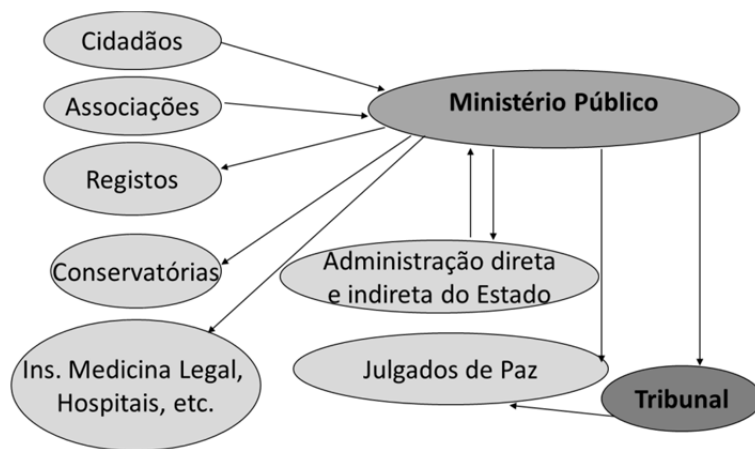
relativos ao consumo, ambiente e urbanismo ou qualidade de vida (Bobbio, 1992; Santos, 2003b; Duarte, 2011). Tal como nas áreas anteriormente analisadas, a atuação formal do Ministério Público é fundamental para levar a bom porto a concretização dos direitos em disputa, estando num ponto de interface em que, em determinados assuntos, pode ser importante a sua capacidade de mobilização de vários atores para a recolha da informação necessária, de forma independente, antes de tomar alguma decisão. Os assuntos relacionados com o ambiente são exemplo desta ação, em que é possível mobilizar peritos ou associações de defesa do ambiente para a recolha de informação relevante para uma avaliação correta e abrangente dos valores em causa. Sabendo que certas matérias exigem um conhecimento aprofundado não só do direito, mas também dos contextos, causas e consequências das ações/omissões, em conflitos específicos, a capacidade do Ministério Público para interagir e articular a análise da lei e das especificidades que cada processo engloba torna o seu papel imprescindível para uma boa decisão (arquivamento, acusação ou simples chamada de atenção, de forma informal, aos responsáveis envolvidos).

Uma nota final, na apresentação da Figura 5, para o papel desempenhado pelos Julgados de Paz, que, no ordenamento jurídico português, têm competência para apreciar e decidir ações declarativas cíveis, com exceção das que envolvam matérias de direito da família, direito das sucessões e direito do trabalho, cujo valor não ultrapassasse os 5000 €. Atualmente, existem 25 Julgados de Paz, que abrangem, na área de competência dos 61 concelhos envolvidos, 3,4 milhões de habitantes (Costa, A.S. *et al.*, 2002; Gonçalves, 2007; Pires, 2008; Almeida, 2009).²⁴⁶ Neste sentido, a interação do Ministério Público com os Julgados de Paz pode decorrer principalmente do aconselhamento aos cidadãos para usarem este mecanismo para, mais

²⁴⁶ As informações sobre a legislação enquadradora, as competências, a distribuição territorial ou as atividades desenvolvidas, entre outras, podem ser consultadas nos *sítes* do Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios do Ministério da Justiça <<http://www.gral.mj.pt/categoria/conteudo/id/7>> ou do Conselho de Acompanhamento dos Julgados de Paz <<http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/index.asp>>. De acordo com a informação disponibilizada pelo Sistema de Informação Estatística do Ministério da Justiça <http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634806493329375000>, em 2011 entraram 10 025 processos nos 25 Julgados registados, tendo findado 9647. O número de processos cresceu anualmente desde o primeiro ano que consta do relatório, sendo que em 2005 tinham sido registados 3541 processos entrados nos 12 Julgados existentes na altura. Significa que a abertura de mais Julgados de Paz permitiu aumentar o número de processos entrados e alargar o âmbito territorial, configurando ainda uma intervenção muito reduzida se considerarmos, comparativamente, o volume processual nos tribunais, em que no ano de 2010 se registou a entrada global de mais de 750 mil processos nas diferentes instâncias. O movimento no Julgados de Paz é de cerca de 1,3% do volume global dos tribunais.

célere e informalmente, resolverem os seus conflitos. Contudo, o funcionamento e utilização dos Julgados de Paz, como se viu anteriormente, não é consensual nem pacífico junto de todos os atores judiciais e políticos, incluindo a comunidade científica, por suscitar um conjunto de dúvidas sobre, por exemplo, a excessiva informalidade, a formação dos profissionais, a relativa celeridade (em particular, nalguns Julgados de Paz que evidenciam já uma certa morosidade), nos resultados alcançados e, ainda, nos custos envolvidos, que em termos comparativos podem ser superiores, em valores médios, às ações que correm em tribunal.

Figura 5: O Ministério Público no sistema de acesso cível e administrativo-fiscal



3.5. O “lugar e o espaço” do Ministério Público: *interface* entre a justiça e a sociedade

O “lugar e o espaço” ocupado pelo Ministério Público pode, na sequência do exposto atrás, ser classificado como de *interface*, ou seja, o estabelecimento de articulações entre as diversas partes e entidades envolvidas nos litígios ou na prestação de informações aos cidadãos, ou partes envolvidas, para que possam recorrer a quem estiver melhor habilitado para ajudar a resolver a situação, seja uma entidade pública ou privada, judicial ou não judicial. Este espaço e lugar ocupado pelo Ministério Público confere-lhe, em termos profissionais, características atípicas para o ideal-tipo de magistrado e coloca os magistrados num grau de grande proximidade com os cidadãos para o qual não foram formados durante os últimos 35 anos.

A posição de “interface”, que se caracteriza, assim, por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades

privadas ou da sociedade civil numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial,²⁴⁷ permite-lhe ter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos, para além de poder, concomitantemente, assumir qualquer um destes papéis. Por outras palavras, consoante as áreas jurídicas, o Ministério Público ocupa, no conjunto deste sistema multilateral a que podemos juntar os serviços de conciliação, mediação e arbitragem existentes, um papel de *interface* entre, por um lado, os cidadãos que procuram a sua “tutela” e, por outro, a diversidade de instituições que “oferecem” diferentes respostas à multiplicidade de necessidades apresentadas pelos cidadãos.

A partir de uma análise da justiça de menores, João Pedroso propõe o termo “charneira”, ao referir que

só o Ministério Público poderá articular e acompanhar a intervenção da comunidade e da administração, em primeira linha numa relação dual com as famílias e as Comissões de Protecção de Menores, em segunda linha quando ao nível anterior não foi possível retirar a criança do perito e, por último, a intervenção do Tribunal quando anteriormente os pais não deram o seu consentimento a qualquer intervenção ou ela não foi possível de modo eficaz (Pedroso, 1998: 75)

Optou-se, neste trabalho, pelo conceito de “interface” por permitir dar não só a imagem de um “ator” privilegiado entre duas entidades ou cidadãos, mas também por se referir à vertente de facilitador de “troca de informações”, que, para quem procura soluções para resolver os seus problemas, é uma componente fundamental. Já “charneira”, num sentido mais literal, aponta mais para “elo de ligação” ou “intermediário”, excluindo a componente de ator ativo na troca de informações.

O Ministério Público exerce, assim, um roteiro de funções, formais e informais, que o catapultam para um patamar de importância provavelmente muito superior ao expectável. E isto é tanto mais assim quando nos deparamos com a inexistência de alternativas realmente

²⁴⁷ Pode referir-se, a título exemplificativo, a forma como o Ministério Público lida com o incumprimento contratual de uma empresa face a um trabalhador, numa primeira fase, através da informação jurídica prestada ao trabalhador e posteriormente na promoção de uma tentativa de conciliação informal entre as partes (promovendo reuniões individuais e/ou conjuntas e soluções para os diferendos). Numa segunda fase, caso detete alguma situação irregular da competência de outra entidade, pode encaminhar o processo para, p. ex., a Autoridade para as Condições de Trabalho. Por fim, pode avançar com o patrocínio da ação do trabalhador, caso este não seja sindicalizado, se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito na defesa da concretização dos direitos laborais em causa, ou encaminhar para o pedido de apoio judiciário, através do recurso à Segurança Social.

credíveis e efetivas para o exercício do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, dado que, por exemplo, o acesso à informação e consulta jurídica²⁴⁸ pode acarretar dificuldades e os mecanismos de resolução alternativa de litígios atualmente em vigor apenas muito parcialmente ocupam funções que o Ministério Público pode exercer de forma mais abrangente, credível e até com menores custos, como se irá observar nos pontos seguintes.

O Ministério Público, no âmbito deste papel de *interface* nas diferentes áreas de intervenção, adquire uma relevância social que permite, se devidamente internalizada e operacionalizada, contrariar as atuais tradições judiciárias, virando a sua atuação para responder em primeiro lugar aos interesses dos cidadãos, como bem analisa Laborinho Lúcio:

Temos uma tradição judiciária muito marcada por dois pilares fundamentais: o positivismo jurídico na interpretação da lei e do direito; e um corporativismo institucional (não no sentido pejorativo) que leva a que o sistema se feche sobre si próprio e procure um discurso de auto-legitimação. [...] a centralidade do sistema tem de estar no cidadão e não é isso que acontece num sistema tributário de uma visão positivista e autoritária, em que quem está no centro é o tribunal e o juiz, e o cidadão surge como alguma coisa externa que é visto como beneficiária. A independência dos tribunais, que é sagrada num Estado de Direito, é um direito dos cidadãos e um dever dos tribunais (Laborinho Lúcio, *Público*, 29/01/2007).

Esta temática tem vindo a adquirir maior importância pelo facto de se observar nos últimos anos uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, num conjunto de alterações que procuram, em termos de objetivos e fundamentos, facilitar o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (Dias e Pedroso, 2002; Pedroso, Trincão e Dias, 2002, 2003a). Acresce, contudo, que numa fase de implementação de importantes reformas, seja em termos organizacionais (mapa judiciário e gestão dos tribunais), profissionais (alterações

²⁴⁸ A prestação de informação e consulta jurídica remete, como se irá ver mais à frente, para um assunto polémico, em particular com a Ordem dos Advogados, gerado a partir do papel que os Gabinetes de Consulta Jurídica desempenham, ou deviam desempenhar, para colmatar a necessidade dos cidadãos em aceder à informação. A consulta jurídica, de acordo com o Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios, «consiste no esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos nos quais avulsem interesses pessoais legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão. Compreende também a realização de diligências extrajudiciais que decorram directamente do conselho jurídico prestado e que se mostre essencial para o esclarecimento da questão colocada. O Ministério da Justiça em cooperação com a Ordem dos Advogados e com as Autarquias Locais garante a existência de Gabinetes de Consulta Jurídica, com vista à gradual cobertura territorial do País» <<http://www.gral.mj.pt/categoria/conteudo/id/13>>. Atualmente, existem registados 24 Gabinetes de Consulta Jurídica, dos quais 4 se encontram suspensos. De referir que os Gabinetes são constituídos através da celebração de protocolos entre o Ministério da Justiça, a Ordem dos Advogados e as autarquias locais, assumindo cada uma das partes determinadas obrigações, sendo o Ministério da Justiça a suportar os custos dos honorários estabelecidos para o pagamento dos serviços prestados pelos advogados.

nas competências profissionais), legais (movimento de simplificação processual: informalização e desjudicialização), informáticos (reforço e/ou renovação dos programas informáticos e do equipamento) ou na reformulação/aprofundamento dos mecanismos alternativos de resolução de litígios, é necessário repensar o papel desempenhado pelos diferentes atores judiciais de uma forma global, integrada e complementar.

O Ministério Público é, neste contexto, um ator crucial que importa posicionar no lugar e no espaço correto no seio do sistema global de justiça para permitir que todas as potencialidades que as décadas de experiência, as competências que exerce e as práticas que os magistrados foram adotando possam ser internalizadas e concretizadas em benefício dos cidadãos. Esta diversidade de papéis que o Ministério Público desempenha confere-lhe, igualmente, um carácter de multifuncionalidade, que levanta diversas dúvidas, e questões e é alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais. Contudo, a hipótese de trabalho aqui aprofundada é que o desempenho desta magistratura, no atual contexto social, político e judicial, é incontornável e não pode, nem deve, ser diminuído, correndo-se o risco de, se assim não for, se verificar uma redução da efetividade dos direitos por parte dos cidadãos (Dias, 2005).

4. O Ministério Público e os cidadãos: um relacionamento de múltiplas facetas

A prestação de informação e aconselhamento jurídico, a promoção de formas de conciliação, o patrocínio judiciário ou o encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos são algumas das atividades quotidianas dos magistrados do Ministério Público, nas diferentes áreas jurídicas em que intervêm, que, na maior parte das vezes, não decorrem diretamente das suas competências legais.²⁴⁹ Os cidadãos têm, deste modo, na maior parte das vezes através do serviço de atendimento ao público, acesso a um órgão judicial de múltiplas facetas que proporciona não só a prossecução dos seus direitos por via judicial, mas

²⁴⁹ Os relatórios apresentados pelo Ministério da Justiça e pela Procuradoria-Geral da República, até recentemente, não referiam quaisquer dados estatísticos relacionados com estas práticas, limitando-se aos casos que ficam registados em tribunal. Esta ausência não permite ter uma ideia correta da real atividade do Ministério Público. Apenas a partir de 2005, como se irá ver no capítulo seguinte, aparecem dados globais relativos ao serviço de atendimento existente em muitos tribunais, sem que seja possível compreender se essa informação se reporta à totalidade dos tribunais ou apenas àqueles em que se registam as atividades relacionadas com o atendimento ao público e aos resultados dessa ação (encaminhamento, esclarecimento, apoio na proposição de uma ação, etc.).

igualmente a resolução dos seus conflitos através de práticas de informação/consulta jurídica, conciliação e/ou mediação.²⁵⁰ No entanto, o reconhecimento desta prática é muito reduzido, seja por parte dos restantes operadores judiciais e políticos ou mesmo pela desvalorização (não) propositada dos próprios magistrados do Ministério Público, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Procuradoria-Geral da República (por intermédio do Procurador-Geral da República ou do próprio Conselho Superior do Ministério Público).

Nas palavras de António Casimiro Ferreira, esta atividade, por exemplo na área do trabalho, insere-se num quadro em que, nos últimos anos, foi conferida à jurisdição laboral, pelo Ministério Público, uma maior importância e reconhecimento. Considera o autor que, entre as várias funções desempenhadas,

o atendimento ao público tornou-se [...] numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área, reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou a uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos (Ferreira, 2005a: 430).

A mesma afirmação se pode aplicar à jurisdição de família e menores, dado que a realidade, em muitos casos, é muito semelhante no que concerne à importância do serviço de atendimento.

A temática do lugar e espaço que o Ministério Público deve desempenhar, como elemento facilitador e promotor do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, registou a partir do ano de 2007 vários desenvolvimentos que merecem ser destacados pela inversão de tendência que manifestam, ainda que de forma gradual e ténue (conjuntural, em vários aspetos, pelas discussões e tensões existentes no próprio seio do Ministério Público, e não estrutural). Em primeiro lugar, há a realçar a preocupação do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), no seu penúltimo congresso, que decorreu de 1 a 3 de fevereiro de 2007, sob o tema “Responsabilidade comunitária da Justiça: o papel do Ministério Público”. De

²⁵⁰ Esta é uma dialética, não assumida, entre a opção pelo tempo da justiça real (nos tribunais) e o tempo da justiça social (que produz o maior efeito junto dos cidadãos), em que a segunda opção é muito mais curta do que a primeira (Ferreira e Pedroso, 1997; Gérard *et al.*, 2000; Ost, 2001). Consoante as áreas jurídicas, os casos concretos e a prática profissional individual, os magistrados do Ministério Público assumem, assim, uma destas opções, numa avaliação que “mistura” o princípio da legalidade (em vigor no nosso ordenamento jurídico) e o princípio da oportunidade, aplicado na prática sempre que se opta por uma outra solução que não a da aplicação do princípio da legalidade, pelo motivo que lhe pareça mais correto na sua avaliação individual.

facto, estrategicamente, o SMMP reorientou o discurso público da legitimidade do Ministério Público não apenas para as suas funções constitucionais numa visão restrita, como era habitual, mas para uma perspetiva alargada, centrando as atenções no contributo da sua função para os desejos dos cidadãos. E neste contexto, realçou o dever/responsabilidade/papel que o Ministério Público tem para com o cidadão nas suas diversas funções, entre elas o atendimento ao público. O último congresso, que teve lugar já em 2012, entre 1 e 4 de março, voltou a integrar, embora numa perspetiva um pouco mais difusa, as questões do papel do Ministério Público, num evento que decorreu sob o tema da “Justiça, Cidadania e Desenvolvimento”. No programa, foi possível observar mais em pormenor que a questão fulcral do lugar do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça ocupou um espaço razoável, tendo inclusivamente ficado inscrito nas conclusões gerais do congresso, ainda que, no atual contexto de crise económico-financeira e de restrições na área da justiça, o debate se tenha centrado noutras temáticas.

Em segundo lugar, a tomada de posse do Procurador-Geral da República, Fernando Pinto Monteiro, em outubro de 2006, pareceu indiciar uma mudança no que respeita à valorização da relação do Ministério Público com o cidadão. Deste modo, emitiu um despacho a 16 de maio de 2007 onde refere que a

magistratura do Ministério Público deve ser vista cada vez mais como uma magistratura activa, cooperante, próxima da comunidade a quem serve, capaz de em todas as situações em que o exercício das suas funções o exige, dar resposta atempada às necessidades dos cidadãos e da justiça.

[...]

[Considera ainda que é] imperativo que os serviços do Ministério Público estejam organizados de forma a poder dar resposta eficaz e em tempo útil às solicitações que se insiram na esfera das suas competências, numa cultura de proximidade com os cidadãos.

Para tanto, importará redobrar esforços no sentido de que os serviços de atendimento ao público, que já se encontram instituídos, sejam valorizados como uma componente importante do exercício das funções do Ministério Público, bem como providenciar pela instituição desse serviço nos locais em que não se encontra implementado.²⁵¹

Contudo, desconhecem-se novos despachos ou diretrizes a instituir mecanismos ou práticas comuns, coordenadas superiormente, no que é demonstrativo de um deixar à iniciativa de cada magistrado, *per se*, a capacidade de implementar a reorganização dos serviços para garantir o

²⁵¹ Despacho do Procurador-Geral da República – *Organização dos serviços de atendimento ao público por parte do Ministério Público*, 16/05/2007, pág. 1 <<http://www.pgr.pt/Despachos/DESPACHO-PGR-30-05-2007.pdf>>.

cumprimento deste despacho vago. Ainda mais flagrante se torna a ausência (pública, pelo menos) de preocupações com esta temática ao nível do topo da hierarquia do Ministério Público quando está em curso a discussão pública para a reforma do mapa judiciário, onde esta atividade, para ser preponderante, deve estar inserida nas preocupações e prioridades do Ministério da Justiça na hora de concretizar em que moldes a reforma se vai sentir no terreno.

Em terceiro lugar, no âmbito do processo de avaliação de que são alvo os magistrados do Ministério Público, o documento de reflexão para a revisão do “Regulamento de Inspeções do Ministério Público”, elaborado em 2007 pela comissão presidida pelo então Procurador-Geral Adjunto, Rodrigues Maximiano, realçava a importância desta vertente profissional, com tradição histórica mas entretanto caída em desvalorização. Uma das conclusões do relatório considera, assim, que a

análise inspectiva para a apreciação do mérito profissional dos magistrados do Ministério Público deve aferir todas as suas áreas de desempenho, o que implica não só a análise dos resultados obtidos e do cumprimento dos objectivos fixados, como ainda a análise de tarefas normalmente pouco consideradas pelas Inspeções, como, por exemplo os dossiers do correio, recebido e expedido, a forma como o Magistrado efectua o atendimento do público, a consideração da sua actuação dentro e fora do Tribunal.²⁵²

Ao que se sabe, até ao momento esta preocupação, apoiada pelo SMMP no seu parecer de 6 de Março de 2007,²⁵³ ainda não foi vertida em termos de prática inspectiva e não foi assumida pelo Conselho Superior do Ministério Público como fazendo parte integrante do modelo de avaliação dos magistrados.

Por último, as reformas legislativas mais recentes que procuram operar mais sobre as consequências do que as causas, no sentido de tentar resolver legislativamente o número crescente de ações que entra em tribunal, sem integrar solução para muitas das causas, que envolvem a resolução de problemas abrangentes, da competência de outros ministérios, do governo em geral e do modo de funcionamento da sociedade. Contudo, ao Ministério da

²⁵² Documento de reflexão elaborado pela Comissão de Revisão do Regulamento de Inspeções do Ministério Público, presidida por Rodrigues Maximiano, em 2007, para o Conselho Superior do Ministério Público (ver: http://www.smmp.pt/?page_id=3681).

²⁵³ *Parecer do SMMP para o CSMP sobre a “Revisão do Regulamento e Sistema de Inspeções” endereçado ao Exmo. Senhor Conselheiro Dr. Rodrigues Maximiano, 6 de março de 2007* <http://195.22.10.123/wp-content/parecer_-revisao_reg_sist_inspeccoes.pdf>.

Justiça cabe a missão, em articulação com as restantes áreas governamentais, de legislar no sentido de promover o funcionamento do sistema judicial da melhor forma possível, elaborando, com esse objetivo, medidas que promovam melhorias na gestão dos tribunais e dos processos, celeridade na resolução dos litígios e efetividade na aplicação da justiça. Deste modo, muitas das prioridades delineadas acabam por ter efeitos na procura dos tribunais através, principalmente, da introdução de critérios restritivos e/ou de aumento das custas judiciais, bem como introduzindo novas medidas desjudicializadoras e/ou de informalização da justiça (mecanismos de resolução alternativa de litígios, que assumem, em casos pontuais, um caráter obrigatório). A junção deste contexto descrito a uma situação de grave crise financeira do Estado, a que já se aludiu diversas vezes, provoca no sistema judicial um acréscimo de dificuldades e um potencial aumento da conflitualidade que chega aos tribunais, mesmo numa tendência de introdução de critérios restritivos e de aumento de custas judiciais (onde as condições para aceder ao apoio judiciário são cada vez mais difíceis, por se ter reduzido muito o limite dos valores dos rendimentos acima dos quais os cidadãos deixam de ter direito ao apoio).

Perante as dificuldades acrescidas que se colocam ao acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, e que já foram descritas, de seguida serão analisadas, de forma sucinta, algumas questões que envolvem a atividade profissional dos magistrados do Ministério Público na relação de proximidade com os cidadãos e que têm um grande potencial para a superação de algumas das atuais lacunas do sistema judicial. Desde logo, passando pelo atendimento ao público por parte dos magistrados do Ministério Público, incluindo as práticas desenvolvidas, a proximidade dos serviços em relação aos cidadãos, por via da geografia da distribuição territorial, e a “confiança” que os cidadãos depositam nos tribunais, neste caso através dos magistrados do Ministério Público.

4.1. “Porta de entrada” no sistema: os serviços do Ministério Público

A maior parte dos magistrados do Ministério Público que desempenham funções nos tribunais de primeira instância, de competência genérica ou especializados, como é a área penal, cível, administrativa, laboral ou de família e menores, têm horários de atendimento

ao público, permitindo o acesso dos cidadãos a um processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial. Estes processos, segundo os relatos de muitos magistrados do Ministério Público que foram contactados ao longo deste e de outros projetos, bem como dos dados do inquérito aplicado, que são analisados no Capítulo 9, permitem confirmar, assim, a prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos. É, de facto, uma “porta de entrada” no sistema integrado de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, ou pelo menos uma das possíveis. Contudo, sendo uma “porta de entrada” judicial, detém características multifacetadas, como se continuará a analisar neste capítulo.

A prestação destes serviços permite fazer uma triagem dos assuntos levados pelos cidadãos, podendo estes ser esclarecidos logo no momento ou, então, ser encaminhados para a apresentação de um processo judicial ou, pelo menos, haver um aconselhamento dos cidadãos nesse sentido. No âmbito da prestação de informação e consulta jurídica, os magistrados do Ministério Público podem ajudar a resolver, de imediato, os assuntos que preocupam e afligem os cidadãos. Foi importante auscultar, por exemplo, no decurso dos dois congressos anteriores organizados pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, diversos magistrados, durante os debates públicos onde esta temática foi apresentada, que relataram práticas muito diferenciadas da forma como operacionalizaram este serviço, muitas das vezes sem o considerarem como um serviço de grande potencial de resolução de conflitos, mas apenas como um mecanismo que procura responder à procura dos cidadãos.

As situações que os magistrados são “chamados” a resolver envolvem os mais diversificados assuntos, dependendo do tribunal em que exercem funções. O estudo financiado pelo Instituto de Investigação Interdisciplinar, relativo ao Tribunal de Trabalho e Tribunal de Família e Menores de Coimbra, permitiu, por exemplo, recolher alguns indicadores sobre os assuntos mais comuns, bem como o desfecho do primeiro contacto dos cidadãos com os tribunais.²⁵⁴ A grande maioria da procura dos cidadãos busca o esclarecimento das mais variadas questões (75 a 85%, consoante os anos), não sendo possível determinar, em concreto, por falta de informação, a natureza dos esclarecimentos solicitados. No entanto, foi

²⁵⁴ Os dados recolhidos não são, contudo, sistematizados nem completamente fiáveis. Por um lado, nem sempre são preenchidos pelos próprios magistrados e, por outro, nem sempre os arquivos destas fichas de atendimento são preservadas relativamente aos anos anteriores. Esta última situação foi verificada, igualmente, em ambos os tribunais (Ferreira *et al.*, 2007).

possível constatar que 7 a 15% dos cidadãos, consoante os anos, foram reencaminhado para uma outra entidade ou serviço mais adequado para a solução do seu caso. A informação contida nas fichas de atendimento não permite, contudo, verificar se os esclarecimentos providenciados não tiveram como desfecho, entre outras possibilidades, o aconselhamento de reencaminhamento para outra entidade de forma integrada com as informações prestadas. A impossibilidade de obter informações mais discriminadas, quer em tribunais concretos, quer na recolha dos dados efetuada de forma centralizada pela Procuradoria-Geral da República, dificulta a construção de uma análise mais profunda, apenas complementada com os resultados das entrevistas e intervenções orais de muitos magistrados, em conversas ou nos congressos, que mais não fazem do que permitir ilustrar a diversidade de situações existentes nos mais variados tribunais.

O atendimento dos cidadãos por parte dos magistrados do Ministério Público não é igual em todos os tribunais, como foi possível constatar pelo levantamento que foi realizado (Ferreira *et al.*, 2007) e pelos relatos de magistrados do Ministério Público que nos últimos anos foram interpelados sobre a temática. De facto, a variação de situações é enorme. Há, contudo, que efetuar uma diferenciação, *a priori*, entre dois tipos de atendimento, como se pode constatar com bastante clareza: o *atendimento administrativo*, em que o cidadão apenas junta uma peça ao processo em curso no tribunal ou procura saber o estado do seu processo; e o *atendimento jurídico*, onde há a prestação de informações e a eventual solução do problema ou o seu reencaminhamento para uma outra fase processual ou entidade competente.

Esta distinção é importante porque implica analisar dois tipos de atividades cujos protagonistas são os magistrados dos Ministério Público e os funcionários judiciais dos serviços do Ministério Público. Os segundos operacionalizam o *atendimento administrativo*, que, na maior parte das situações, se centra na prestação de informações básicas sobre o andamento do processo, os procedimentos a adotar em caso de pretensão de interpor ações em tribunal ou a simples entrega de documentos para juntar aos processos já a correr; os primeiros reportam-se, principalmente, ao esclarecimento de questões jurídicas sobre a viabilidade de uma possível ação, a definição da entidade mais competente para solucionar o problema, as questões jurídicas em causa no litígio ou, ainda, e entre outras possibilidades, a viabilidade da ação tendo em consideração os dados fornecidos, de forma

provisória, pelos cidadãos. A estes esclarecimentos, providenciados pelos magistrados do Ministério Público, acresce a possibilidade, de logo nesta fase inicial de contacto, poder estabelecer-se uma estratégia de intervenção, em fase pré-judicial, de auscultação das partes para tentativa de chegar a uma solução consensual, como a adoção de procedimentos que, tecnicamente, se podem descrever como práticas de conciliação, mediação ou arbitragem (ainda que sem carácter vinculativo).²⁵⁵

Há a realçar, nesta análise da referida distinção, que, contudo, tal como se inferiu no trabalho referido de Ferreira *et al.* (2007), em muitas das situações, parte dos esclarecimentos prestados no *atendimento jurídico* são efetuados por funcionários judiciais com experiência que prestam o apoio aos cidadãos, sem confirmar junto do magistrado do Ministério Público a validade da informação transmitida. O facto de muitos funcionários judiciais exercerem funções durante vários anos nos serviços do Ministério Público, confere-lhes, segundo vários magistrados entrevistados, competências suficientes para esclarecer situações mais rotineiras e simples. No entanto, não existe a verificação ou validação da informação prestada, nem é possível indagar se os cidadãos foram devidamente esclarecidos e, mais importante, se confiaram nas respostas obtidas, dado que procuraram uma legitimidade “judicial, corporizada nos magistrados do Ministério Público, e apenas conseguiram o que se pode designar por informação “em segunda mão”.

As fichas de atendimento consultadas, para os casos dos tribunais de Família e Menores e do Trabalho de Coimbra, não permitem, na maioria dos casos, inferir as situações em que esta situação ocorreu. Também os dados nacionais, obtidos através dos relatórios de atividades da Procuradoria-Geral da República, que disponibilizam dados a partir de 2005, não permitem efetuar uma análise mais profunda onde essa distinção possa ser inferida. Finalmente, não é igualmente possível perceber se muito do *atendimento administrativo* é registado ou se, simplesmente, é prestado de forma informal, sem ser contabilizada na atividade geral dos serviços.

²⁵⁵ Por curiosidade, segundo o relatório da *European Commission for the Efficiency of Justice*, do Conselho da Europa, o Ministério Público desempenha funções de mediação oficialmente, como é o caso de França na área penal ou da Croácia em diferentes áreas de intervenção (CEPEJ, 2010: 109 ss.), embora na maioria dos países este “serviço” seja providenciado fora do tribunal, principalmente por entidades privadas.

É, assim, possível constatar que nem sempre os dados disponibilizados pelos poucos tribunais que recolhem informações referentes ao atendimento permitem efetuar esta distinção, sendo de presumir que existe uma percentagem significativa que se refere apenas a *atendimento administrativo*. Mais, a reflexão sobre o funcionamento e pertinência dos serviços de atendimento ao público no Ministério Público só pode adquirir maior consistência se a recolha de informação, que requer práticas harmonizadas e procedimentos de registo bem definidos, for efetuada a nível nacional. Já a questão relativa ao papel que os magistrados do Ministério Público e os funcionários judiciais devem ocupar, de forma diferenciada e devidamente balizada, mas garantindo uma boa articulação entre si, é crucial não só para o reconhecimento que o Ministério Público atribui à sua relação com os cidadãos, mas essencialmente para o direito que o cidadão tem de ser esclarecido pelo ator mais capacitado para o efeito. O atendimento ao público não pode estar, portanto, como foi possível observar, sujeito à boa vontade de funcionários judiciais com experiência e competência, salvaguardando o magistrado do Ministério Público, sem que tal opção seja devidamente definida pelos serviços competentes do Ministério Público, seja a nível nacional, pela Procuradoria-Geral da República, ou a nível das competências dos distritos judiciais, por via da coordenação do Procurador-Geral Distrital.

Em suma, a distinção que se efetua, entre *atendimento jurídico* e *atendimento administrativo* é importante para o repensar das práticas em curso nos serviços do Ministério Público, avaliando os resultados deste serviço, adaptando a sua existência às necessidades dos cidadãos e reorganizando o seu funcionamento em função da necessidade de garantir que o atendimento é prestado, em cada momento, pelo profissional que tem a competência para o exercer (e não ser exercido por delegação, formal ou informal). Sendo umas das “portas de entrada” mais importantes no acesso ao direito e à justiça, os serviços do Ministério Público, magistrados e funcionários, assumem uma importância assinalável no desempenho do já referido papel de “interface”.

4.2. O atendimento ao público: a formação na diversidade de práticas (in)formais

A recolha de dados em diversos projetos de investigação (Pedroso, Trincão e Dias, 2003b; Ferreira, 2005a; Ferreira *et al.*, 2007) ao longo dos anos, a realização de entrevistas e *focus groups*, o contacto informal com vários magistrados, os resultados do inquérito realizado (e analisado no Capítulo 9) e a discussão pública desta problemática permitiram recolher os elementos necessários para concluir pela existência de múltiplas práticas de exercício nos serviços de atendimento ao público no Ministério Público. A variedade de práticas nos diferentes serviços de atendimento ao público do Ministério Público resulta, não só pela inexistência de uma estratégia nacional ou até distrital, mas também pelas especificidades existentes no trabalho dos magistrados do Ministério Público a desempenharem funções em tribunais de especialidades, dimensão e número de magistrados diferentes, como se verá ao longo deste ponto. Face à atual realidade, a existência de um serviço institucionalizado depende assim da vontade dos magistrados do Ministério Público, atendendo a diversos fatores já enumerados, levando a que as práticas possam ser alteradas, mesmo de forma mais profunda, pelas simples mudança dos titulares com competência para implementar este serviço, por exemplo, aquando dos movimentos de magistrados que ocorrem anualmente.

Existem tribunais que promovem o atendimento diário, normalmente quando existe um quadro de magistrados em número suficiente. Outros promovem um horário fixo, semanal, quando o número de magistrados se reduz a um ou dois. Outros ainda promovem diversos dias de atendimento, com horários diferenciados para permitir a cidadãos com diferentes disponibilidades aceder aos serviços do Ministério Público. A exceção vai para o atendimento de cidadãos com processos já a correr em tribunal, sendo este processado pelo magistrado responsável pelo processo. Neste aspeto, tribunais de Trabalho e de Família e Menores, como os de Lisboa, com uma dimensão considerável, conseguem operacionalizar o serviço de atendimento com estabilidade, rotatividade de magistrados e capacidade de adequação da resposta à variação da procura. Já outros serviços do Ministério Público aplicam um regime inconstante, sem estabilização de horário e ficando, em muito, dependente da disponibilidade/disposição e do “perfil” do magistrado em funções, bem como dos funcionários que o assistem, podendo estes ser mais ou menos proativos na triagem que efetuam junto dos cidadãos.

A harmonização de procedimentos e horários, adequados ao contexto social e económico e aos recursos humanos dos tribunais, parece ser um caminho aconselhável dada a diversidade de situações. Se os cidadãos souberem com antecedência os horários de atendimento, mais facilmente organizam a sua vida pessoal e profissional. No entanto, a prevalência do horário de funcionamento atual dos tribunais, das 9h30 às 12h30 e das 13h30 às 16, limita sobremaneira a facilidade de acesso dos cidadãos, dado que, na maioria das vezes, os seus horários profissionais são incompatíveis com este horário. Naturalmente, este não é um problema exclusivo dos tribunais, mas exige que uma multiplicidade de mecanismos de resposta seja disponibilizada (consultas *online* ou por telefone, escalas ou pontos de contacto privilegiados, marcação prévia do atendimento, etc.), para que a limitação dos horários não diminua as possibilidades de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

O atendimento ao público é uma competência que exige formação e preparação jurídica, bem como uma sensibilidade social apurada,²⁵⁶ Deste modo, é preocupante e potencialmente lesivo dos direitos e interesses dos cidadãos que, algumas das vezes, este serviço seja prestado não por magistrados, mas por funcionários judiciais. Este é um dado importante, que se reforça neste subponto, porque é no primeiro contacto com o tribunal que o cidadão pode, efetivamente, ter consciência dos seus direitos e ser confrontado com as diversas alternativas que o seu problema pode suscitar e permitir. Deixar esta competência aos funcionários judiciais, por muita experiência que possuam em termos da realização de uma primeira triagem, decidindo se é ou não um problema “digno” para ser levado junto do magistrado do Ministério Público, parece ser um risco demasiado grande para os valores que, em regra, estão em causa.

A existência da distinção nos serviços de atendimento entre *atendimento administrativo* e *atendimento jurídico* levanta diversos problemas que urge considerar. Em primeiro lugar, o facto de haver ocorrências nas fichas de atendimento relativas a entregas de documentos para juntar aos processos, situação que os funcionários podem gerir facilmente, não

²⁵⁶ Paulo Morgado de Carvalho, magistrado do Ministério Público e ex-Inspetor-Geral do Trabalho, defendeu que, face à variabilidade de práticas e aptidões, se torna necessário institucionalizar e registar os serviços de atendimento do Ministério Público, reinventando de forma credível uma “tradição histórica” que confere ao Ministério Público uma especificidade muito positiva na relação com os cidadãos (intervenção no âmbito do Curso de Formação sobre “Os novos desafios do direito do trabalho”, organizado em Coimbra pelo Centro de Estudos Sociais e a Associação Sindical dos Juizes Portugueses, entre 9 e 17 de maio de 2008).

diminui a importância da necessidade de o magistrado do Ministério Público poder/dever avaliar as restantes situações, como, por exemplo, as que dizem respeito aos contratos de trabalho ou a situações com menores. Em segundo lugar, quando o atendimento não é efetuado pelo magistrado do Ministério Público, pode ocorrer uma dupla descrédibilização: a da justiça em geral, dado poder provocar uma frustração das expectativas do cidadão face ao seu intento inicial ao procurar o Ministério Público, sendo lesivo da imagem que detém do Ministério Público e dos seus profissionais; e a do próprio Ministério Público, por considerar menos digna esta função de contacto direto com o cidadão, situação que vai contra as funções previstas no Estatuto, a tradição histórica institucional, o papel que reivindicam no cômputo geral do sistema judicial e o caráter distintivo da função de magistrado (face ao paralelismo com o juiz). Apenas um olhar particular para a alegada tradição histórica institucional, em que os magistrados do Ministério Público atuavam, há algumas décadas, com grande proximidade das populações, até pela natureza mais rural do país, por exemplo, antes do 25 de Abril de 1974. A intervenção de forma informal era então uma prática comum, onde o exercício da autoridade, até pelo contexto histórico do Estado Novo, dava em regra resultados positivos, pelo menos no sentido em que os magistrados procuravam exercer a sua influência. Mesmo atualmente, as situações relatadas por muitos magistrados do Ministério Público, em particular quando exercem funções em tribunais de competência genérica em meios rurais ou urbanos de pequena dimensão, remetem para essa dimensão de proximidade, onde o conselho, a ameaça ou a simples intervenção apaziguadora do conflito é suficiente para se obter uma resolução do problema. Estas práticas foram igualmente relatadas noutros tribunais instalados em meios urbanos de maior dimensão, sendo, no entanto, até pela massificação processual, mais difícil ao magistrado exercer essa “magistratura de proximidade”.

O atendimento ao público efetuado pelos magistrados do Ministério Público levanta, assim, dúvidas quanto à forma como vem sendo executado em termos de horário e estabilidade do seu funcionamento, às práticas e procedimentos adotados e à qualidade/credibilidade do serviço prestado. Começa-se atualmente a sentir que o Ministério Público, enquanto instituição e profissão, está a valorizar mais esta componente da sua atividade jurisdicional, admitindo cada vez mais que pode ter uma importância diferenciadora no exercício da

profissão em nome dos direitos dos cidadãos e, na perspetiva com que o assumem, em nome de uma revalorização profissional e legitimação externa pelo papel que podem desempenhar na promoção do acesso ao direito e à justiça. Por conseguinte, organizar, profissionalizar e revalorizar estas práticas passou a estar nas prioridades das agendas políticas dos diversos intervenientes que defendem o Ministério Público, mesmo que não tenha um carácter prioritário face a outras problemáticas que afetam o Ministério Público.

4.3. A geografia dos direitos dos cidadãos: a territorialização do Ministério Público

A prestação de um serviço de âmbito nacional, com uma distribuição geográfica efetiva, garante aos cidadãos um acesso fácil, rápido, informado e gratuito. Esta é uma das vantagens que a atual distribuição territorial dos serviços do Ministério Público assegura, pelo modelo de organização judiciária que ainda vigora e as funções que desempenha. Naturalmente, a reforma do mapa judiciário, que está atualmente em discussão pública, pode vir a alterar substancialmente esta realidade se não for acutelada a sua existência e asseguradas, e melhoradas, as características que o serviço de atendimento ao público detém atualmente. Contudo, a análise que se pode efetuar consubstancia-se, principalmente, no modelo vigente, ainda que se pondere, desde já, a tendência de concentração dos tribunais, tal como foi descrito em capítulos anteriores. A prestação do apoio aos cidadãos, na perspetiva da distribuição territorial dos serviços, nas várias facetas que o atendimento pode integrar, levanta, entre outras, quatro questões principais, nomeadamente a inexistência de alternativas, a tradição histórica do papel do Ministério Público, a complementaridade ou concentração de serviços e os custos financeiros associados (incluindo as componentes ligadas à deslocação e à prestação de serviços, que de seguida se apresentam em mais detalhe).

Em primeiro lugar, a inexistência de serviços alternativos na prestação de informações ou na atuação junto dos cidadãos, bem como a deficiente cobertura nacional dos Gabinetes de Consulta Jurídica,²⁵⁷ tal como se refere atrás, da responsabilidade da Ordem dos Advogados e

²⁵⁷ Sobre a cobertura territorial dos Gabinetes de Consulta Jurídica, o serviço prestado aos cidadãos e a sua avaliação, ver o trabalho de Pedrosa, Trincão e Dias (2002), onde é possível verificar que nunca foi um serviço em que a Ordem dos Advogados e o próprio Ministério da Justiça apostassem para prestar um verdadeiro serviço de consulta jurídica aos cidadãos, face ao funcionamento irregular e precário efetuado no momento da avaliação. Desde então, os poucos dados disponibilizados no *site* do Ministério da Justiça apenas permitem

das Câmaras Municipais, com a mesma cobertura territorial, torna a presença do Ministério Público ainda mais imprescindível. Também o baixo número de outras estruturas não judiciais de informação e consulta jurídica, mesmo em áreas mais especializadas, limita as possibilidades de escolha dos cidadãos. Realce-se, ainda, que a distribuição nacional de advogados ou de gabinetes/postos de atendimento de várias entidades públicas, como, por exemplo, a Autoridade para as Condições do Trabalho, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, também não garantem a mesma cobertura que os magistrados do Ministério Público podem proporcionar. No caso dos advogados, há ainda a questão da necessidade de pagamento dos seus serviços, algo que não ocorre com a alternativa de recorrer aos magistrados do Ministério Público, facto que para muitos cidadãos pode fazer a diferença, ainda mais em contexto de grave crise económico-financeira, em que a redução de rendimentos, em particular nas classes médias e baixas, tem ocorrido com uma profundidade preocupante.

Em segundo lugar, esta distribuição territorial tem permitido aludir a alguma tradição histórica no estabelecimento de uma relação direta e informal entre os cidadãos e os magistrados do Ministério Público. Esta tradição é bem vincada na área penal, nos tribunais de Competência Genérica, e tem vindo a ser reforçada no âmbito da justiça de família e menores e laboral. De referir, no entanto, que esta alegada tradição resulta bastante da inexistência histórica de alternativas que permitam aos cidadãos optar por outra entidade, incluindo advogados, que rareavam em muitas zonas de Portugal até há poucas décadas, o que ainda acontece atualmente nalgumas zonas. A distribuição nacional dos advogados corresponde também ao nível da procura dos tribunais, pelo que as preocupações emanadas quer pelo Bastonário da Ordem dos Advogados, quer pelos Presidentes de Câmaras Municipais onde está prevista a extinção de tribunais na proposta de reforma do Mapa Judiciário (MJ, 2012) alertam para a dupla discriminação negativa a que as áreas com menor densidade populacional são votadas: a desertificação da população e dos serviços públicos de apoio. Naturalmente, este fenómeno contribuirá, tanto na justiça como nos restantes serviços públicos, com especial destaque para a saúde, educação e segurança social, para

confirmar que a situação pouco se alterou. Ao consultar o relatório relativo ao ano de 2011 (<http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634806493329375000>), constata-se que foram efetuados apenas 2732 atendimentos nos 17 Gabinetes que, alegadamente, estiveram em funcionamento, apesar de nem todos disponibilizarem os dados. O número de consultas tem vindo a descer, tendo sido de 4896 em 2008, 3112 em 2009 e 3008 em 2010.

uma lógica de concentração territorial nos aglomerados urbanos, com os consequentes problemas que daí advêm, como a necessidade de adaptar as estruturas, equipamentos e serviços a uma maior procura urbana, os custos acrescidos nas deslocações, o desmembramento das organizações de carácter mais rural ou semiurbano, ou seja, e em suma, os desequilíbrios provocados na coesão territorial e social.²⁵⁸

Uma terceira dimensão importante, relacionada com a distribuição territorial dos Tribunais, diz respeito à possibilidade/necessidade de, nas localidades onde não existem tribunais especializados, o primeiro atendimento em diversas áreas jurídicas (como, por exemplo, nas áreas laboral, de família e menores ou administrativo) poder ser feito junto do magistrado do Ministério Público a exercer funções junto do tribunal de competência genérica. Em caso de incapacidade de satisfazer o cidadão ou de manifestar algumas dúvidas jurídicas, este magistrado poderá sempre contactar o magistrado do Tribunal competente mais próximo, em termos de competência territorial, para não só poder efetuar um esclarecimento rápido, mas também poder marcar, previamente, uma ida do cidadão ao respetivo tribunal especializado, indicando os procedimentos a adotar. Esta articulação interprofissional é importante para alargar a capacidade de resposta do próprio Ministério Público, dotando-o de uma maior flexibilidade e assegurando ao cidadão que apenas efetuará uma deslocação em caso de necessidade. Deste modo, a complementaridade e articulação dos magistrados do Ministério Público pode evitar algumas dificuldades que a concentração dos tribunais especializados provoca no acesso dos cidadãos em determinadas localidades. Esta dimensão pode adquirir uma importância ainda maior na lógica da proposta da nova reforma do mapa judiciário, em que passam a existir as designadas “extensões judiciais” (MJ, 2012), que, contudo, não parecem prever a existência de um magistrado do Ministério Público, mas tão-somente funcionários judiciais para efetuar o já referido *atendimento administrativo*.

²⁵⁸ Sobre a problemática da importância da coesão social e territorial veja-se, por exemplo, o *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*, elaborado pela União Europeia, em 2008 <http://www.dgotdu.pt/ue/LivroVerdeTC_pt.pdf>, ou os trabalhos de Alves (2001) e Reis (2011), e, fazendo um paralelismo com as políticas de distribuição territorial na área da saúde, Santana (2005). As políticas públicas nacionais não têm conseguido, ao longo das últimas décadas, inverter as tendências de litoralização territorial, com o consequente agravamento das dificuldades de gestão das zonas urbanas litorais que provocam um decréscimo da qualidade de vida global. Os trabalhos do OPJ realizaram já, em diferentes momentos e com objetivos distintos, a importância das questões do território e da distribuição geográfica, incluindo, numa perspetiva comparada, na área da justiça. Ver Pedroso *et al.* (2002) e Santos, Gomes *et al.* (2006, 2010).

Por fim, numa quarta dimensão, temos o problema dos custos associados não só a toda a tramitação do processo judicial, com ou sem apoio judiciário (com ou sem constituição de advogado), mas igualmente aos custos de deslocação e/ou de ausência do posto de trabalho. A globalidade destes custos pode ser, assim, um fator limitativo ao exercício da justiça por parte dos cidadãos. Deste modo, um bom atendimento, que contemple as diversas opções de que os cidadãos dispõem, é uma mais-valia para o cidadão e pode ajudar, numa fase precoce, a resolver situações que, à partida, seriam resolvidas apenas em sede de julgamento, ou, numa outra perspetiva, ajudar a chegar a uma solução consensual (mesmo que informal) ou reencaminhar para a entidade que pode prestar apoio adequado na resolução do problema. Por conseguinte, é dever do Ministério Público ter em consideração a dimensão dos custos para os cidadãos e, igualmente, para o Estado na organização e avaliação dos serviços que presta à comunidade, dado que um maior esforço em termos organizacionais e profissionais na prestação de um serviço a montante pode diminuir os custos globais a jusante.

A análise anterior permite constatar que articulação interprofissional é uma realidade ainda muito frágil, que decorre mais do ativismo do magistrado do que de uma prática profissional institucionalizada, resultante da formação profissional ou de diretivas superiores. Deste modo, pelo que foi possível inferir, esta articulação é ténue, limitada e dependente das relações pessoais entre magistrados. Existe, mas com uma amplitude e eficácia muito limitadas. A “sensibilidade” social dos magistrados também é diversa, sendo ainda dependente do volume processual que acumulam, dos meios humanos e materiais de que dispõem e do volume da procura que existe junto do seu serviço. Deste modo, o planeamento adequado da resposta está limitado pelo enquadramento institucional e pelos meios disponíveis, pelo que a superação destas dificuldades coloca à prova as qualidades dos magistrados, que, como se verá mais à frente, acabam por contar mais para a satisfação pessoal e profissional do que para o reconhecimento institucional (por via das avaliações).

4.4. A “confiança” dos cidadãos: credibilidade, competência e independência

A “imagem” de credibilidade, competência e independência que emana dos magistrados é um outro fator que pode contribuir para a confiança dos cidadãos nos serviços prestados

através do atendimento. Apesar de todas as polémicas à volta da justiça, os inquéritos demonstram que os tribunais e os magistrados geram, ainda, um clima de confiança junto dos cidadãos, pela sua aura de competência e independência na prestação de um serviço público sem nada que os mova, em geral, para além do cumprimento da sua função de forma isenta (Santos *et al.*, 1996; Mendes, 2004).

Neste contexto, é importante ter em consideração os mecanismos que influenciam a construção social da “confiança” dos cidadãos na justiça e nos seus profissionais, já que os discursos dos meios de comunicação aludem, na maioria das vezes, a situações de “crise” na justiça ou, pelo menos, de mau funcionamento e desempenho. Como refere Santos, há que integrar na análise da imagem pública da justiça a distinção

entre duas grandes formas de justiça: a justiça de rotina e a justiça que designo de justiça dramática. A justiça de rotina é aquela que ocupa 99% do trabalho dos magistrados e funcionários. São as intervenções nos processos de cidadãos anónimos, os quais, ainda que levantem problemas jurídicos mais complexos ou obriguem a uma investigação criminal mais complexa, nunca terão interesse para a opinião pública. Ao contrário, a justiça dramática, apesar de representar uma pequena fracção do trabalho judicial, é a que atrai a atenção da comunicação social. A justiça dramática tem lugar sempre que os tribunais «julgam para cima», ou seja, sempre que julgam arguidos económica, social ou politicamente poderosos. A justiça dramática traz os tribunais para a ribalta mediática e não envolve necessariamente problemas juridicamente complexos (Santos, 2004: 78-79).

A construção da imagem que os cidadãos têm da justiça é, assim, muito influenciada pela visibilidade mediática de um conjunto reduzido de processos, que, mesmo assim, acabam por não levar a uma avaliação consentânea com o que os meios de comunicação transmitem, ou seja, apesar deste discurso mediático recorrente e do avolumar de casos sucessivos de insucesso da justiça na investigação e/ou condenação de “poderosos”, a imagem que os cidadãos consolidam é muito mais positiva do que seria de prever.^{259,260} De referir que, nos

²⁵⁹ Este fenómeno não é exclusivo da justiça, como é possível observar nos dois inquéritos realizados no Observatório Permanente da Justiça, no Centro de Estudos Sociais (Santos *et al.*, 1996; Mendes, 2004), alargando-se, por exemplo, à área da saúde, onde, em dois inquéritos espaçados temporalmente (2001 e 2008), é possível observar que a “imagem pública” do funcionamento dos serviços de saúde pública é muito mais positivo do que seria de antever face ao discurso mediático, que é excessivamente negativo (Cabral e Silva, 2009; Silva, 2011). Apesar de tudo, existe uma lacuna na investigação sobre a perceção da imagem dos cidadãos em relação à justiça, sendo necessário que os trabalhos referidos na área da saúde fossem também efetuados na área da justiça.

²⁶⁰ A mediatização da justiça levanta vários problemas, que Rodrigues sintetiza muito bem no seu trabalho de análise da legitimidade social e política da justiça, onde os perigos emergentes de uma deficiente comunicação podem provocar uma grave erosão na sua capacidade de afirmação e funcionamento (1999b: 51). Santos complementa esta análise, sobre os perigos de uma deficiente comunicação entre a justiça e os meios de

trabalhos referidos relativos aos inquiridos à população com experiência em tribunal, a percepção sobre o desempenho da justiça é globalmente positiva (Santos *et al.*, 1996; Mendes, 2004), pelo que a legitimidade social e política, como refere Rodrigues (1999b: 51), encontra-se assegurada, atribuindo um maior espaço de atuação aos operadores judiciais, em particular juízes e magistrados do Ministério Público.

Os magistrados do Ministério Público beneficiam, assim, do crédito que os cidadãos atribuem à sua competência e à independência com que exercem as suas funções para poderem garantir, com total legitimidade, um conjunto de ações que não estavam, nas últimas décadas, completamente assimiladas como constituintes do núcleo da profissão. No entanto, eram desempenhadas, embora atribuindo-se-lhes pouca relevância, como se referiu atrás, de uma forma muito condicionada pela formação profissional recebida no Centro de Estudos Judiciários e pelas posições e prioridades da Procuradoria-Geral da República e, também, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (mais preocupados, por vezes, em garantir um estatuto paralelo ao dos juízes, por replicação, do que em construir uma profissão com especificidades próprias). Mesmo assim, a capacidade dos magistrados do Ministério Público poderem resolver as situações com que são confrontados através do encaminhamento dos cidadãos para outras entidades mais competentes e especializadas confere-lhes um grau de confiança e competência por conhecerem bem o sistema que integram.

A atuação dos magistrados do Ministério Público pode, deste modo, passar por várias etapas, em sequência, em alternativa ou em simultâneo. A título de exemplo, na área laboral, o magistrado pode: a) (re)enviar o trabalhador para o sindicato, caso seja sindicalizado e o sindicato possa oferecer serviços jurídicos; b) encaminhar o trabalhador, quando aplicável, para requerer o apoio judiciário junto da Segurança Social, para que lhe seja nomeado um advogado; c) proceder ao esclarecimento da situação que preocupa o trabalhador; d) implementar uma estratégia de conciliação, procurando uma solução entre as partes; e) efetuar uma queixa à Autoridade para as Condições do Trabalho ou informar as entidades competentes de situações que não são da sua competência; f) aconselhar o trabalhador a intentar uma ação, a ser patrocinada pelo Ministério Público.

comunicação, no seu trabalho reflexivo sobre a transformação dos mecanismos de comunicação e diálogo num momento em que há uma introdução maciça de novos instrumentos tecnológicos (Santos, 2005).

Este conjunto de ações permite, com grande celeridade e conhecimento de causa, ajudar os cidadãos a procurar a melhor solução ou pelo menos a conhecer alguns dos mecanismos que estão à sua disposição. A intervenção, financeira e funcionalmente desinteressada, por parte dos magistrados do Ministério Público leva a que estes profissionais possam, de forma eficaz, servir de interface entre a multiplicidade de mecanismos existentes dentro do sistema e os interesses e anseios dos cidadãos.

O sucesso nesta atuação permite, por um lado, efetuar uma triagem efetiva dos processos que chegam à fase judicial em tribunal, diminuindo a procura, reduzindo os custos e participando na realização de uma justiça mais célere e, logo, mais eficaz, e, por outro, contribuir para que profissionalmente o Ministério Público construa uma imagem pública baseada na confiança, em que elementos como a credibilidade, competência e independência são fulcrais para a reconstrução de um projeto profissional sustentado numa legitimidade não só judicial, mas essencialmente social, política e cidadã.

4.5. O espaço e o lugar de “interface” do Ministério Público: breve caracterização

O papel de *interface* que se procurou descrever, em várias dimensões, confere ao Ministério Público um lugar privilegiado na resolução de litígios, tanto em fases pré-judiciais como judiciais, na busca das melhores soluções para a realização da justiça e dos anseios dos cidadãos e, ao mesmo tempo, permiti-lhes ocupar na arena do sistema integrado de resolução de conflitos um espaço muito mais abrangente, complexo e dotado de atributos que transformam esta magistratura num interlocutor com instrumentos poderosos para o cumprimento dos valores constitucionais atribuídos ao poder judicial.

A descrição efetuada atrás, das diversas dimensões que compõem este papel, permite sintetizar algumas das características que envolvem a sua atuação como ponto fulcral de interface na resolução dos problemas dos cidadãos. Em primeiro lugar, a capacidade de intervir informalmente logo numa fase inicial de procura dos cidadãos através do serviço de atendimento ao público, avaliando as necessidades que os cidadãos sentem. Em segundo lugar, intervindo na prestação de informações jurídicas adequadas, revestindo a forma de consulta jurídica, podendo ainda aconselhar os cidadãos a avançar com um processo judicial

que, posteriormente, pode ter o seu patrocínio em tribunal, sempre que a legislação o permita. Em terceiro lugar, o Ministério Público pode, informalmente, convocar as partes em conflito procurando efetuar procedimentos conciliatórios ou de mediação, num momento pré-judicial, apelando ao bom senso para que se atinja uma solução a contento das partes e dentro da legalidade exigida para o conflito em causa. Em quarto lugar, encaminhando os cidadãos para outras entidades, que podem ser mais adequadas para resolver o seu problema, clarificar as suas dúvidas ou convocando outros atores do sistema com uma maior responsabilidade/capacidade para resolver o problema, de entre as múltiplas entidades, públicas e privadas, que atuam junto das diferentes áreas jurídicas. Por fim, em quinto lugar, promovendo a articulação entre as diversas entidades ou atores que podem contribuir para uma melhor e mais célere resolução dos problemas apresentados pelos cidadãos, que, por vezes, pode implicar a necessidade de efetuar reuniões e contactos telefónicos, entre outras diligências, para que a resposta destas entidades seja completamente eficaz.

As características descritas têm a potencialidade de conferir a este papel de *interface* uma importância que, até ao momento, ainda não foi reconhecida, quer pelos magistrados do Ministério Público (e suas instâncias de governo e defesa profissional), quer pelos restantes operadores judiciais, em particular os advogados, que veem nesta atividade uma concorrência desleal e uma usurpação de competências, defendendo que o Ministério Público não pode atuar numa área onde aos advogados deve caber um papel principal. No entanto, é possível conceber esta intervenção sem se verificar um atropelo das competências dos advogados, dado que a legislação, nas diversas áreas jurídicas, define, ainda que com bastantes zonas híbridas, as áreas de atuação de cada profissão jurídica. Contudo, na maior parte das vezes, os cidadãos que recorrem aos serviços do Ministério Público não possuem os meios financeiros ou os conhecimentos suficientes que os levem a ver nos advogados a opção principal sempre que necessitam de esclarecer determinadas dúvidas ou resolver um problema em concreto.

A intervenção do Ministério Público, ao operacionalizar estas características descritas, efetua-se principalmente junto das populações mais desfavorecidas, pelo que a alternativa a isso é, muitas vezes, vedar o acesso ao direito e à justiça, numa clara violação do princípio consagrado na Constituição Portuguesa. Acresce que a ação do Ministério Público, ainda que se possa efetuar nas diferentes áreas do direito, adquire uma maior relevância nas áreas

sociais de intervenção: laboral e família e menores. Por conseguinte, a consolidação destas práticas terá como efeito o aumento do acesso ao direito e à justiça por parte dos cidadãos mais desfavorecidos e vulneráveis socialmente, garantindo-se, assim, o efetivo cumprimento dos direitos de cidadania.

5. O Ministério Público numa encruzilhada profissional: magistratura e cidadania

A afirmação do Ministério Público como um projeto profissional de natureza pública vai depender, em muito, da sua capacidade para construir um novo perfil de atuação que coloque a relação com o cidadão num espaço central da sua atividade profissional, combinando, em simultâneo, as competências judiciais e sociais. Deste modo a transformação da profissão de magistrado do Ministério Público, tal como vem ocorrendo em diversas profissões jurídicas, como se pôde observar nos Capítulos 2 e 3, encerra em si mesma um potencial de revalorização que não pode ser ignorado pelos atores intervenientes no campo político e judicial.

De seguida, apresentam-se três dimensões que podem ajudar a compreender e a analisar o potencial de transformação da magistratura do Ministério Público, que pode passar pela legitimação profissional, nas suas diversas vertentes, pela aquisição e/ou dotação de competências judiciais e cívicas e pela clarificação das fronteiras profissionais com outros operadores judiciais.

5.1. A valorização profissional do papel de *interface*: legitimação profissional

O atendimento ao público, no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, tem sido, desde há muito tempo, uma vertente desvalorizada pelo Estado, pelos magistrados ou pelos advogados. Podemos constatar esta realidade através da análise do papel, da evolução e dos dados estatísticos referentes aos Gabinetes de Consulta Jurídica, de responsabilidade da Ordem dos Advogados, Estado e autarquias locais, como já se referiu antes (Pedroso, Trincão e Dias, 2002; MJ, 2005). Também se pode verificar que a criação de diversos mecanismos de resolução de

conflitos opera mais na solução de situações em curso do que na prevenção e no esclarecimento. Melhor tem sido a evolução do desempenho de alguns serviços públicos, como, por exemplo, a Autoridade para as Condições do Trabalho (IGT, 2007; ACT, 2011), que melhorou o acesso dos cidadãos à informação laboral, que é, igualmente, uma informação jurídica, e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CNPCJR, 2006, 2012), que permitem, com alguma informalidade, avançar com processos que dificilmente entrariam no sistema por via do acesso ao tribunal (Ferreira *et al.*, 2007). As Lojas do Cidadão e, na sua versão virtual, o Portal do Cidadão vieram, igualmente, contribuir para facilitar o acesso dos cidadãos não só à concretização dos seus direitos e aos serviços providenciados pelas diversas entidades públicas de forma integrada, mas também promover e facilitar o acesso dos cidadãos à obtenção de esclarecimentos, inclusivamente jurídicos, em diversas áreas.²⁶¹

As profissões jurídicas, tal como outras com alto grau de formação, procuraram, em regra e desde sempre, legitimar a sua função através do aumento da especialização e da tecnicidade (Dias e Pedroso, 2002). Contudo, em tempos de crise de identidades profissionais, de reformulação das funções e competências profissionais e de uma crescente exigência de cidadania, como se descreveu nos Capítulos 2 e 3, as profissões jurídicas procuram revalorizar-se profissionalmente através do contacto direto com a razão da sua existência: os cidadãos. Todavia, estranhamente, não é ainda na sua plenitude o caso dos magistrados em Portugal (juízes e magistrados do Ministério Público), conforme se descreveu atrás e nos referidos capítulos.

Os magistrados do Ministério Público, como atores privilegiados no contacto com os cidadãos em tribunal, têm operado um triplo erro estratégico, que contribui para a não valorização profissional do contacto com os cidadãos na sua estratégia de (re)valorização da função e de reconstrução de uma identidade profissional:

1. *interno*, pelos próprios magistrados (através das estruturas hierárquicas), que não realçam nem questionam esta vertente do seu desempenho quotidiano, nem esta aparece vertida nos seus relatórios oficiais, de forma discriminada e equiparada à

²⁶¹ Para mais informações sobre a diversidade de serviços prestados, quer pelas Lojas do Cidadão, distribuídas territorialmente, quer pelo Portal do Cidadão, ver <<http://www.portaldocidadao.pt>>.

restante informação, nem é devidamente valorizada nos processos de avaliação do desempenho profissional (Dias, 2004);²⁶²

2. *externo*, por não ser vista com dignidade, pelos próprios magistrados e, por isso, não integrar de forma vinculada os discursos profissionais, reivindicativos e/ou políticos e de legitimação profissional (através do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), assim como por parte da estratégia pública da Procuradoria-Geral da República;²⁶³
3. *interprofissional*, por não ser assumida, valorizada e negociada junto das outras profissões jurídicas, nem pelas outras profissões jurídicas, como o reconhecimento de uma especificidade capaz de garantir um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, para além de conferir um elemento importante para a definição de uma identidade profissional baseada na legitimação social, política e judicial junto dos cidadãos.

Este triplo erro de estratégia profissional origina confusão e dispersão na forma de encarar e integrar os serviços prestados pelos magistrados do Ministério Público. No entanto, este serviço existe. Não é, todavia, devidamente avaliado nem contabilizado de forma significativa para a atividade geral do Ministério Público e não é, assim, valorizado. E muito menos é visto de forma global, como se descreveu, através das características que o papel de interface permite alcançar, reduzindo-se a sua contemplação regulamentar e de desempenho à designação global de “atendimento ao público”, sem integrar as mais-valias que daí podem resultar. E o magistrado que mais “tendência” tiver para prestar este serviço será, certamente, penalizado por não despachar tantos processos como devia (estes, sim, a contar prioritariamente para as estatísticas). Basta observar os Relatórios de Atividades da Procuradoria-Geral da República²⁶⁴ desde 2005, quando os dados globais relativos aos serviços de atendimento começaram a ser

²⁶² O Regulamento de Inspeções do Ministério Público inscreve o “atendimento ao público” na alínea f) do n.º 2, relativo aos parâmetros de avaliação. Contudo, a sua inclusão tem um efeito limitado e desproporcionado, face ao peso dos restantes parâmetros de avaliação. Deste modo, a avaliação individual de qualquer magistrado privilegiará sempre o andamento dos processos em tribunal e não a sua intervenção em fase pré-judicial, dado que os elementos processuais considerados prioritariamente para avaliação, segundo o artigo 15.º, centram-se, essencialmente, no movimento processual judicial. Ver <http://csmp.pgr.pt/reg_inspeccoes.html>, em particular, o artigo 13.º.

²⁶³ A Procuradoria-Geral da República apenas publicou o Despacho de 16 de maio de 2007, realçando a importância da organização de serviços de atendimento ao público por parte do Ministério Público, informando que instruiria os inspetores a considerar este item na avaliação do desempenho profissional.

²⁶⁴ Ver <<http://www.pgr.pt/pub/relatorio/indice.htm>>.

integrados, como se descreveu atrás neste capítulo, para imediatamente saltar à vista que esta ação tem uma valorização muito ténue no cômputo geral das atividades do Ministério Público, para além de os dados suscitarem um conjunto de dúvidas sobre os métodos de recolha, a sua abrangência nacional ou quem efetivamente prestou o serviço, para não mencionar os resultados práticos do atendimento efetuado junto dos cidadãos. Para esta situação também tem contribuído bastante o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, especialmente por omissão, com a exceção dos últimos 5-7 anos em que passou a tratar esta temática como tendo uma importância acrescida para a (re)valorização profissional, ainda que não estando integrada como uma das *bandeiras* principais da sua estratégia sindical. A desvalorização interna desta atividade do Ministério Público influencia, naturalmente, a estratégia profissional nos planos externo e interprofissional, como se pode ver de seguida.

A estratégia profissional do Ministério Público seguida externamente, pelos seus órgãos de governo ou pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, principalmente junto dos cidadãos, para quem esta mensagem pode adquirir uma natureza mais sensível e crucial, não é muito diferente da que é assumida internamente. Também não é trabalhada ao nível da estratégia de comunicação, junto das populações a nível local ou nacional ou dos meios de comunicação social, para assim divulgar as possibilidades que podem oferecer e a própria existência do serviço de atendimento ao público, que muitos cidadãos provavelmente desconhecem. Deste modo, a desvalorização externa do papel de *interface* contribui para que os elementos essenciais à procura de uma legitimidade social e política sejam descurados, perdendo-se uma oportunidade importante na busca de aliados externos para o equilíbrio de “forças” no interior da configuração das competências profissionais das diversas profissões jurídicas.

A desvalorização profissional do papel de *interface* do Ministério Público, através dos serviços de atendimento ao público, a nível interno e externo, tem como consequência lógica a incapacidade de o assumir e afirmar a nível interprofissional, reivindicando uma especificidade junto das restantes profissões jurídicas capaz de lhe conferir uma reconfiguração da identidade profissional, baseada na proximidade ao cidadão em vez, como foi efetuado nas últimas décadas, de uma estratégia profissional centrada na proximidade do juiz. Este erro estratégico contribui para o enfraquecimento das posições políticas de

negociação junto dos outros atores judiciais e políticos, remetendo a profissão para um lugar excessivamente delimitado e um espaço de atuação reduzido à centralidade judicial onde outro ator, o juiz, ocupa uma posição central, empurrando o Ministério Público para um papel secundário. Sem descurar todas as outras competências cruciais para o exercício profissional do Ministério Público, a desvalorização da ocupação deste lugar e espaço multifacetado, híbrido e de articulação permite, em termos profissionais, que não haja uma estratégia de (re)valorização e, ao nível do seu exercício de funções, contribui para que os cidadãos tenham menos possibilidades de exercer os seus direitos de cidadania.

A valorização do papel de *interface* na atividade dos magistrados do Ministério Público, em particular nas áreas de intervenção social, tem vindo a ser, como se referiu em pontos anteriores, recuperada gradualmente, ainda que sem ser de uma forma central ou constituir uma verdadeira prioridade. A inclusão desta preocupação na agenda dos últimos dois congressos do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público ou as preocupações que os documentos referentes às propostas de revisão do Regulamento de Inspeção e do Estatuto do Ministério Público integram ainda não foram elaboradas de forma consistente e programática para constituírem uma verdadeira centralidade na atuação profissional. A inação da Procuradoria-Geral da República, atuando sem qualquer pressão nesta área por parte do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, contribui, igualmente, para que a profissão mantenha um elevado grau de estagnação, ao mesmo tempo que se observam noutras profissões, em particular nos juízes, maiores movimentações político-judiciais e capacidades negociais nos últimos anos para conseguirem atingir mais objetivos profissionais.

5.2. As competências cívico-profissionais: formação na complexidade

A formação dos magistrados do Ministério Público poderá não ser a mais completa e adequada para exercer o papel de *interface*, em particular quando, muitas vezes, se exige capacidade analítica e avaliativa em situações pessoais que não requerem ou configuram qualquer ilícito legal, ainda que possam gerar alguma diminuição no exercício dos direitos dos cidadãos. A diversidade e complexidade social dos assuntos colocados levantam, inclusivamente, a questão da qualidade do serviço prestado. Mesmo em termos legais, a informação e aconselhamento

prestados podem requerer uma formação diferente da atualmente ministrada no Centro de Estudos Judiciários, visto ser uma função diferente daquela para a qual foram “treinados”, com realce para uma componente cívica da sua atuação profissional. Ou seja, não basta conhecer a lei e os procedimentos jurídicos, é preciso saber ouvir, compreender e intervir.

A exigência de uma formação complementar obrigatória, aquando da entrada no Centro de Estudos Judiciários ou sempre que um magistrado vá desempenhar funções em tribunais de competência especializada, como os tribunais de Trabalho e de Família e Menores, deve ser uma questão que o Ministério Público deve colocar em cima da mesa, não só em termos de conhecimento jurídico, mas também nos procedimentos a adotar no atendimento e na busca de uma resolução (in)formal dos conflitos numa fase precoce ou pré-judicial.

O exercício do papel de *interface*, através essencialmente do atendimento direto dos cidadãos, exige, hoje em dia, práticas profissionais exigentes que podem ser adquiridas através de ações de formação, dado que nem todos desenvolvem, com o passar do tempo, essas competências/capacidades. No caso em que magistrados que exerceram funções em serviços/tribunais onde o contacto com os cidadãos é residual forem movimentados para serviços/tribunais onde esta atividade ocorra com regularidade, impõe-se que haja uma formação adequada para os capacitar a lidar com uma nova realidade de proximidade e contacto direto. E o cidadão não pode esperar que o magistrado adquira “tarimba” ou experiência ou desenvolva uma apetência para o atendimento, correndo-se o risco de, nesse percurso de aquisição de experiência, se cometerem algumas ações lesivas dos reais interesses dos cidadãos.

A opinião expressa por Paulo Morgado de Carvalho, no curso atrás referido (ver nota de rodapé n.º 256), é que o desempenho do Ministério Público perante os cidadãos não pode estar dependente do “perfil” de cada um, defendendo, tal como sucede para outras funções, o apetrechamento dos magistrados, por via da formação e sensibilização profissional, com os instrumentos necessários para garantir um atendimento de qualidade. Embora na sua intervenção não se tenha referido em concreto ao papel de *interface*, a sua experiência como Inspetor-Geral do Trabalho conferiu-lhe uma sensibilidade que o levou a defender, para a sua profissão, a assunção de novas capacidades que permitam exercer essa competência.

A complexidade inerente às múltiplas ocorrências que podem surgir num atendimento ao cidadão é, provavelmente, maior do que a inserida num processo judicial ou num inquérito, dado que contempla situações que não são facilmente enquadráveis pela legislação e os seus procedimentos, nem permitem um tempo de análise e consolidação na procura de soluções adequadas. O tempo de resposta não é o tempo a que os magistrados estão habituados na justiça – é imediato e o magistrado do Ministério Público terá um melhor desempenho se conseguir responder aos anseios do cidadão na hora, de forma integrada e analiticamente correta. Não é, por conseguinte, uma atividade simples mas, sim, plena de dificuldades e complexidades que requerem uma formação profissional adequada, que deve ser integrada nos programas de formação inicial e contínua, devendo mesmo adquirir um carácter obrigatório.

5.3. A “legalização” do papel de interface: definição de fronteiras interprofissionais

A legitimidade para prestar informações e consulta jurídica tem sido, nos últimos anos, bastante questionada. Discute-se se o desempenho destas funções não significa o ultrapassar das competências por parte do Ministério Público e, assim, poder estar a usurpar as competências de outras profissões jurídicas, em especial, dos advogados.²⁶⁵ A questão da legitimidade relaciona-se, acima de tudo, com a “concorrência” existente em termos de competências jurídicas e com o excesso de profissionais liberais num mercado de dimensão reduzida.²⁶⁶

As características relativas à independência e imparcialidade com que o Ministério Público presta informações e consulta jurídicas são encaradas como um aspeto questionável, dado que, nas fases processuais posteriores, pode vir a ser uma das partes. Deste modo, a opinião dos magistrados do Ministério Público pode carecer de isenção e de objetividade, por estar legalmente “formatada”, isto é, por obedecer a princípios e critérios que os

²⁶⁵ Ver os resultados dos *focus groups* em Ferreira *et al* (2007), em que emergem claramente as diferenças e tensões entre os diversos profissionais que atuam na área laboral e de família e menores.

²⁶⁶ Segundo os dados disponibilizados, pela Direção-Geral de Política de Justiça, em 2010 existiam inscritos na Ordem dos Advogados 27.550 advogados em Portugal, sendo que a maioria eram já mulheres (14.249) em relação aos homens (13.331). Por curiosidade, o maior número de mulheres deu-se, pela primeira vez, no ano de 2008. Basta referir que, para ilustrar o crescimento desta profissão, na última década o número de advogados aumentou em quase 10.000 profissionais, registando-se um crescimento muito maior, mesmo em termos percentuais, do que o verificado nos juízes ou nos magistrados do Ministério Público, como se poderá observar no Capítulo seguinte.

“obrigam” a colocar o seu dever jurídico acima de outras questões. Os imperativos jurídicos nem sempre se sobrepõem aos dilemas pessoais, podendo haver a prestação de informações e conselhos que não sigam, forçosamente, o estabelecido na lei, ainda que não haja qualquer informação que permita inferir ou validar este argumento.

A questão da informação e da consulta jurídica, a par do patrocínio judiciário, prestada pelo Ministério Público aos cidadãos constitui um dos pontos mais controversos entre os vários operadores judiciais. Num *focus group* realizado em anterior investigação, no qual se abordou o tema, esgrimiram-se vários argumentos (para a área laboral), que aqui se sintetizam (Pedroso, Trincão e Dias, 2003b), e aos quais se juntam outros argumentos resultantes de uma investigação mais recente (Ferreira *et al.*, 2007), onde se abordaram as áreas laboral e de família e menores. Os argumentos foram de dois tipos:

1. a favor de que o Ministério Público cesse de efetuar o atendimento ao público em que presta informação jurídica e/ou consulta jurídica, tendo-se invocado: a) a falta de recursos humanos do Ministério Público; b) a necessidade de recentrar o Ministério Público nas suas funções de magistrado, numa dimensão estritamente judicial; c) a desigualdade entre o Ministério Público e um advogado na representação, por exemplo, dos trabalhadores, já que este assume uma dupla função de advogado e de autoridade judicial, influenciando simbolicamente os litigantes; e d) a existência de outras entidades que providenciam informações jurídicas para as quais os cidadãos podem/devem ser remetidos de imediato.
2. a favor da manutenção do atual modelo de serviço prestado pelo Ministério Público, tendo-se argumentado, essencialmente, com: a) o potencial de prevenção e de conciliação de litígios existente na ação do Ministério Público; b) a falta de alternativas credíveis às quais os cidadãos carenciados economicamente possam recorrer quando não têm possibilidade de socorrer-se de uma entidade mais adequada (como é o caso dos trabalhadores não sindicalizados); c) o bom desempenho do sistema de atendimento ao público na ótica do cidadão; d) a necessidade de que o Ministério Público continue nos tribunais a desempenhar todas as suas outras funções, em articulação e de forma equilibrada com o serviço de atendimento; e e) o papel de

interface que os magistrados do Ministério Público desempenham no cômputo do sistema integrado de acesso ao direito e à justiça.

A inexistência de alternativas coerentes e efetivas, apesar dos argumentos levantados, tem levado a que a polémica seja bastante reduzida, mesmo entre as profissões que mais-valias retirariam de uma eventual reformulação/diminuição das competências do Ministério Público, em particular nas áreas sociais. Por exemplo, na área de família e menores, as competências exercidas pelo Ministério Público não são diretamente contestadas, dada a fragilidade das situações que envolvem a sua intervenção, em particular quando se trata de menores em risco, ainda que os advogados possam considerar que a defesa dos menores possa estar a seu cargo mediante compensação do Estado (Ferreira *et al.*, 2007). E mesmo as estruturas que nos últimos anos têm sido criadas ou reforçadas, como os Julgados de Paz, os sistemas de arbitragem e mediação ou os gabinetes de consulta jurídica, não conseguem ainda garantir ou substituir o papel do Ministério Público. Podem, e pelo seu desempenho atual assim se verifica, complementar a atividade do Ministério Público, assegurando ao cidadão um maior número de meios para os ajudar a resolver os seus conflitos.

A assunção de um papel mais proativo por parte do Ministério Público não significa que haja uma “usurpação” de competências que são atualmente, em particular, dos advogados. Nem significa que os advogados não possam ou não devam assumir uma parte das competências do Ministério Público ou que as atuais indefinições não possam ser clarificadas. O que importa ter em consideração com esta reflexão é que, perante o atual desempenho do Ministério Público e no contexto das condições existentes no sistema de acesso ao direito e à justiça, o Ministério Público detém uma larga margem de afirmação por via de um exercício profissional mais ativo, que deve e pode ser aplicado na promoção da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Não será necessário, igualmente, uma definição rígida de fronteiras se houver clarificação entre as diversas profissões envolvidas do papel que cada uma pode desempenhar, salvaguardando, em primeiro lugar, os interesses dos cidadãos e o interesse do Estado, quer nas suas responsabilidades em assumir uma política integrada e complementar de acesso ao direito e à justiça, quer nas exigências de sustentabilidade financeira do sistema judicial, e, em segundo lugar, o exercício autónomo das competências de cada profissão.

A definição de fronteiras interprofissionais promete ser, nos próximos anos, um tema bastante polémico, bem mais do que tem sido até este ano de 2012. Para além da necessidade de clarificar o campo de atuação de cada profissão jurídica noutras áreas jurídicas, no que respeita à definição dos limites ao exercício por parte do Ministério Público de um serviço abrangente de atendimento ao público, assumindo em pleno o papel de *interface*, ainda muito estará para ser debatido, principalmente quando ainda pairam tantas dúvidas sobre as opções do governo nesta matéria e existe uma grande indefinição sobre os contornos, em concreto, que a reforma do mapa judiciário irá conter. Deste modo, a inscrição nas competências profissionais da legalidade das diversas ações exercidas durante e no serviço de atendimento ao público é um tema que não está, ainda, em discussão, apesar de constituir, face à realidade existente, um elemento crucial no exercício da cidadania.

6. A coordenação no Ministério Público: afirmar um serviço público

O papel que o Ministério Público deve desempenhar pode caracterizar-se, na sequência do que se expôs, e de forma resumida, como uma posição de *interface*. Esta posição exercida a partir da sua posição no seio do sistema judicial pode desenvolver-se através de três mecanismos de coordenação: interna; institucional e/ou administrativa; e cívica ou comunitária.²⁶⁷

A coordenação interna, na estrutura hierárquica do Ministério Público, é o primeiro passo necessário para a existência de um serviço de atendimento coerente, credível e eficaz. Algumas das questões levantadas previamente, como a harmonização de procedimentos e práticas profissionais, a nível interno, e a articulação com outras entidades externas, ficariam facilitadas caso houvesse, no âmbito da Procuradoria-Geral da República ou das Procuradorias-Gerais Distritais, uma efetiva coordenação, formal ou informal, da forma de atuação dos magistrados do Ministério Público nos diferentes serviços e tribunais. Devido à não existência de uma preocupação hierárquica de coordenação e harmonização de práticas e procedimentos,

²⁶⁷ Embora com as necessárias adaptações, esta caracterização do papel do Ministério Público é efetuada a partir da abordagem que João Pedroso preconiza para o direito de menores, que «implicará, assim, a definição de um renovado papel de charneira fundamental para o Ministério Público, dado que devido à natureza das suas funções é a única entidade com vocação para articular as intervenções comunitária, administrativa e judicial» (1998: 75). A adaptação originou a adoção do conceito de “coordenação” em vez de “articulação”, dado ser mais adequada à análise efetuada, pois a coordenação é da iniciativa do Ministério Público.

registou-se em estudo anterior (Ferreira *et al.*, 2007) que algumas das ineficiências detetadas resultam, em particular, da falta de coordenação interna por área jurídica. É importante que haja, em particular, não só uma coordenação de cima para baixo, implementada pelas estruturas hierárquicas superiores, mas igualmente uma coordenação por áreas jurídicas de intervenção, dado que cada área encerra em si precisões e especificidades distintas que podem implicar a adoção de práticas diferenciadas em função das necessidades dos cidadãos.

A coordenação institucional e/ou administrativa é outra vertente onde o papel de *interface* do Ministério Público mais se destaca. A capacidade e potencialidade de funcionar como ator proativo no relacionamento com outras entidades (Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, sistema de mediação, sindicatos, associações, etc.) e no encaminhamento dos processos de carácter administrativo, auxiliando os cidadãos no por vezes tortuoso itinerário burocrático, é um elemento preponderante no exercício do serviço de atendimento. Refira-se, ainda, a aptidão natural do Ministério Público, em resultado das competências legais que lhe estão atribuídas, para promover o diálogo interinstitucional, de modo a que os contactos obrigatórios, previstos nas diferentes leis, fluam com muito maior eficiência e celeridade. A prática, instituída por alguns magistrados do Ministério Público, por exemplo na justiça de menores, é realçada por alguns operadores não judiciais, conseguindo-se assim maior agilidade e prontidão na resolução de situações urgentes, como é o caso das crianças ou jovens em risco. É reconhecido que o papel desempenhado na área de família e menores foi desenvolvido por via das competências e responsabilidades inscritas na lei que instituiu as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, situação que propiciou a muitos magistrados a trabalhar nesta área o desenvolvimento de competências de coordenação. Contudo, quer por via legislativa ou por iniciativa própria ou ainda estimulada pelas hierarquias, de forma organizada, os magistrados do Ministério Público podem exercer uma função de coordenação institucional e/ou administrativa muito importante para a satisfação das necessidades dos cidadãos.

O Ministério Público preenche, por fim, uma função de coordenação cívica e/ou comunitária ao operar como elo de ligação ativo entre os cidadãos que a si recorrem e outras entidades, essencialmente da sociedade civil, chamando-as, informando-as ou convocando-as sempre que sejam mais adequadas para o esclarecimento das dúvidas ou para resolver os problemas que envolvam, principalmente, a defesa dos interesses públicos. A título exemplificativo, veja-

se as possibilidades que decorrem da atuação na área da proteção do ambiente sempre que alguma prática criminosa lesiva dos interesses públicos é detetada. O Ministério Público pode auscultar as associações de defesa do ambiente, solicitando-lhes que se pronunciem, assim como interagir com as comunidades locais abrangidas, de forma organizada ou através da identificação de “líderes” comunitários. A recolha de informações, através da interação com associações e comunidades locais, pode ser um elemento fundamental para apurar os factos e efetuar um processo de averiguações que pode ser importante para a investigação e, posteriormente, a acusação ou arquivamento. A prática de coordenação de atuação, em defesa dos interesses públicos, com associações e comunidades está, por exemplo, bastante desenvolvida no Brasil, onde já está enraizada e demonstra virtualidades assinaláveis, recorrendo-se, por vezes, a práticas de resolução de conflitos por via extrajudicial sempre que isso beneficie o interesse das populações (Machado, 2007; Arantes, 1999). Ora, isto implica não só a existência de um Ministério Público informado sobre a evolução e as alterações produzidas na sociedade, nas diferentes áreas de intervenção, mas também um Ministério Público proativo,²⁶⁸ que saiba ouvir e compreender, e que seja sensível às situações diversificadas com que se depara.

Perante esta análise dos mecanismos de coordenação ao dispor do Ministério Público, poderá efetuar-se um conjunto de perguntas, como exemplo das suas práticas profissionais: perante a atual organização do Ministério Público e o conjunto de competências que detém, existirá espaço, capacidade e competência para um exercício proativo das suas funções? Quando suspeita ou deteta situações que possam antever algumas irregularidades nas condições de trabalho nas empresas ou situações de risco para as crianças, procura averiguar ou encaminhar para as entidades competentes? Existe uma coordenação, de facto, com as várias entidades que operam no terreno? Existem estruturas que possam funcionar, formal ou informalmente, como mecanismos de coordenação com as diferentes entidades?

Algumas destas respostas podem ser positivas, devido à existência de magistrados mais ativos. Outras terão resposta negativa, em função da desresponsabilização geral e da visão autónoma e algo individualista com que ainda se desempenha a função. Naturalmente, não

²⁶⁸ Proativo no sentido de ter iniciativa e não adotar uma postura reativa, que apenas reage perante estímulos externos (Santos *et al.*, 1996).

cabe exclusivamente ao magistrado do Ministério Público o dever de liderar as iniciativas que procurem estabelecer as necessárias coordenações. Contudo, é, incontornavelmente, um dos atores que mais pressão pode exercer, no sentido positivo do termo, para que se institucionalizem mecanismos de cooperação entre os serviços/tribunais onde trabalham e as várias entidades com competências em áreas tão díspares. A concentração, nas mesmas instalações físicas, dos diferentes atores envolvidos facilitaria, em muito, a vida dos cidadãos. A título de exemplo refira-se a distância e dificuldades de mobilidade sentidas por um cidadão que tente resolver em Coimbra, num só dia, os seus problemas, no caso de, além da ida ao Tribunal de Trabalho, necessitar de ir à Segurança Social, às Finanças, ao Instituto de Medicina Legal ou à Autoridade para as Condições do Trabalho. A presente proposta de reforma do mapa judiciário, bem como a intenção do governo em proceder a uma reorganização dos serviços públicos no geral, deve incorporar estas preocupações, o que implicaria, possivelmente, a criação, no sentido lato, de uma Casa da Justiça, à imagem do modelo francês instituído nos finais da década de 1990 (Pedroso, Trincão e Dias, 2002), uma Casa onde estivessem inseridos os principais serviços que direta e/ou indiretamente são necessários à prossecução da justiça.

7. Notas finais

O Ministério Público é, analisando o seu estatuto, identidade e prática profissional, um ator crucial no sistema de acesso ao direito e à justiça, intervindo nos mais variados domínios. Todavia, o seu desempenho e a sua capacidade de adaptação às transformações que estão a ocorrer na área da justiça (participando ativamente nos processos de decisão), irão ser fundamentais para definir as suas futuras competências e práticas profissionais (formais e informais) e o seu grau de participação no sistema integrado de acesso ao direito e à justiça (Pedroso, Trincão e Dias, 2003a: 52), em que múltiplas entidades, judiciais e não judiciais, contribuem para estabelecer um mosaico de possibilidades de prestação de apoio aos cidadãos que buscam uma solução no direito e/ou na justiça.

A descrição da atuação do Ministério Público nas diferentes áreas jurídicas permite concluir que as funções assumidas pelos seus magistrados vão muito além das

competências legais que lhes estão cometidas por lei. Ainda que seja um dever fundamental “servir” o cidadão, ao magistrado do Ministério Público exige-se que funcione como *interface* do sistema, estando ao mesmo tempo dentro e fora do poder judicial, entre os diversos atores que atuam no sistema, sejam eles institucionais, públicos ou privados, associativos ou meramente cidadãos à procura de “justiça”.

As características que envolvem a sua atuação como *interface* passam pela: capacidade de intervir informalmente logo numa fase inicial de procura dos cidadãos, através do serviço de atendimento ao público; prestação de informações jurídicas adequadas, mesmo através da consulta jurídica, podendo ainda aconselhar os cidadãos a avançar com um processo judicial ou até patrociná-lo, se adequado legalmente; convocação das partes em conflito, procurando efetuar procedimentos conciliatórios ou de mediação num momento pré-judicial; transmissão de informação sobre a existência de outras entidades mais adequadas ou convocando outros atores que têm maior responsabilidade/capacidade para lidar com a situação; promoção da articulação entre as diversas entidades ou atores que podem contribuir para uma melhor e mais célere resolução dos problemas apresentados pelos cidadãos.

A assunção do papel de *interface* tem implicações na definição do “perfil” profissional dos magistrados do Ministério Público, dado que implica um recentramento do foco das suas atividades, que, sem perder as restantes competências, passam a assumir de forma consistente o papel de interface como parte integrante do seu leque de competências estruturais. Contudo, os magistrados do Ministério Público, institucional e sindicalmente, têm operado um triplo erro na estratégia profissional adotada, contribuindo para a não valorização profissional da relação com os cidadãos, ao desvalorizarem três campos de atuação: *interna*, por não realçarem esta vertente do seu desempenho quotidiano, que está completamente ausente dos relatórios oficiais e é pouco valorizada nos processos de avaliação do desempenho profissional, em comparação com os processos judiciais; *externa*, por não integrar os discursos e as prioridades profissionais, reivindicativas e/ou políticas e de legitimação profissional do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público ou da Procuradoria-Geral da República; *interprofissional*, por não ser assumida e valorizada junto das outras profissões jurídicas, nem pelas outras profissões jurídicas, em reconhecimento

de uma especificidade e de um elemento importante para a definição de uma identidade profissional baseada na legitimação social, política e judicial junto dos cidadãos.

Este triplo erro de estratégia profissional origina confusão e dispersão na forma de encarar e integrar os serviços prestados pelos magistrados do Ministério Público. A complexidade inerente às múltiplas ocorrências que podem surgir no atendimento ao cidadão é, provavelmente, maior do que a inserida num processo judicial ou num inquérito. O tempo de resposta exigido é imediato e o magistrado do Ministério Público deve conseguir responder na hora, de forma integrada e analiticamente correta, pelo que é importante adquirir uma formação adequada que deve passar pela integração de módulos adequados nos programas de formação inicial e contínua com carácter obrigatório.

O bom exercício do papel de *interface* exige uma boa coordenação a três níveis: interna; institucional e/ou administrativa; e cívica ou comunitária. A interna, através da estrutura hierárquica do Ministério Público, que necessita de instituir regras, procedimentos e práticas profissionais harmonizadas, o que, para além da coordenação de cima para baixo, exige uma coordenação por áreas jurídicas de intervenção que pode implicar a adoção de práticas diferenciadas. A institucional e/ou administrativa é onde o papel de *interface* do Ministério Público mais se destaca, pela potencialidade de funcionar como ator proativo no relacionamento com outras entidades e pela possibilidade de rapidamente encaminhar/guiar os cidadãos no seu percurso burocrático institucional. A coordenação cívica e/ou comunitária, ao operar como elo de ligação ativo entre os cidadãos que a si recorrem e outras entidades essencialmente da sociedade civil, permite convocar os atores cívicos e comunitários sempre que seja mais adequado para a defesa dos interesses públicos.

A definição de fronteiras interprofissionais, nas várias profissões jurídicas, promete ser um tema de discussão polémico nos próximos anos. Os limites ao exercício, por parte do Ministério Público, de um serviço abrangente de atendimento ao público, na assunção plena do papel de *interface*, será uma das problemáticas mais importantes, não só por questões do “mercado” de serviços jurídicos, em concorrência essencialmente com os advogados, mas também pelas dúvidas sobre as opções futuras do governo resultantes da reforma do mapa judiciário. Deste modo, a inscrição nas competências profissionais da legalidade das diversas

ações exercidas durante e no serviço de atendimento ao público é um tema que não está, ainda, em discussão, apesar de constituir, face à realidade existente, um elemento crucial no exercício da cidadania. Como a emergência de novos atores com competências para a resolução de conflitos, como a mediação, a arbitragem ou os julgados de paz, entre outros, não tem atingido os patamares de afirmação que lhes permitam assumir parte destas funções, seja pela cultura judicial dos cidadãos, pela pouca capacidade de implementação destes mecanismos, pela “reatividade” de várias profissões jurídicas ou, simplesmente, pela pouca credibilidade que ainda transmitem para garantir um equilíbrio entre as partes em conflito, é certo que as características enumeradas tornam o Ministério Público num ator imprescindível na atual configuração do sistema de resolução de conflitos.

Esta realidade não significa que o exercício de determinadas competências não possa ser avaliado, particularmente na definição de fronteiras com a advocacia, em relação aos limites, em cada área, do exercício profissional e também até onde é que cada profissão pode ir sem haver sobreposição de competências e no melhor interesse do cidadão, dado que ao Ministério Público cabe, igualmente, o exercício de funções de patrocínio e defesa das partes que pode ser incompatível ou não facilmente conciliável com uma intervenção mais ativa numa fase pré-judicial. Ao Estado cabe, assim, não só garantir a existência de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça, com múltiplas portas de entrada, mas igualmente definir as fronteiras profissionais na conjugação do equilíbrio necessário entre os melhores interesses dos cidadãos, das profissões envolvidas e da sustentabilidade financeira do sistema judicial. Além do mais, num contexto de uma grave crise financeira do Estado, a manutenção e melhoramento de uma política de acesso ao direito e à justiça impele a uma reflexão de modo a que possa, sem haver uma capacidade de investimento financeira, ser arquitetado um modelo equilibrado entre os diversos interesses em jogo, otimizando as mais-valias com que cada ator pode contribuir a partir da realidade atual.

Os cidadãos, perante este contexto, têm grande confiança na atuação do Ministério Público, dado este integrar quatro características às quais são recetivos: 1) *incontornável* em muitas situações em que o cidadão apenas pode, devido ao tipo de conflito em causa, dirigir-se ao Ministério Público ou, noutras situações, por não saber onde se dirigir ou por não “confiar” nos restantes potenciais atores; 2) *complementar*, quando, para além do

apoio que podem assegurar noutros espaços ou instituições, pretendem uma “cobertura” institucional/judicial que os proteja de qualquer problema inesperado; 3) *orientador* dos cidadãos, quando lhes explica os itinerários jurídico-institucionais que podem ou devem percorrer, em coordenação, ou não, com o próprio serviço do Ministério Público; 4) *apaziguador* dos conflitos, através da informação que presta ou da forma como intervém junto das partes, procurando, (in)formalmente, uma rápida resolução do litígio.

Em conclusão, pode-se afirmar que, perante uma ausência de alternativas de mecanismos capazes de garantir o cumprimento das competências que o Ministério Público hoje desempenha, concebe-se com muita dificuldade qualquer alteração que não passe pelo melhoramento das condições do seu exercício. Contudo, esta posição não deve significar um relaxamento pela satisfação do dever cumprido. Um Ministério Público proativo é possível e desejável no âmbito de um sistema integrado de resolução de conflitos. É esse o papel que se almeja para o Ministério Público. E face às estratégias de (re)valorização profissional mais recentes, as preocupações resultantes da inação das estruturas sindicais e governativas do Ministério Público tornam a reflexão acerca do papel que deve desempenhar uma prioridade imediata caso se deseje integrar numa configuração mais distinta e preponderante no novo paradigma da justiça que se avizinha, alicerçado numa forte legitimidade social, política e judicial.

A performance da justiça em Portugal

A atividade processual do Ministério Público²⁶⁹

1. Introdução

A *performance* do sistema judicial em Portugal tem sido, nas últimas décadas, analisada de forma bastante detalhada, em particular quando os resultados demonstram que, apesar embora os esforços efetuados por sucessivos governos e pelos próprios atores judiciais, a capacidade de resolução da procura de tutela judicial é muito negativa. Os estudos da análise do desempenho judicial, parcelares ou globais, efetuados pelo Observatório Permanente da Justiça²⁷⁰ do Centro de Estudos Sociais, permitiram, em particular a partir do trabalho publicado em 1996 (Santos *et al.*, 1996), desenvolver cerca de 15 anos de avaliações do sistema judicial português, através de acordos de cooperação estabelecidos com o Ministério da Justiça. Apenas recentemente, com a tomada de posse do XIX Governo Constitucional, de maioria PSD-CDS, que tomou posse a 21 de junho de 2011 e investiu Paula Teixeira da Cruz como Ministra da Justiça, foi interrompida a colaboração, dada a opção de internalizar a realização dos estudos necessários à aplicação das reformas judiciais planeadas.

A informação estatística disponibilizada pelo Ministério da Justiça, através da Direção-Geral da Política de Justiça, em resultado do projeto Hermes implementado em 2009, permite atualmente consultar e retirar de forma mais fácil e célere os dados relativos ao funcionamento e desempenho dos diferentes serviços e tribunais que compõem o sistema judicial. A disponibilização da informação estatística tem sofrido, ao longo dos anos, diversas alterações que vieram dificultar a construção de séries longas e a análise evolutiva

²⁶⁹ A elaboração deste capítulo contou com o precioso apoio de Pedro Abreu e Alfredo Campos, sem os quais, certamente, os dados recolhidos e tratados não teriam a mesma potencialidade de análise, Aos dois, os meus agradecimentos sinceros.

²⁷⁰ <<http://opj.ces.uc.pt>>.

do sistema judicial. As alterações verificaram-se não só nos verbetes estatísticos (formulários em que se preenchem as informações relativas a cada processo) devido às mudanças operadas na legislação que implicaram reformulações nas categorizações dos litígios e nos procedimentos que estão associados à sua tramitação, mas também pela gradual introdução de novos programas informáticos no processo de informatização do funcionamento da justiça (Dias e Carmo, 2007). Fruto de toda esta tendência reformista, legislativa, tecnológica e processual, em 2002 verificou-se uma grande mudança no modo como é categorizada, recolhida e tratada a informação estatística, vindo, por essa via, provocar dificuldades acrescidas na sua análise.

A importância deste capítulo reside na necessidade de contextualizar a reflexão efetuada nos capítulos anteriores, tendo por base uma realidade objetiva e procurando compreender como é possível melhorar e operacionalizar a atividade do Ministério Público, em particular no seu papel de *interface*, como foi descrito, perante o funcionamento do sistema judicial que, a nível global, vem acumulando dificuldades acrescidas, principalmente em algumas áreas de intervenção. Perceber a evolução do movimento processual, dos recursos humanos afetos ao sistema e a sua distribuição, das áreas onde as maiores dificuldades ocorrem e identificar os principais desequilíbrios permite efetuar um diagnóstico, ainda que de forma assumidamente limitada, como se poderá observar de seguida, para obter uma perceção sobre como se pode integrar uma ou várias propostas de reforma, no caso em concreto, no modelo de organização, funcionamento e desempenho profissional do Ministério Público. Apenas no capítulo seguinte se efetuará a análise estatística relativa às respostas ao inquérito aplicado aos magistrados do Ministério Público, respeitantes à sua opinião sobre o papel de *interface* que desempenham e à forma como o fazem no contexto dos problemas da justiça em geral.

Ao pensar ou programar uma reforma do modelo de acesso ao direito e à justiça em que o Ministério Público possa ter um papel fundamental exige-se que, previamente, se tenha em consideração a informação estatística disponibilizada sobre a sua atividade processual, através dos dados recolhidos nos relatórios de Atividades facultados pela Procuradoria-Geral da República no seu *site*. Os dados disponibilizados começaram a ser tratados de forma mais sistemática, e em procedimento autónomo do Ministério da Justiça, para divulgação pública a partir do ano 2000, como é possível

observar pela consulta do *site* da Procuradoria-Geral da República. Nos anos anteriores, existiam já relatórios de Atividades publicados em papel, ainda que estes não tivessem a informação organizada como está atualmente.

Este capítulo tem, assim, como objetivo principal a elaboração de uma radiografia do sistema judicial, com um particular enfoque na atividade desenvolvida do Ministério Público, incluindo a parca informação disponível sobre a prestação do serviço de atendimento ao público. A análise será direcionada com o intuito de retirar um conjunto de ilações que possam contribuir para avaliar se, no atual contexto ou no que se perspetiva com as reformas previstas pelo atual governo, o Ministério Público pode assumir uma maior preponderância na promoção dos direitos de cidadania na sequência de uma maior profissionalização do seu papel de *interface*.

2. Os dados estatísticos da justiça: questões sobre a validação da informação

Os dados estatísticos que se apresentam neste capítulo foram recolhidos, direta ou indiretamente, em diversas entidades oficiais do Ministério da Justiça ou da Procuradoria-Geral da República. As informações relativas aos dados populacionais, que servem para calcular alguns indicadores de desempenho, foram recolhidas no Instituto Nacional de Estatística. O Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça,²⁷¹ da Direção Geral de Política da Justiça do Ministério da Justiça, foi a principal fonte utilizada para a recolha de dados sobre o funcionamento da justiça, em particular a partir de 1993.²⁷² A Direção Geral da Administração Financeira foi a fonte da

²⁷¹ Os programas informáticos atualmente utilizados para a inserção dos dados, bem como para a gestão dos procedimentos e processos nos tribunais, são o Habilus, o Citius e o Citius MP. Os problemas, quer na sua fase de construção, quer após a sua implementação, têm sido realçados por vários atores judiciários e as suas estruturas associativas ou sindicais, como é o caso da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público ou o Sindicato dos Funcionários Judiciais. Também as estruturas de gestão das magistraturas, em particular o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público, alertaram para questões como a fiabilidade ou confidencialidade da informação e do acesso aos referidos programas. Contudo, como os vários trabalhos realizados pelo Observatório Permanente da Justiça também realçaram, um dos problemas está ligado à qualidade e ao cuidado com que a informação é carregada nos programas.

²⁷² O Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça disponibiliza online a consulta e a possibilidade de selecionar e cruzar informações a partir das suas bases de dados. Segundo a descrição no *site*, este novo

informação, muito limitada, relativa ao orçamento existente para a área da justiça. Complementarmente, socorremo-nos da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)²⁷³ para obter informações que, apesar de terem sido recolhidas na Direção Geral de Política da Justiça, se encontram tratadas de forma distinta e com particular interesse para os objetivos aqui pretendidos.

O Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais tem levantado a questão, nos seus trabalhos de diagnóstico, avaliação e proposição de reformas (Santos, Gomes *et al.*, 2005, 2007, 2008), para, entre outros problemas identificados, a falta de fiabilidade da informação estatística por deficiente preenchimento e carregamento nos programas informáticos, a inexistência de dados detalhados para uma avaliação mais profunda, as mudanças frequentes nos verbetes estatísticos e a categorização dos processos (em papel e agora online, em parte também devido às alterações legislativas) ou o processo de alteração constante das bases de dados,²⁷⁴ fatores que condicionam a realização de um trabalho muito mais analítico, com qualidade e, acima de tudo, que permita chegar a conclusões mais sustentadas e fiáveis.

A produção e disseminação (através de relatórios, na intranet ou internet, etc.) de indicadores de estatísticos, de acesso imediato e adequadamente trabalhados, constitui, deste modo, umas das ferramentas essenciais para a implementação e introdução no sistema judicial de um modelo de gestão adequado, quer dos processos judiciais, quer dos serviços de justiça globalmente considerados (Santos, Gomes *et al.*, 2008: 144).

Na leitura dos dados apresentados a seguir devem ter-se em consideração as seguintes limitações:

método foi introduzido «tendo em conta as limitações e insuficiências do anterior método de produção das Estatísticas da Justiça, e considerando as potencialidades dos novos meios informáticos de apoio à decisão. A DGPJ iniciou, em outubro de 2003, o projecto HERMES de reformulação do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça com os seguintes objectivos: 1. Alteração do método de recolha de dados estatísticos; 2. Melhor exploração dos dados estatísticos recolhidos; 3. Disponibilização on-line da informação estatística». Segunda se explica, esta alteração deveu-se ao facto de até «2003 as entidades que fornecem os dados às Estatísticas da Justiça enviavam-nos para a DGPJ, mensalmente, por via postal e em suporte papel. [...] O projecto Hermes alterou profundamente o processo de recolha dos dados estatísticos, flexibilizando e desburocratizando o seu envio. Foi abandonado o suporte papel e a recolha passou a ser feita por via informática». Ver <www.siej.dgpj.mj.pt>.

²⁷³ <www.pordata.pt>.

²⁷⁴ Esta alteração constante das bases de dados deve-se à correção frequente das informações disponibilizadas, que resulta de um deficiente sistema de registo e recolha de informação que impede a realização de estudos devidamente validados.

- A principal recolha de dados estatísticos foi realizada junto do Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça da Direção Geral de Política da Justiça do Ministério da Justiça, sendo que as atualizações das bases de dados são constantes (originando, por exemplo, diferenças nos dados quando recolhidos em momentos distintos), limitando, por exemplo, a comparação com alguns trabalhos desenvolvidos anteriormente, por descoincidência dos valores para efeitos comparativos;
- O atual método de recolha iniciou-se em 2003, situação que levanta dúvidas e questões relativos aos dados nos anos anteriores e às alterações efetuadas ao nível dos verbetes estatísticos (a que acrescem as mudanças legislativas na categorização dos processos ou a atribuição a outras entidades);
- Ao longo dos anos são detetadas múltiplas omissões, com especial incidência para o período entre 1974 e 1980 (tendo sido efetuadas várias estimativas para alguns anos);
- Os dados referentes a 2011 não foram incluídos por ainda serem considerados provisórios, com retificações mais frequentes, o que levaria a que houvesse probabilidade de haver maiores discrepâncias;
- A consulta de diferentes fontes comporta a recolha de dados estatísticos com valores distintos, como é o caso dos números relativos aos recursos humanos, consoante se pesquisa na Direção Geral de Política da Justiça, na Procuradoria-Geral da República ou no Conselho Superior da Magistratura – consideraram-se os valores recolhidos na primeira, que contempla apenas os recursos humanos a exercerem funções nos tribunais a 31 de dezembro de cada ano;
- Os dados relativos a processos pendentes em tribunal são calculados a 31 de dezembro de cada ano, sendo que nalgumas fontes, em particular anteriores a 2003, os processos pendentes são calculados a 1 de janeiro de cada ano civil;
- A recolha de informações sobre os orçamentos dos tribunais, em termos globais, e das diferentes rubricas, em particular, mostrou ser uma tarefa praticamente impossível, apesar dos esforços efetuados nesse sentido, tendo os dados obtidos fortes limitações em termos de fiabilidade e possibilidades de análise.

Os indicadores construídos comportam, por conseguinte, as fragilidades inerentes aos próprios dados que lhes dão origem. Contudo, há que realçar o esforço gradual, ainda que com poucos meios afetos, de melhorar o sistema de recolha e análise, bem como a disponibilização ao público da informação.

Na análise inscrita nos pontos seguintes não são integrados os dados estatísticos dos seguintes tribunais: Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Tribunais Militares (que foram extintos em 1997 e integrados nos tribunais comuns, ainda que com algumas especificidades). Esta opção prende-se, essencialmente, com a natureza e função que estes tribunais desempenham, bem como pelo modo como os seus juízes e magistrados do Ministério Público podem aceder-lhes, dado que são tribunais onde vigora uma componente política no processo de seleção em detrimento da progressão profissional baseada em concursos com avaliação da antiguidade e/ou do mérito profissional.

A apresentação de dados estatísticos é efetuada, na maioria dos casos, em intervalos de cinco anos, com a exceção do período de 2005 a 2010, onde se coloca a informação relativa a todos os anos. Esta decisão fundamentou-se na dificuldade em colocar a informação completa, de forma legível, referente a todos os anos recolhidos, bem como devido à maior facilidade que proporciona em avaliar a evolução do sistema judicial considerando períodos temporais mais longos.

A compilação da informação estatística que de seguida se analisa é apenas uma síntese dos múltiplos dados que se recolheram, dada a impossibilidade de apresentar, por questões de economia de espaço, razoabilidade e adequação, uma análise mais aprofundada da *performance* do sistema judicial, global ou nas suas diversas áreas de atuação. Igualmente não foi possível, pelos motivos invocados, introduzir informações mais pormenorizadas sobre o funcionamento dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, não só porque a informação ainda é pouco detalhada e escassa, mas também pela necessidade que se introduziria de os contextualizar, analisar e relacionar com as competências e atividades do Ministério Público para se repensar o modelo de interação atualmente existente. Deste modo, e dado que isso constituiria um novo trabalho em si mesmo, apresentam-se principalmente informações sobre o desempenho do sistema judicial. Em capítulos anteriores foram já sendo introduzidas

referências e dados estatísticos relativos aos diversos mecanismos de resolução alternativa de litígios, explanando-se os limites com que atualmente são confrontados, incluindo as fontes consultáveis para aprofundamento do tema.

3. Os orçamentos da justiça: a incógnita dos valores

A informação recolhida sobre o orçamento para a área da justiça, como se explicou no Capítulo 1, no que respeita às condições para a independência da justiça, é bastante limitada, dispersa e de difícil análise. Deste modo, a mais-valia da sua introdução e integração numa análise multivariada e alargada é impossível de ser realizada, sendo um fator de debilidade nos muitos estudos realizados na área da justiça e, provavelmente, uma dimensão crucial para a avaliação do desempenho do sistema judicial, dos mecanismos de resolução alternativa de litígios e das reformas que têm sido implementadas ao longo dos anos. O facto de não ter sido contemplada em muito terá contribuído para o insucesso de muitas medidas implementadas. Contudo, esta é apenas uma hipótese de trabalho que carece de validação científica, incorporando ainda a perspetiva política dos atores envolvidos na definição das políticas de justiça nos últimos 30 anos. Pastor Prieto (1993) já há muito que abordou esta questão tão sensível para os governos, escusando-se estes, em regra, em disponibilizar a informação necessária à efetuação de uma avaliação global das políticas. Mesmo atualmente, com os processos de reforma em discussão pública, com especial destaque para a reforma do mapa judiciário, não é visível nos estudos apresentados (DGAJ, 2012; MJ, 2012) qualquer incorporação de estimativas custo-benefício que as medidas irão implicar, mas tão-só a referência a estratégias de poupança que se atingirão, sem ser perceptível onde, como ou quanto.

A crise financeira do Estado, com a dívida soberana e o Memorando de Entendimento assinado com a *troika*, não podem, *per se*, significar uma desvalorização da prestação pública de responsabilidades, colocando à disposição pública a necessária informação para que se avalie se as potenciais reduções de custos diretos com a implementação e o funcionamento do modelo de mapa judiciário previsto compensam ou não o aumento de custos indiretos relacionados com a garantia dos direitos dos cidadãos ou, mesmo, com o agravamento dos custos financeiros para o Estado que a implementação de uma reforma

desta natureza pode acarretar. Entre os custos indiretos, podemos, hipoteticamente, ter o aumento da conflitualidade direta entre os cidadãos, maiores custos para as autarquias locais ao providenciarem apoio às deslocações (como também ocorre na área da saúde), o aumento dos custos dos serviços jurídicos prestados por advogados ou outras profissões, o aumento de custos de saúde por problemas relacionados com a não resolução dos conflitos judiciais, o maior recurso ao apoio judiciário, etc. Mesmo a avaliação dos custos da justiça no global ou em determinada área nos últimos anos é uma dimensão importante para se fundamentar qualquer reforma judicial, pelo que a escassez de informação faz resvalar qualquer análise ou delineação de reformas para o campo da especulação e das hipóteses de trabalho, sem uma base mínima de sustentação. Vários foram os exemplos já enumerados em capítulos anteriores, que não importa aqui repetir. Apenas há, ainda, a referir três notas prévias: uma relativa à impossibilidade de recolha de informações do orçamento da justiça sobre o funcionamento dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, de forma autónoma e comparada,²⁷⁵ a segunda referente aos valores apurados, que respeitam apenas ao orçamento aprovado e não ao executado no final do ano, situação que poderá configurar uma grande diferença, por se saber que, em regra, os valores executados são inferiores aos orçamentados; por fim, a terceira diz respeito à “espartilhamento” orçamental observado na leitura dos Orçamentos de Estado, onde os diferentes organismos da justiça ou as distintas rubricas separadas entre receitas e despesas aparecem de forma autónoma, devido também à sua autonomia legal e ao lugar ocupado constitucionalmente ou no sistema judicial, como é o caso da Procuradoria-Geral da República ou do Conselho Superior da Magistratura, ou da sua contemplação orçamental nas diferentes rubricas orçamentais do Estado.

Apesar dos esforços efetuados, no âmbito do projeto de investigação “Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juizes e magistrados do Ministério Público em Portugal”, para o levantamento das informações sobre os orçamentos na área da justiça, e após uma multiplicidade de contactos com os diversos organismos do Ministério da Justiça, os dados recolhidos são os que se apresentam de seguida e reportam apenas ao período de

²⁷⁵ Esta situação limita a reflexão sobre uma das grandes incógnitas à volta do funcionamento dos atuais mecanismos de resolução alternativa de litígios, relacionada com o facto de que o seu funcionamento pode comportar custos mais elevados do que se o investimento fosse efetuado, principalmente, na dotação do sistema judicial oficial dos meios necessários para a superação dos bloqueios detetados.

2004 a 2010. Como se referiu antes, a informação não é facilmente analisável nem comparável, por corresponder a dois períodos diferentes recolhidos de entidades que, entretanto, se alteraram, aplicando fórmulas de cálculo distintas. Acresce que as diversas entidades contactadas remetiam sempre para as restantes a tentativa de recolha de informação mais discriminada, dificultando, por omissão, a construção de indicadores fiáveis. O Ministério da Justiça não disponibiliza, tal como ocorre em outros ministérios, informação online detalhada que permita uma análise aprofundada.

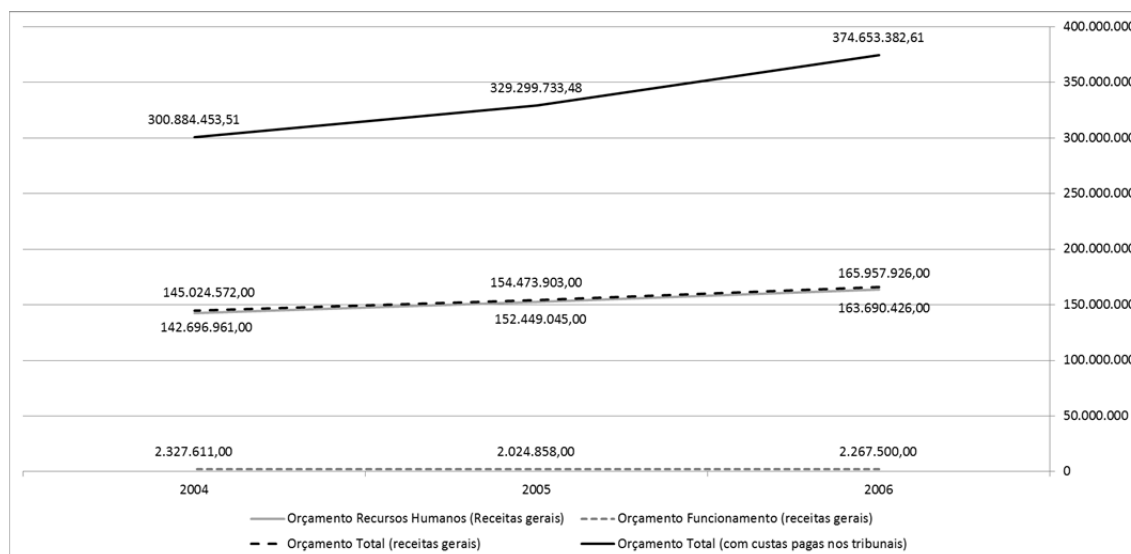
De qualquer modo, analisando a informação recolhida, é possível efetuar um exercício para retirar algumas ilações, que, como se afirmou, estão sempre sujeitas à falta de fiabilidade por força da qualidade das informações disponibilizadas. Até 2004 não foi possível recolher informações, pelo que se apresenta, oriundo de fontes diferentes, o orçamento da justiça dividido em dois períodos: 2004-2006 e 2007-2010.

O orçamento dos tribunais, pela evolução registada no período de 2004 a 2010 (repartida por duas fontes de informação diferenciadas), regista duas tendências principais: uma primeira, ascendente, com um orçamento galopante até 2007, atingindo o máximo global de 425 milhões de euros (a que corresponde um aumento de quase 25% em relação ao valor de 2004); e uma segunda, descendente, com uma queda gradual do orçamento, com uma ligeira subida em 2009 face a 2008, para atingir em 2010 um valor bastante inferior ao do ano de 2006 e pouco superior ao de 2005. Como os efeitos da crise financeira do Estado português se começaram a sentir em 2008, o decréscimo verificado nos anos subsequentes, incluindo o ano transato, em que o Ministério da Justiça foi dotado, globalmente, logo no Orçamento de Estado aprovado para 2011, com menos 5,6%²⁷⁶ (sem ser possível analisar em que áreas esses cortes incidiram com maior profundidade). Já no Orçamento de Estado para 2012, o Ministério da Justiça viu globalmente reduzido o seu orçamento em 8,7%.²⁷⁷

²⁷⁶ Ver a notícia “Orçamento da Justiça para 2011 é de 1537 euros” do *Diário de Notícias* de 18 de outubro de 2010 <<http://www.dnoticias.pt/dossier/justica/231774-orcamento-da-justica-para-2011-e-de-1537-milhoes-de-euros>>. A utilização desta fonte jornalística e da seguinte resulta do facto de o Ministério da Justiça divulgar, de forma mais legível e agrupada, a informação que aparece dispersa no *Diário da República*, onde é publicado oficialmente o Orçamento de Estado para cada ano.

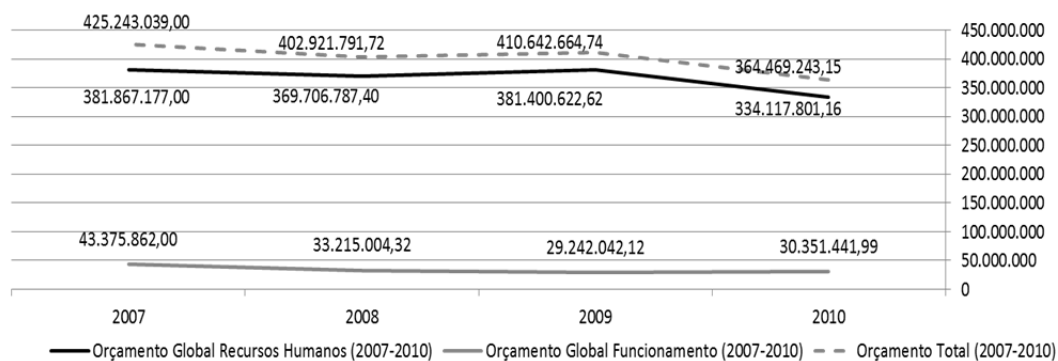
²⁷⁷ Informação divulgada pela Agência Lusa <<http://www.ionline.pt/orcamento-estado-2012/oe-2012-justica-sofre-corte-1348-milhoes-euros>>.

Gráfico 1: Orçamento da Justiça (2004-2006)²⁷⁸



Fonte: Direção de Serviços de Gestão Financeira (DSGF) – 2004 a 2006.

Gráfico 2: Orçamento da Justiça (2007-2010)



Fonte: Direção Geral da Administração Financeira (DGAF) – 2007 a 2010.

A análise do Gráfico 2, referente ao período de 2007 a 2010, reflete já uma tendência preocupante de redução dos custos relativos aos recursos humanos, fruto da redução verificada essencialmente no número de funcionários judiciais. O efeito principal terá sido refletido no ano de 2001 e já no corrente ano de 2012, com a redução de juízes e de

²⁷⁸ A informação disponibilizada pela DSGF foi enviada por correio eletrônico em resposta à solicitação de múltiplas informações no âmbito do projeto de investigação “Quem são as nossas magistraturas?” No Gráfico 1, as linhas, referentes ao Orçamento de Recursos Humanos (receitas gerais) e Orçamento Total (receitas gerais) estão praticamente sobrepostas, sendo os valores apresentados acima dessas linhas relativos ao Orçamento Total (receitas gerais) e os valores apresentados abaixo das linhas relativos ao Orçamento de Recursos Humanos, que apresenta sempre valores ligeiramente inferiores aos do Orçamento Total (receitas gerais). Este gráfico e o seguinte (Gráfico 2) apresentam algumas inconsistências na classificação das rubricas e na própria apresentação dos orçamentos. Apesar da insistência para a sua clarificação e harmonização, não foi possível obter esclarecimentos suficientes para evitar equívocos na análise. Deste modo, a fragilidade das fontes pode ter consequências na consistência da análise efetuada, razão pela qual não se aprofundou uma análise muito discriminada dos montantes em causa, procurando antes avaliar-se algumas tendências.

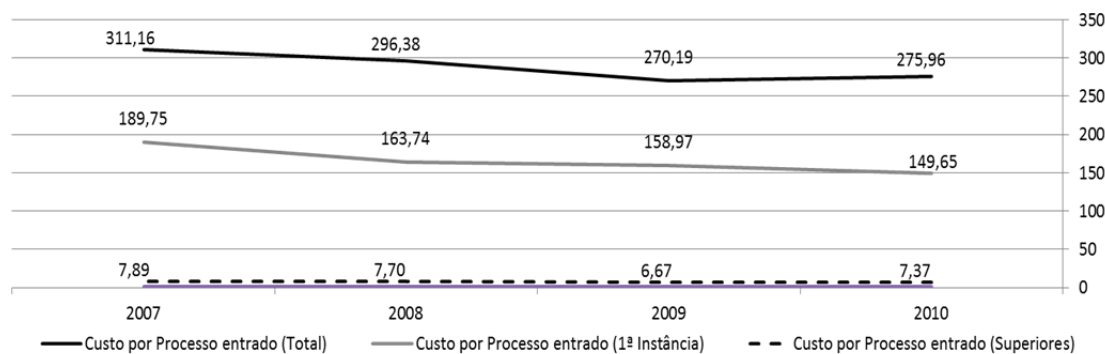
magistrados do Ministério Público devido à não existência de concursos de admissão no Centro de Estudos Judiciários. Deste modo, com a natural passagem à reforma de muitos profissionais, por vontade própria e, principalmente, por atingirem o limite de idade para se manterem em funções (70 anos), ter-se-á registado nestes dois últimos anos um decréscimo no número de magistrados nos tribunais, que, a par com as reduções previstas nos orçamentos de Estado, poderá ter tido um impacto preocupante, mas ainda pouco visível, na capacidade de resposta do sistema judicial à procura dos cidadãos de tutela judicial.

A título exemplificativo do que poderá ser uma análise de custo-benefício mais aprofundada, apresenta-se agora no Gráfico 3 o custo médio estimado do orçamento da justiça por processo entrado nos tribunais. Sendo um indicador muito frágil, uma vez que o cálculo é feito com base em informações imprecisas e, até, incluindo despesas que podem estar agregadas a outras entidades não diretamente relacionadas com o funcionamento dos tribunais em termos gerais, permite pelo menos ter uma ideia aproximada de quanto custa em média um processo entrado. Naturalmente, uma avaliação mais fina, com valores decompostos e considerados de forma muito mais analítica, permitiria retirar mais ilações do que as que esta estimativa possibilita e que é, simplesmente, que existe uma redução significativa do custo médio de cada processo entrado no período dos últimos quatro anos contemplados. Não é possível, contudo, indicar as causas desta redução, que tanto podem estar relacionadas com a melhoria de desempenho global do sistema, como com a análise incorreta dos orçamentos da justiça atrás efetuada por dificuldade em aceder a informação trabalhável ou, ainda, entre outros fatores explicativos, com o maior número de processos entrados, que reduz forçosamente o custo *per capita*, principalmente quando não se integra o custo médio de processos pendentes que, como se verá, teve um aumento consistente ao longo do período analisado.

Este exercício serviu, principalmente, para alertar para a necessidade de conhecer com detalhe os orçamentos da justiça, como elemento imprescindível para efetuar qualquer análise ou avaliação do sistema judicial, em termos globais ou parcelares. A perpetuação da indefinição e desconhecimento dos orçamentos apenas poderá levar à continuação de resultados negativos na aplicação das reformas judiciais. Em tempos em que se justificam as opções políticas pelas dificuldades financeiras que o Estado atravessa, não é aceitável

que perdure esta ausência de informação, que apenas origina a emergência de um debate público, desde logo, inquinado e baseado em informações incompletas.

Gráfico 3: Custo Médio Estimado por Processo Entrado – euros (2007-2010)



Fontes: Centro de Estudos Sociais (CES)/DGAF.²⁷⁹

4. Os recursos humanos na justiça: *mão-de-obra* ao serviço do cidadão

A evolução dos recursos humanos a exercerem profissionalmente nos tribunais é outro indicador comumente utilizado para a análise do desempenho do sistema judicial. Fazendo parte, historicamente, a partir de 1974, da política de mais recursos e mais meios que se justificava, numa fase inicial, pela insipiência do Estado português, esta política de crescimento gradual verificada desde então entrou em “falência” por, só por si, não conseguir travar o crescimento da procura nem ter atingido um dos objetivos principais que era o de garantir uma resposta eficaz e, portanto, justa do sistema judicial face às crescentes demandas dos cidadãos. Desde há muito que se reclamava uma mudança de paradigma que, sem menosprezar a importância da adequabilidade dos recursos humanos às necessidades, procurasse centrar os tribunais no que é realmente importante para a concretização dos direitos de cidadania, em vez de se deixarem “colonizar” pelas bagatelas processuais e pelas funções “executivas” em vez de judiciais (como a ação executiva, que transformou os tribunais em cobradores de dívidas, onde o conflito judicial já não existia). Os sucessivos trabalhos do Observatório Permanente da Justiça alertaram inúmeras vezes para a necessidade de infletir a política de justiça,

²⁷⁹ A referência na fonte ao Centro de Estudos Sociais deve-se ao facto de os dados, tanto estes como alguns dos seguintes, terem sido trabalhados no âmbito do referido projeto de investigação “Quem são os nossos magistrados?” a partir de informações disponibilizadas pelos diversos serviços do Ministério da Justiça contactados no processo de recolha de informações estatísticas e orçamentais.

ainda que com pouco sucesso (Santos, 1982; Pedroso, Trincão e Dias, 2002 e 2003b; Santos *et al.*, 1996; Santos, Gomes *et al.*, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010; Santos, 2007).

Analisando os dados recolhidos junto da Direção Geral de Política da Justiça, que integram apenas os profissionais em exercício de funções nos tribunais (excluindo os que estão em comissões de serviço), verifica-se a tendência que se apresentou atrás, com um crescimento constante dos recursos humanos até recentemente e o registo, nos últimos três anos, de um decréscimo ou redução de ritmo crescimento, respetivamente nos funcionários judiciais e nos juízes e magistrados do Ministério Público. Os dados de 2011, ainda provisórios, apontam já para o decréscimo no número de juízes e de magistrados do Ministério Público e a continuação do decréscimo no número de funcionários judiciais.

Tabela 1: Evolução dos Recursos Humanos nos Tribunais (1974-2010)

	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Magistrados Judiciais	441	612	851	1.018	1.293	1.545	1.810	1.840	1.859	1.919	1.969	1.968
Magistrados do Ministério Público	292	375	593	762	1.011	1.164	1.277	1.336	1.349	1.352	1.429	1.477
Funcionários Judiciais	2.695	4.647	5.360	6.031	7.078	9.256	9.397	9.176	8.983	8.766	8.761	8.628
Total	3.428	5.634	6.804	7.811	9.382	11.965	12.484	12.352	12.191	12.037	12.159	12.073

Fonte: Direção Geral de Política da Justiça (DGPJ)²⁸⁰.

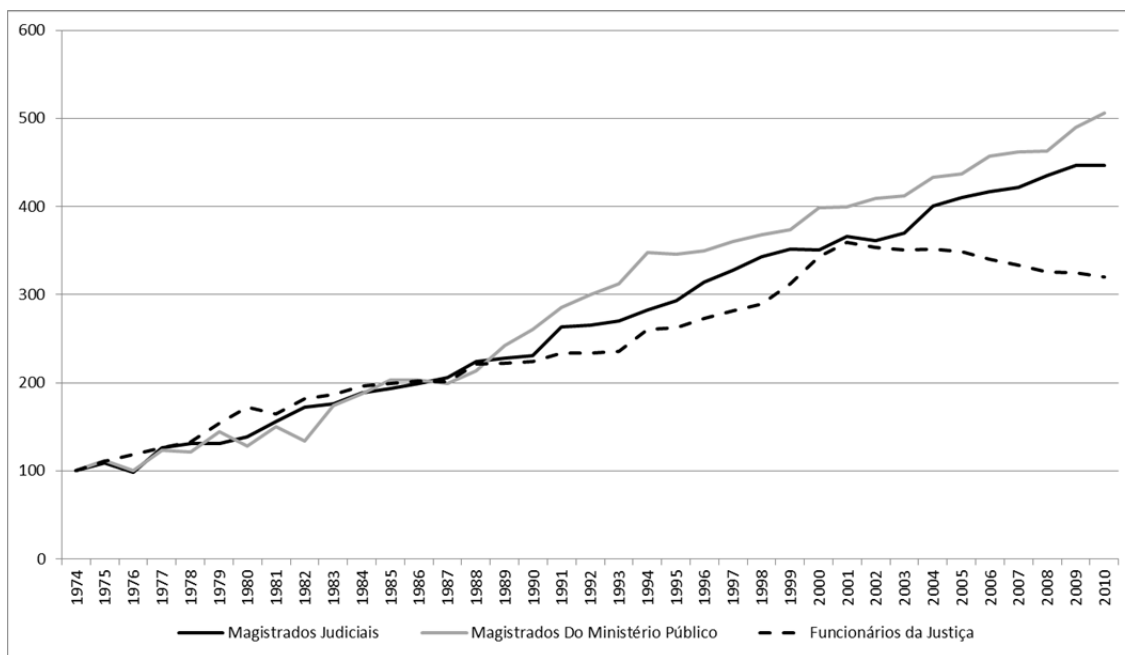
Avaliando a evolução registada, pode afirmar-se que os recursos humanos dentro dos tribunais quase quadruplicaram entre 1974 e 2010, constituindo um universo atual de mais de 12 000 efetivos. Este valor atinge já uma dimensão considerável, em termos de necessidades de gestão de recursos humanos, materiais e equipamentos, e financeiros, pelo que qualquer reforma, por exemplo, no mapa judiciário, não poderá deixar de ter em consideração o volume de necessidades a que é preciso atender. Deste modo, uma mudança de paradigma exigirá sempre, numa fase inicial, um investimento adequado a esta dimensão, situação que dificulta, por vezes, o sucesso das reformas, por falta de meios, de formação adequada ou, simplesmente, por falta de procedimentos apropriados ao funcionamento global do sistema.

O ano de 1974, que serve de ponto de partida para esta análise, foi considerado como índice 100, o que permite verificar que os recursos humanos tiveram uma evolução

²⁸⁰ Tal como nos dados orçamentais apresentados anteriormente, os dados relativos aos recursos humanos e ao movimento processual, que se apresentam mais à frente, foram recebidos, por correio eletrónico, da Direção Geral da Política da Justiça, após pedido efetuado, ou retirados do *site* oficial <http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634830669247656250>.

distinta consoante a categoria profissional, embora esta análise possa ser mitigada ou contextualizada pelas competências que exercem (e alterações ao longo dos anos com a integração e/ou redução de competências) e pelas lacunas que existiam desde o início, que podiam ser mais vincadas em terminados profissionais face aos demais. Basta lembrar que em 1974 a carreira do Ministério Público era vestibular da carreira de juiz, pelo que a separação das carreiras levou a que muitos, nessa fase de transição, tivessem optado pela judicatura, desfalcando o Ministério Público.

Gráfico 4: Evolução dos Recursos Humanos nos Tribunais (1974-2010) – Índice 100



Fontes: CES/DGPJ.

A magistratura do Ministério Público, desde 1974, foi a que, percentualmente, mais cresceu dentro do sistema judicial, quintuplicando o seu número. A seguir vêm os juízes que viram o seu número crescer quase 4,5 vezes entre 1974 e 2010. Os funcionários judiciais registaram um crescimento de 3,2 vezes no mesmo período. Como se irá ver mais à frente, este crescimento foi superior ao registado nos processos entrados, pese embora não se poder estabelecer uma relação direta sem se considerar a natureza e complexidade processual do que chega aos tribunais, bem como da legislação existente.

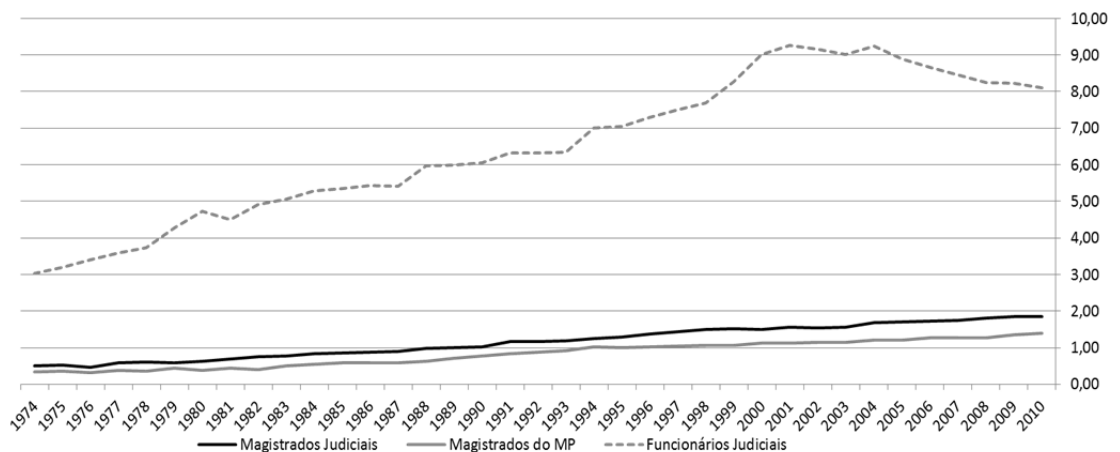
Tabela 2: Número de Magistrados do Ministério Público por 100 Juizes (1974-2010)

Ano	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MP/Juiz	66,2	61,3	69,7	86,9	80,9	78,1	73,5	75,6	75,7	73,9	75,8	74,3

Fontes/Entidades: DGPJ/PORDATA.

A Tabela 2 permite verificar, com outro indicador, o crescimento do número de magistrados do Ministério Público em comparação com os juízes, ilustrando de outra forma o que atrás se disse. Assim, desde os 66,2 magistrados do Ministério Público por 100 juízes, em 1974, evoluiu-se até ao atual valor de 77,7, demonstrando uma tendência de aproximação crescente, ainda que com oscilações ao longo dos anos, como se verifica pelo valor de 86,9 atingido em 1990. Nos últimos cinco anos, apesar de ligeiras diferenças, têm-se registado valores relativamente estáveis. É previsível que nos próximos anos, por causa da judicatura ter uma média de idades mais elevada (proporcionando um maior número de reformas), e face à restrição no número de admissões a ambas as magistraturas, o número de magistrados do Ministério Público, em comparação com o número de juízes, possa aumentar mais.

Gráfico 5: Rácio de Recursos Humanos por 10 000 Habitantes (1974-2010)



Fontes: CES/DGPJ.

O rácio de recursos humanos em funções nos tribunais por 10 000 habitantes é um indicador comum nas comparações internacionais. A Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), nos seus relatórios bianuais, usa bastante este indicador para efetuar comparações entre os diversos Estados-membros do Conselho da Europa, de modo a avaliar as tendências registadas a nível europeu. Contudo, como esta avaliação não é contextualizada pelas competências e modelo de administração da justiça, torna-se difícil concluir se Portugal tem mais ou menos juízes do que deveria ter em comparação com outros países. Por exemplo, no relatório de 2010, com dados relativos a 2008, Portugal aparece com 1,8 juízes por 10 000 habitantes, um valor bastante superior aos 0,9 da França e muito inferior aos 3,7 registados no Luxemburgo. Portugal está um

pouco abaixo da média de 2 juízes por 10 000 habitantes registada para o cômputo dos países analisados (CEPEJ, 2010: 118-119).

O rácio de magistrados do Ministério Público é de 1,3 por 10 000 habitantes, sendo que em 2008 era de 1,2. Segundo a CEPEJ (2010: 181-182), este valor é superior à média dos países avaliados, que é de apenas um magistrado por 10 000 habitantes. Contudo, é sabido que em Portugal existe uma maior intervenção do Ministério Público do que na maioria dos países indicados, pelo que aparece como natural a maior preponderância. A título exemplificativo, a Noruega tem um rácio mais elevado (1,5) e a Holanda um rácio inferior (0,4), algo que apenas poderá ser compreensível se se analisarem as competências legais exercidas em cada país.

O mesmo relatório não permite efetuar uma análise equivalente para os funcionários judiciais por estarem distribuídos por diferentes categorias. Já no que respeita ao número de advogados, verifica-se que em Portugal se registou o maior aumento de todas as profissões jurídicas ou judiciais, tendo crescido quase 10 vezes entre 1974 e 2010 (de 2960 para 27 550). É possível constatar também que o rácio atual, em termos comparativos, mais que duplica a média dos países analisados pelo Conselho da Europa. Assim, enquanto em Portugal, em 2008, o rácio era de 26 advogados por 10 000 habitantes, a média registada era apenas de 12 (embora em alguns países não estejam considerados os *legal advisors*, cujas funções, em Portugal, podem ser desempenhadas por advogados, e que, se fossem incluídos, colocariam a média em cerca de 14 advogados por 10 000 habitantes). Por exemplo, em Itália o rácio é de 33 e na Finlândia é de 3.

A histórica correlação estabelecida pelos estudos sociojurídicos entre o aumento do número de advogados e o aumento da litigância deve ser analisada com cautela, porque vai a par com outras mudanças estruturais nas sociedades, em particular no que respeita às sociedades de consumo europeias ou norte-americanas (Galanter, 1993). Em Portugal, regista-se, sem dúvida, um problema estrutural de crescimento excessivo do número de advogados face à dimensão do mercado jurídico, provocando, cada vez mais, uma crescente precarização da profissão. O *boom* na formação universitária dos cursos de direito, que ocorreu, principalmente, a partir da década de 1980 com o surgimento das universidades privadas, justifica, em parte, este processo que, atualmente, tem

levado a Ordem dos Advogados a procurar restringir o acesso à profissão, criando maiores exigências nos exames de admissão. Contudo, não se pode deduzir, sem analisar as motivações dos cidadãos, que um maior número de advogados estimula um maior número de processos nos tribunais, dado que facilmente pode ser contraposto com a maior consciencialização dos seus direitos por parte dos cidadãos ou que a atual organização social propicia muito mais litigância.

Tabela 3: Evolução do número de Advogados (1974-2010)

Ano	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número	2.960	5.134	6.287	11.319	14.836	28.629	24.407	25.716	22.345	27.023	26.892	27.550

Fontes: DGPJ/PORDATA.

O número de advogados por juiz, como se pode observar na Tabela 4, duplicou nos 36 anos considerados, enquanto na Tabela 5 se pode verificar que a duplicação está quase a ser atingida em relação aos magistrados do Ministério Público, na esteira do que se descreveu atrás.

Tabela 4: Número de advogados por Juiz nos Tribunais (1974-2010)

Ano	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Advogados	6,7	8,4	7,4	11,1	11,5	12,1	13,5	14,0	12,0	14,1	13,7	14,0

Fontes/Entidades: DGPJ/PORDATA.

Tabela 5: N.º de advogados por magistrado do Ministério Público nos Tribunais (1974-2010)

Ano	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Advogados	10,1	13,7	10,6	14,9	14,7	16,0	19,1	19,2	16,6	20,0	18,8	18,8

Fontes/Entidades: CES/DGPJ.

A análise da evolução dos recursos humanos na área da justiça, que aqui excluiu propositadamente os solicitadores (incluindo os de execução), notários, mediadores, árbitro, conciliadores ou juízes de paz, por exigir um trabalho de recolha e análise que não é comportável incluir aqui, permite observar uma tendência crescente no lapso temporal dos 36 anos analisados, ao mesmo tempo que nos últimos anos se regista um abrandamento do crescimento nas profissões judiciais, registando-se mesmo uma redução no caso dos funcionários judiciais. Como o volume processual nos tribunais não sofreu a mesma tendência, como se poderá verificar de seguida, a redução terá consequências graves na capacidade de resposta se não for alterado o paradigma de funcionamento e gestão processual nem tomadas medidas legislativas paliativas de urgência ou de restrição do acesso aos tribunais, como as recentes alterações à lei das custas judiciais têm revelado. A

avaliar pelas políticas na área da justiça implementadas ou previstas, não é crível que o panorama se venha a alterar significativamente, podendo o sistema registar maiores dificuldades e acarretar uma sobrecarga do volume processual dos profissionais a exercer funções nos tribunais. Refira-se, assim, que enquanto a média de processos em tribunal por juiz, magistrado do Ministério Público ou funcionário judicial tende a aumentar, a mesma média por advogado tende a diminuir.

5. O movimento processual nos tribunais: um crescimento sustentado sem fim à vista

O movimento processual nos tribunais permite-nos perceber melhor a análise já iniciada atrás, nomeadamente sobre o desempenho do sistema judicial e da sua capacidade de resposta à crescente procura em função dos meios atualmente disponíveis. A análise efetuada de seguida não traz muitas novidades face à discussão e debate público que se têm verificado, em Portugal, e que se iniciaram com o magnífico trabalho coordenado por Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso e Pedro Ferreira (Santos *et al.*, 1996), no Centro de Estudos Sociais, premiado com o Prémio Gulbenkian de Ciência, graças ao qual foi possível concretizar a ideia da criação do Observatório Permanente da Justiça, que funciona desde então. Este estudo, que efetuou o primeiro grande diagnóstico global do sistema judicial, incluindo a aplicação de um inquérito por amostragem à população portuguesa sobre a sua perceção e avaliação da justiça, chegou a um conjunto de conclusões que, na sua maioria, ainda hoje se mantêm atuais, demonstrando que, após 16 anos sobre a sua publicação, a realidade no sistema judicial não se alterou muito, não tanto no seu modo de funcionamento, mas mais nos resultados apresentados. Os múltiplos trabalhos que se lhe seguiram, aos quais já foram sendo feitas referências ao longo deste trabalho, com análises mais parcelares e com um pendor maior na avaliação e monitorização, deram excelentes contributos para um melhor conhecimento sobre a performance do sistema judicial português e ajudaram a criar instrumentos de análise que ficaram ao dispor dos sucessivos ministros da justiça, que os consideraram, de forma muito distinta, no momento de delimitação das políticas públicas da justiça. Nem todas as áreas de intervenção prioritária do Estado foram objeto de análises tão rotineiras,

profundas e abrangentes como a da justiça. E, como se irá ver pelos resultados do desempenho judicial, nem a sua existência é suficiente, só por si, para que as políticas adotadas sejam construídas com base no conhecimento acumulado disponível. Esta situação prova como é ainda distante a relação e a confiança entre a investigação e a decisão política e como esta última, muitas vezes, se baseia mais nas opiniões pessoais dos seus responsáveis do que nos dados comprovados cientificamente. Mais a mais, quando os contributos do Observatório Permanente da Justiça incluem, frequentemente, propostas e recomendações para solucionar os problemas diagnosticados com medidas de curto, médio e longo prazo, considerando as possibilidades de implementação das reformas tendo em consideração os limites financeiros e logísticos do Estado.

O período temporal considerado na análise do movimento processual é, em comparação com o ponto anterior, reduzido ao período entre 1982 e 2010, devido, em grande medida, à pouca fiabilidade das estatísticas existentes nos primeiros oito anos de democracia e à pouca procura de tutela judicial que então ainda se verificava, por vários fatores históricos, judiciais, políticos e sociais, que advinham dos tempos do Estado Novo. Se a observação se centrar apenas na evolução dos processos entrados em tribunal, conclui-se que em 28 anos o aumento não foi muito significativo, já que passou de quase 600 mil por ano para cerca de 715 mil nos tribunais de 1.ª instância. Atendendo a que, no mesmo período, o crescimento percentual nos recursos humanos foi muito maior, a evolução da *performance* judicial deveria ser, forçosamente, positiva. A evolução do volume processual no Ministério Público, que como se irá ver corresponde apenas a uma parte do seu volume de trabalho global, quase que duplicou no período considerado, registando, assim, o maior crescimento real de processos entrados.

Tabela 6: Movimento Processual Global nos Tribunais – Entrados (1982-2010)

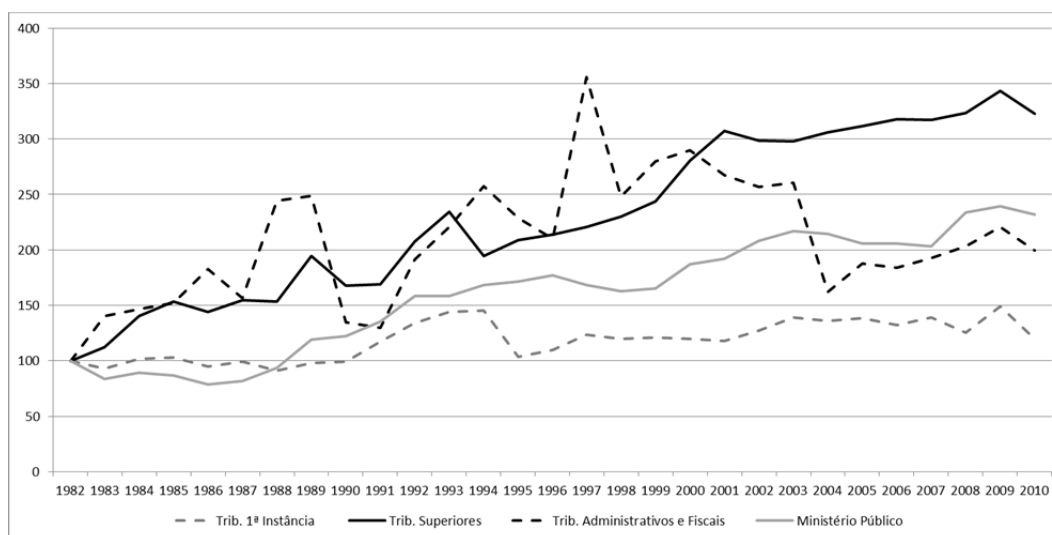
Ano	1982	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1ª Instância - Global	597.707	617.150	591.531	618.827	715.836	826.414	789.949	831.613	749.505	892.096	714.584
Superiores - Global	10.900	16.709	18.296	22.741	30.569	33.992	34.628	34.595	35.238	37.429	35.214
Trib. Administrativos e Fiscais	2.110	3.208	2.848	4.830	6.115	3.964	3.885	4.070	4.291	4.657	4.208
Ministério Público - Global	243.110	210.591	297.018	416.506	454.537	500.614	499.509	493.470	567.611	582.037	563.674

Fonte: DGPJ.

Considerando o ano de 1982 como índice 100, nos tribunais judiciais de 1.ª instância, onde se regista o grosso dos processos entrados, o crescimento é muito pequeno para um lapso temporal desta magnitude, atingindo em 2010 um crescimento de apenas 20% face a

1982. Registaram-se, contudo, alguns anos em que o crescimento face a 1982 foi maior, com particular destaque para o pico máximo de 49% atingido em 2009. O maior crescimento face a 1982 verificou-se nos processos entrados nos tribunais judiciais superiores (Relação e Supremo Tribunal de Justiça), que mais do que triplicaram o seu volume processual (crescimento superior a 220%), e, durante alguns anos deste período, nos tribunais administrativos e fiscais que, no entanto, face ao seu volume processual real têm um impacto muito reduzido no volume processual global dos tribunais (pouco mais de 4 mil processos entrados em 2010). Já o movimento processual do Ministério Público registou um crescimento, entre 1982 e 2010, ligeiramente superior a 130%, tendo mesmo em 2009 chegado a atingir os 140%. Mas sobre o movimento processual do Ministério Público far-se-á, mais à frente, uma análise pormenorizada do seu volume processual.

Gráfico 6: Movimento Processual Global nos Tribunais - Entrados (1982-2010) – Índice 100

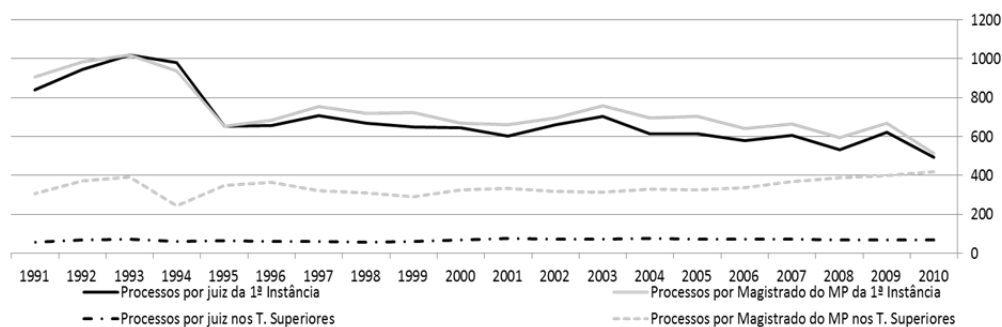


Fonte: DGPJ/CES.

No gráfico seguinte recorre-se à utilização de um indicador bruto que cruza o volume de processos entrados com os juizes e magistrados do Ministério Público a exercerem funções nos tribunais de 1.ª instância e nos tribunais superiores e que serve principalmente para dar uma visão global, não permitindo aferir das diferenças de desempenho e de volume de trabalho que existem nas diferentes áreas jurídicas. Como não existe informação tratada disponível com indicação dos recursos humanos distribuídos por áreas jurídicas, sendo que nos tribunais de competência genérica seria difícil até de aplicar essa distinção, este cruzamento de informação permite, essencialmente, verificar como tem evoluído a carga processual, entrada, por cada

profissional. A conclusão que ressalta de imediato é que o volume processual entrado nos tribunais de 1.ª instância, por juiz e magistrado do Ministério Público, decresceu bastante nos últimos 20 anos, designadamente dos mais de 800 processos entrados em 1991 para cerca de 500 em 2010. No período analisado, só se verificou crescimento no número de processos entrados por magistrado do Ministério Público a exercer funções nos tribunais superiores (de cerca de 300 para pouco mais de 400), já que no caso dos juízes, nos mesmos tribunais, o valor se manteve praticamente inalterado (menos de 100). Uma conclusão simples e precipitada, se não considerássemos os indicadores seguintes, levaria a pensar que o desempenho judicial deveria ser excelente... Contudo, quer os indicadores seguintes, quer a integração de fatores subjetivos, relacionados com a complexidade e natureza dos processos, entre outros, poderão mitigar esta conclusão.

Gráfico 7: Rácio de Processos Entrados em Tribunal por Recursos Humanos (1991-2010)²⁸¹



Fontes: CES/DGPJ.

O volume de processos findos anualmente nos tribunais judiciais de 1.ª instância permite aprofundar a análise anterior e detetar um dos principais problemas, ainda que devido a múltiplas causas, designadamente a incapacidade de terminar um número de processos igual ou superior ao número de processos entrados. De facto, em termos estruturais, e apesar de algumas medidas legislativas que conseguiram, em alguns anos concretos, inverter esta tendência, na maioria dos anos o número de processos findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância é inferior ao número de processos entrados. Apenas em sete anos, dos 28 aqui considerados, se conseguiu terminar um maior número de processos do que os que entraram, sendo três desses anos nos últimos cinco considerados. Contudo,

²⁸¹ Não foram integrados neste cálculo os valores relativos aos Tribunais Administrativos e Fiscais, por não ser possível desagregar os dados por tribunais de 1ª Instância e Superiores nos dados recolhidos, tal como ocorre para os juízes e magistrados do Ministério Público a exercer nestes tribunais. Contudo, dado o volume processual reduzido, quando comparado com os Tribunais Judiciais, e dado que se trata de um mero exercício, não foi considerado muito relevante.

estes anos são imediatamente anulados pelos crescimentos verificados nos restantes anos, onde em determinados anos a diferença entre os processos entrados e findos chega a superar os 100 mil processos, contribuindo sobremaneira, como se irá ver com o indicador seguinte, para o aumento do número de processos pendentes em tribunal.

O impacto desta diferença nos tribunais superiores regista-se, à escala do volume de processos destes tribunais, com idêntica tendência, tal como nos tribunais administrativos e fiscais. Apenas no Ministério Público é possível observar que, em termos médios, tem conseguido findar tantos processos como os entrados, apesar de haver variações, positivas e negativas, ao longo dos 28 anos. Uma conclusão surge como evidente: a existência de um aumento de capacidade de resposta dos tribunais, no geral, face ao aumento da procura, ainda que esta não atinja patamares de resolução, em termos médios, superiores a 100%. Contudo, é demonstrativo deste aumento da capacidade de resolução de conflitos por parte dos tribunais (quer em termos globais, quer *per capita* em relação aos magistrados), onde se devem incluir os impactos resultantes das restantes medidas adotadas pela via da alteração legislativa (como, por exemplo, os processos de desjudicialização ou informalização processual de muitos processos que antes entravam apenas nos tribunais) ou da criação de mecanismos alternativos de resolução de litígios (ainda que com impactos reduzidos como se viu no capítulo anterior).

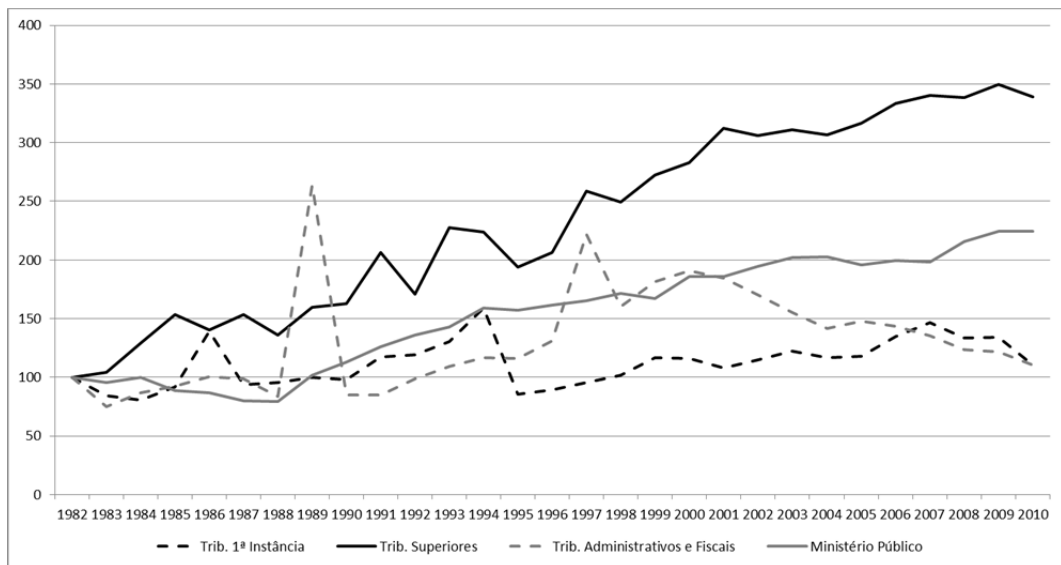
Tabela 7: Movimento Processual Global nos Tribunais – Findos (1982-2010)

Ano	1982	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Trib. 1ª Instância	590.213	540.368	577.168	506.138	684.382	697.511	796.187	864.848	787.648	791.987	651.819
Trib. Superiores	10.406	15.970	16.935	20.199	29.453	32.918	34.725	35.399	35.203	36.402	35.268
Trib. Administrativos e Fiscais	3.231	2.977	2.743	3.741	6.170	4.781	4.639	4.378	3.999	3.927	3.562
Ministério Público	254.341	225.981	287.458	399.600	473.300	497.224	508.116	505.036	548.997	570.442	570.759

Fonte: DGPJ.

A aplicação do índice 100 ao ano de 1982 permite corroborar a análise anterior, visualizando-se, de forma mais clara, a tendência evolutiva na capacidade de resolução dos processos entrados. Em termos globais, regista-se uma tendência crescente estável no Ministério Público e nos tribunais judiciais superiores, enquanto os tribunais administrativos e fiscais e os tribunais judiciais de 1.ª instância têm uma evolução bastante irregular, que não permite garantir uma capacidade estável de resolução dos processos entrados.

Gráfico 8: Movimento Processual Global nos Tribunais – Findos (1982-2010) – Índice 100



Fonte: DGPJ/CES.

A avaliação da evolução dos processos pendentes (Tabela 8 e Gráfico 9) permite, em conjugação com os anteriores indicadores, retirar algumas ilações finais, entre as quais ressalta a que conclui que os tribunais judiciais de 1.ª instância registam um crescimento global das pendências que mais do que duplica nos 28 anos considerados (aumento um pouco superior a 130%). Os tribunais judiciais superiores e os tribunais administrativos e fiscais registam, no cômputo geral, igualmente um acréscimo das pendências neste período, mas com um valor muito inferior (quase 40% nos tribunais judiciais superiores e ligeiramente acima dos 30% nos administrativos e fiscais), atendendo, igualmente, ao volume processual com que lidam e às restrições que foram sendo integradas, em particular as possibilidades de recurso para os tribunais judiciais superiores, que vieram aliviar a pressão. A capacidade de resposta, não conseguindo abater as pendências, regista, mesmo assim, nos últimos anos, uma estabilização dos processos pendentes. Já o Ministério Público, como se referiu, apesar de algumas variações, consegue manter o volume de processos pendentes, o que significa que tem tido ao longo dos 28 anos uma taxa de resolução média próxima dos 100%.

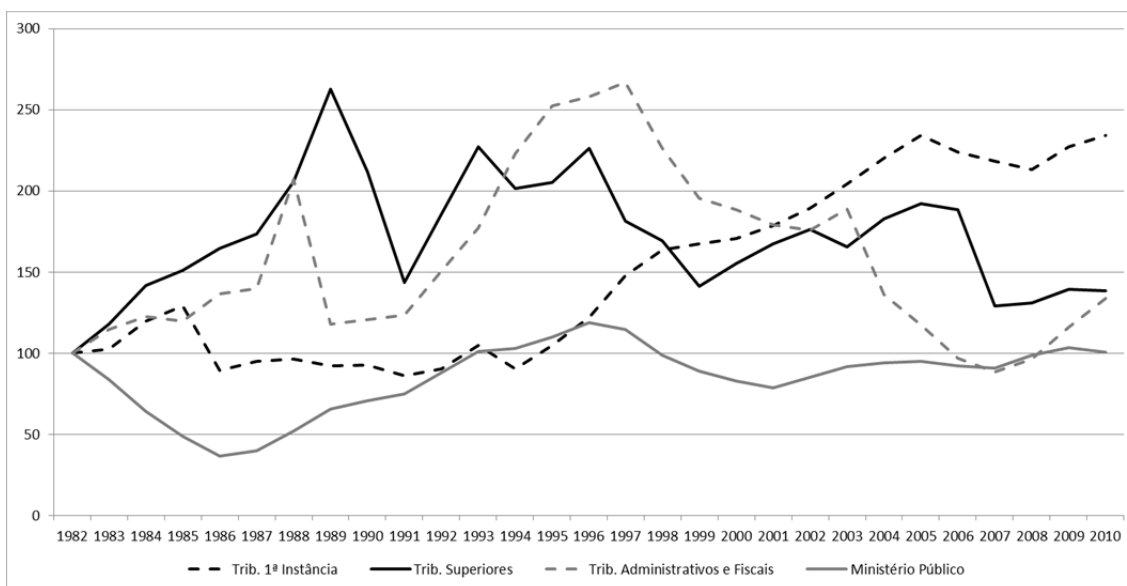
Tabela 8: Movimento Processual Global nos Tribunais – Pendentes (1982-2010)

Ano	1982	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Trib. 1ª Instância	711.601	918.870	660.517	745.133	1.212.873	1.665.764	1.591.754	1.554.982	1.516.839	1.616.948	1.666.348
Trib. Superiores	8.019	12.102	16.966	16.467	12.434	15.398	15.115	10.350	10.485	11.172	11.118
Trib. Administrativos e Fiscais	3.655	4.382	4.408	9.231	6.880	4.288	3.534	3.226	3.518	4.248	4.894
Ministério Público	235.624	115.396	166.183	258.886	195.294	224.105	217.002	213.527	232.141	243.736	236.651

Fonte: DGPJ.

Ao considerar os valores de 1982 como índice 100, o Gráfico 9 mostra claramente as tendências descritas, identificando o problema como estando concentrado nos tribunais judiciais de 1.ª instância. Dentro da atividade dos tribunais judiciais de 1.ª instância existe, contudo, uma área onde o problema é ainda mais notório e que explica o agravamento da situação global: a justiça cível (conforme se pode verificar no Gráfico 10). Este não é um problema novo, dado que está há muito identificado nos trabalhos do Observatório Permanente da Justiça, desde o principal trabalho destacado atrás, publicado em 1996. Na análise do Gráfico 9 há ainda a realçar a tendência verificada no Ministério Público de manutenção do número de pendências em valores próximos do índice 100 e a tendência de melhoria substancial do desempenho dos tribunais judiciais superiores e dos tribunais administrativos e fiscais, que têm vindo a registar uma diminuição no volume de processos pendentes, tendo até os tribunais administrativos e fiscais registado um índice inferior a 100 de 2006 a 2008. O Ministério Público tem-se destacado neste seu desempenho, estando perto de uma capacidade otimizada, ainda que se possa questionar se o esforço colocado na melhoria da capacidade de resposta não tem inibido uma maior proatividade na capacidade de iniciativa em avaliar as necessidades de investigação em várias áreas de intervenção.

Gráfico 9: Movimento Processual Global nos Tribunais – Pendentes (1982-2010) – Índice 100

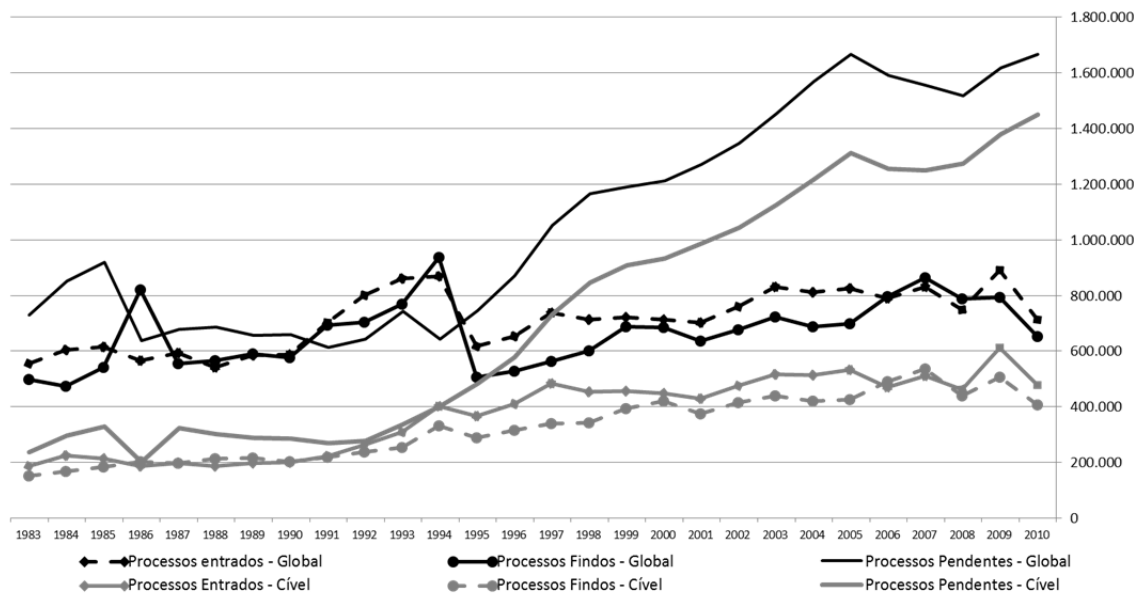


Fonte: DGPJ/CES.

O Gráfico 10 procura contextualizar o movimento processual global dos tribunais judiciais de 1.ª instância com o impacto que o movimento dos processos cíveis tem no cômputo geral. O que se observa, com particular veemência a partir de 1994, é que a

justiça cível é a grande responsável pelo aumento das pendências nos tribunais judiciais de 1.ª instância e, dentro desta, destaca-se o crónico problema da ação executiva, tão bem realçada em estudos anteriores (Santos *et al.*, 1996; Pedroso e Cruz, 2001; Santos, Gomes, *et al.*, 2005, 2006, 2007, 2008; Gomes, 2011).²⁸²

Gráfico 10: Movimento Processual nos Tribunais de 1.ª Instância – Global/Cível (1983-2010)



Fonte: DGPJ/CES.

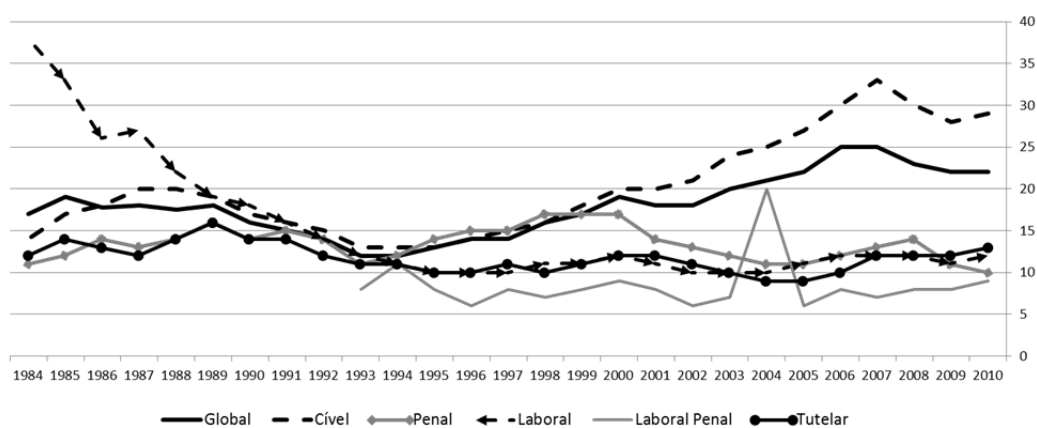
A análise efetuada por Gomes (2011) resume perfeitamente a situação descrita e permite verificar que o desempenho do sistema judicial está principalmente relacionado com a ação executiva e, na sua origem, com a mobilização dos tribunais por parte de empresas na cobrança de dívidas de particulares. A autora sintetiza o problema afirmando que

o crescimento processual está especialmente ligado a transformações de natureza socioeconómica, repercutindo-se no crescimento exponencial das ações de dívida, o que acentua o peso das ações executivas que, em 2004, registaram um crescimento relativamente ao início da década de 1990 de 312% (este crescimento é, em parte, também induzido por transformações normativas, sobretudo com o alargamento dos títulos executivos e com a criação da figura da injunção, que vieram permitir que os litígios mais rapidamente chegassem à fase executiva). Não surpreende, por isso, que os grandes mobilizadores dos tribunais, no âmbito das ações cíveis, sejam as pessoas colectivas, representando mais de 60% dos autores no país e cerca de 90% em Lisboa e Porto (Gomes, 2011: 90).

²⁸² Uma análise mais detalhada das causas, consequências e respostas do sistema judicial, incluindo as diversas medidas legislativas implementadas ao longo dos anos, pode ser encontrada nos trabalhos referidos. Aí podem-se, igualmente, consultar as medidas propostas pelo Observatório Permanente da Justiça e comparar com as medidas tomadas pelos sucessivos governos, para se compreender a forma e o modo como o problema da ação executiva tem sido assumido politicamente.

Esta realidade é visível no Gráfico 10, onde se percebe que o aumento do volume de pendências nos tribunais judiciais de 1.ª instância é similar e vai de par com o aumento das pendências na justiça cível. Assim, a partir de 1994, e apesar das várias medidas implementadas, a evolução da justiça cível marca de forma indelével o crescimento global das pendências nos tribunais, influenciando negativamente o seu desempenho e impedindo uma melhor distribuição dos recursos para acudir a outras áreas onde valores superiores podem estar em discussão, como no caso da justiça penal, de família e menores ou laboral.

Gráfico 11: Duração Média dos Processos nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância (1984-2010)



Fonte: DGPJ/CES.

O Gráfico 11 apresenta uma radiografia clara sobre o impacto da justiça cível na morosidade média dos tribunais judiciais de 1.ª instância (excluindo os tribunais administrativos e fiscais), puxando para cima a média global da duração de um processo até à sua resolução para, em 2010, cerca de 22 meses, quando a média de todas as outras áreas, excluindo a cível, colocaria a média em cerca de 12/13 meses. Sendo a morosidade processual apontada como um dos grandes problemas do sistema judicial,²⁸³ por constituir uma justiça adiada e/ou negada, verifica-se que a perceção pública do funcionamento da justiça está inquinada, à partida, não só pelo desempenho na área cível, mas igualmente pelo diminuto número de processos, altamente mediatizados, que se arrastam nos tribunais sem se conseguir atingir um resultado publicamente satisfatório, como se enunciou no Capítulo 7 a partir da análise de Santos (2004: 78-79). No período de 26 anos que o gráfico apresenta, é visível a melhoria ou, pelo menos, a estabilização do desempenho dos tribunais nas restantes áreas jurídicas, com a exceção já referida da justiça cível. Curiosamente, e no que importa para este

²⁸³ Sobre as causas da morosidade processual em Portugal, ver, por exemplo, o livro de Gomes (2003).

trabalho, é a área onde o Ministério Público tem uma menor influência, por deter menores competências de intervenção processual. Tal não significa que se queira transmitir a ideia de que uma maior intervenção do Ministério Público contribuiria para melhorar o desempenho nestas áreas, mas tão-só alertar para o facto de, nas restantes áreas, onde tem um papel mais ativo e preponderante, a capacidade de resposta ser bastante aceitável em termos de resposta global do sistema judicial.

Os dados apresentados neste ponto revelam, em síntese, que sem resolver o problema na justiça cível, o equilíbrio do sistema judicial está comprometido e tenderá a agravar-se, com o evidente prejuízo para a realização da justiça que os cidadãos desejam e com graves custos para a sustentabilidade financeira, com a necessidade de imputação de mais recursos para a resolução dos constrangimentos. A proposta de reforma do mapa judiciário, nesse sentido, não enfrenta um dos problemas principais e nem permite vislumbrar como vai “atacar” o problema. Em termos hipotéticos, é possível afirmar que a reforma proposta poderia ter uma configuração bastante diferente se, previamente, a justiça cível fosse alvo de uma intervenção que permitisse resolver o problema de entupimento que se regista. Mais, com o agravamento da crise económica e financeira, e os seus impactos sociais e laborais, perspectiva-se um crescimento das situações de incumprimento no pagamento das dívidas, situação que irá agravar a situação, tal como apontam os dados avançados com regularidade, nos últimos dois anos, pelo Banco de Portugal em relação ao incumprimento por parte das famílias. Deste modo, e considerando que não existe um conflito evidente numa ação executiva, dada a aceitação da dívida, cabe ao Estado criar um sistema que coloque o risco, e o devido financiamento do sistema de cobrança de dívidas que agora é feito via tribunais, sobre as empresas que concedem crédito, ou celebram contratos de venda ou prestação de serviços a crédito, que afinal de contas são quem mais mobiliza os tribunais para obtenção desses seus créditos.

6. O movimento processual do Ministério Público: um desempenho à procura de resultados

O desempenho do Ministério Público pode ser analisado autonomamente devido à possibilidade de efetuar uma distinção de várias das suas atividades, que são registadas

estatisticamente e permitem aferir, com maior acuidade, a verdadeira natureza das suas funções. As estatísticas disponíveis colocam algumas dificuldades de análise e, nalgumas situações, não integram uma decomposição, ou mesmo contextualização, que permita retirar ilações com maior grau de fiabilidade. Os dados que se apresentam de seguida foram retirados dos Relatórios Anuais da Procuradoria-Geral da República, disponibilizados no seu *site*. O período temporal analisado situa-se apenas entre os anos de 2001 e 2010, dado que não estão disponíveis os relatórios relativos aos anos anteriores. Estes relatórios têm vindo a integrar gradualmente um conjunto mais alargado de dados estatísticos, que em determinados indicadores chegam a um detalhe razoável, embora contenham ainda algumas lacunas que seria importante que fossem supridas para efetuar uma radiografia mais abrangente da totalidade das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

A análise é apenas efetuada por totais nacionais, por dificuldade de aferir outros critérios para perceber as diferenças por distrito judicial, nomeadamente, e a título exemplificativo, a distribuição do volume processual, dos recursos humanos e do tipo e natureza dos tribunais e/ou serviços do Ministério Público. Como o indicador bruto, relativo ao volume processual do Ministério Público nos tribunais, dá uma imagem reduzida da sua atividade, procurou-se inserir uma análise mais discriminada da diversidade da intervenção do Ministério Público em diferentes fases do processo. Esta é, sem dúvida, muito maior e com múltiplas facetas do que a seria obtida com a mera análise dos pontos atrás apresentados.

A Tabela 9 retrata globalmente a atividade do Ministério Público nas diferentes áreas de especialização jurídica em que o sistema judicial português está organizado. Aos indicadores apresentados faltam algumas informações relevantes para se perceber onde e como aplicam o tempo de trabalho, nomeadamente a duração média de cada ação, para saber se, por exemplo, a distribuição do volume processual por área jurídica corresponde, de facto, a uma distribuição equivalente do tempo despendido em cada ação.²⁸⁴

A apresentação dos dados seguintes opta, por economia de espaço e para facilitar a leitura do período em causa (10 anos) da atividade do Ministério Público, por colocar o primeiro ano disponível (2001), um ano intermédio (2005) e o último ano disponível (2010) ao

²⁸⁴ Nas Tabelas 9 e 10 autonomizaram-se os itens relativos às Ações Executivas Instauradas e aos Recursos de Impugnação em Processo de Contraordenação por terem uma natureza transversal às diferentes áreas jurídicas e uma especificidade própria.

tempo da elaboração do presente trabalho. Assim, é possível retirar um conjunto de ilações genéricas, ao analisar os dados contidos na Tabela 9, entre as quais se destacam as cinco seguintes: 1) a área penal é onde o Ministério Público detém uma maior atividade processual; 2) com a exceção dos Recursos de Impugnação em Processo de Contraordenação, todas as outras intervenções registam um crescimento gradual de processos entrados e findos no período de 10 anos objeto de análise (com oscilações pelo meio); 3) na maioria das ações do Ministério Público, os valores, em particular para 2010, revelam que os processos findos são superiores aos entrados, o que significa uma diminuição global dos processos pendentes; 4) a instauração de ações executivas por parte do Ministério Público por, entre outras formas de execução, custas, coimas e/ou multas impostas em qualquer processo ganhou uma dimensão assinalável desde que entrou em vigor, com informações estatísticas existentes apenas a partir de 2005 (Santos, Gomes *et al.*, 2007); e 5) o aumento da intervenção do Ministério Público nas ditas áreas sociais: família e menores e laboral, em particular na primeira.

Tabela 9: Movimento Processual do Ministério Público por Área de Intervenção (2001-2010)

Totais Nacionais	2001			2005			2010		
	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes
Processos de Inquérito	470.446	474.275	183.522	493.023	488.869	219.731	550.394	561.248	218.437
Instrução	6.773	7.791	6.371	7.937	9.402	6.043	7.487	6.964	4.386
Proc. Penais Classificados	104.239	90.238	176.027	135.069	128.508	227.559	112.263	119.996	121.102
Execução de Penas				24.692	27.907	14.715	32.923	17.620	28.782
Total Penal	581.458	572.304	365.920	660.721	654.686	468.048	703.067	705.828	372.707
Total Cível	2.837	526	2.309	7.966	6.138	7.770	6.170	5.969	6.135
Proc. Cível Fam. e Menores				1.120	1.029	730	1.401	1.549	604
Ações Tutelares Cíveis	15.448	16.440	14.285	31.204	28.357	38.888	42.616	45.303	54.454
Averiguação Pat./Materni.	4.362	4.187	3.449	2.365	2.326	2.508	2.301	2.637	1.503
Promoção e Prot. Menores				4.666	4.616	6.834	6.389	6.468	8.720
Tutelar Educativo Inquéritos				7.600	7.581	2.991	8.459	8.660	3.567
Total Família e Menores	19.810	20.627	17.734	46.955	43.909	51.951	61.166	64.617	68.848
Ações Comuns Laborais				2.760	3.403	3.492	4.441	3.288	3.115
Acidentes de Trabalho	20.985	20.357	18.901	20.402	22.068	20.405	21.325	22.863	17.823
Doenças Profissio. e Outros	36	32	66	76	57	99	93	74	109
Total Laboral	21.021	20.389	18.967	23.238	25.528	23.996	25.859	26.225	21.047
Total Administrativo	20.555	21.829	24.992	38.995	33.695	37.625	32.448	33.341	27.307
Ações Executivas Instauradas				98.926	72.443	208.384	470.628	485.842	190.244
Rec. Imp. Contraordenação	7.068	6.262	2.589	19.927	20.263	21.040	7.741	8.692	10.269
Total Global	652.749	641.937	432.511	896.728	856.662	818.814	1.307.079	1.330.514	696.557

Fonte: Procuradoria-Geral da República (PGR)/CES.²⁸⁵

²⁸⁵ As informações estatísticas relativas ao Ministério Público foram recolhidas nos Relatórios de Atividades, entre 2001 e 2010, disponibilizados no *site* da Procuradoria-Geral da República <<http://www.pgr.pt/pub/relatorio/indice.htm>>.

A Tabela 10 permite complementar as ilações anteriores com as seguintes: 1) o peso total da instauração das ações executivas, apesar de ser um tipo de processo que pode ocupar pouco tempo ao magistrado, em 2010 atinge já 36% do total de ações registadas; 2) o aumento da percentagem de processos de instauração de ações executivas leva a que, percentualmente, as restantes atividades tenham um peso menor ou residual, com a exceção da penal onde, mesmo assim, ainda mantém valores acima dos 50%; 3) e a ação cível ocupa sempre um valor muito residual no total da atividade do Ministério Público.

Tabela 10: Movimento Processual do Ministério Público por Área de Intervenção – % (2001-2010)

Totais Nacionais	2001			2005			2010		
	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes
Total Penal	581.458	572.304	365.920	660.721	654.686	468.048	703.067	705.828	372.707
<i>Percentagem do Total %</i>	89	89	85	74	76	57	54	53	54
Total Cível	2.837	526	2.309	7.966	6.138	7.770	6.170	5.969	6.135
<i>Percentagem do Total %</i>	0	0	1	1	1	1	0	0	1
Total Família e Menores	19.810	20.627	17.734	46.955	43.909	51.951	61.166	64.617	68.848
<i>Percentagem do Total %</i>	3	3	4	5	5	6	5	5	10
Total Laboral	21.021	20.389	18.967	23.238	25.528	23.996	25.859	26.225	21.047
<i>Percentagem do Total %</i>	3	3	4	3	3	3	2	2	3
Total Administrativo	20.555	21.829	24.992	38.995	33.695	37.625	32.448	33.341	27.307
<i>Percentagem do Total %</i>	3	3	6	4	4	5	2	3	4
Ações Executivas Instauradas				98.926	72.443	208.384	470.628	485.842	190.244
<i>Percentagem do Total %</i>	0	0	0	11	8	25	36	37	27
Rec. Imp. Contraordenação	7.068	6.262	2.589	19.927	20.263	21.040	7.741	8.692	10.269
<i>Percentagem do Total %</i>	1	1	1	2	2	3	1	1	1
Total Global	652.749	641.937	432.511	896.728	856.662	818.814	1.307.079	1.330.514	696.557

Fontes: PGR/CES.

A análise precedente não integra, como se referiu atrás, a dimensão relativa ao tempo que cada ação ocupa a um magistrado do Ministério Público, razão pelo qual é difícil retirar conclusões definitivas e sustentadas sobre o impacto que a distribuição processual tem no desempenho, individual e global, do Ministério Público. Por isso, a informação apresentada na Tabela 11 só pode ser vista como um indicador bruto de produtividade, que teria mais relevância se fosse cruzado com outros indicadores que permitissem uma análise mais pormenorizada. Contudo, dá uma dimensão do volume processual que envolve a atividade de cada magistrado do Ministério Público. De realçar que, tal como se indicou atrás, não estão disponíveis publicamente os dados relativos à distribuição de magistrados do Ministério Público pelas distintas áreas jurídicas, que, se conhecidos, poderiam permitir uma análise mais fina em vários dos indicadores apresentados atrás. A principal ilação que se pode retirar é que o volume de trabalho por cada magistrado

aumentou exponencialmente no espaço de 10 anos, atingindo um crescimento de cerca de 60% nos processos entrados e findos (60 e 66%, respetivamente), enquanto o crescimento dos processos pendentes teve, para igual período, um crescimento de apenas 25% (tendo atingido, contudo, o valor de 70% em 2005).

Tabela 11: Movimento Processual Global do Ministério Público por Magistrado (2001-2010)

	2001			2005			2010		
	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes
Mov. Proc. Global MP	652.749	641.937	432.511	896.728	856.662	818.814	1.307.079	1.330.514	696.557
Total Magistrados do MP	1.168	1.168	1.168	1.277	1.277	1.277	1.463	1.463	1.463
Processos por Magistrado MP	559	550	370	702	671	641	893	909	476
Índice 100	100	100	100	126	122	173	160	165	129

Fonte: PGR/CES.

A análise efetuada permite concluir, ainda que com as limitações descritas, que o Ministério Público tem vindo a melhorar a sua produtividade, com a demonstração de uma capacidade assinalável de lidar com o volume processual, conseguindo reduzir gradualmente, nos últimos anos, a pendência processual, contrariando a tendência global do movimento processual nos tribunais. No entanto, há que realçar que o problema detetado para o movimento processual global dos tribunais tem uma incidência mais reduzida na atividade do Ministério Público, dada a sua intervenção na ação executiva ser muito menos relevante.

A ação penal do Ministério Público continua a ser a área mais relevante da sua atividade, razão pela qual se coloca uma informação mais discriminada sobre os resultados conseguidos. Este tema desperta, de tempos a tempos, alguma atenção mediática, em particular quando a sua eficácia é questionada em processos de grande dimensão envolvendo atores poderosos da área política e/ou empresarial. A Tabela 12 mostra a percentagem de sucesso nas atividades principais da responsabilidade do Ministério Público, que permitem retirar as seguintes três ilações em relação aos processos findos na área penal: 1) a taxa de acusação das investigações efetuadas pelo Ministério Público é muito baixa, registando um valor de 15% em 2010 (tendo diminuído quatro pontos percentuais na última década), sendo os restantes 85% arquivados; 2) a taxa de pronúncia é relativamente elevada, com 64% em 2010, registando apenas um ligeiro aumento de três pontos percentuais no período analisado; 3) e a taxa de condenação é bastante elevada, com 87% em 2010, tendo subido 18 pontos percentuais no espaço de uma década. Tal significa que, tal como os

trabalhos do Observatório Permanente da Justiça referidos já realçaram, o Ministério Público consegue acusar apenas uma pequena parte das investigações criminais que efetua, mas, quando consegue deduzir a acusação, a taxa de sucesso é muito elevada.

Tabela 12: Resultados da Ação Penal do Ministério Público – Findos (2001-2010)

Processos de Inquérito	2001			2005			2010		
	Acusados	Percentagem	Arquivados	Acusados	Percentagem	Arquivados	Acusados	Percentagem	Arquivados
	81.944	19	353.012	83.680	19	358.063	74.911	15	431.998
Instrução	Pronúncia	Percentagem	Não pronúncia	Pronúncia	Percentagem	Não pronúncia	Pronúncia	Percentagem	Não pronúncia
	4.049	61	2.546	5.163	64	2.905	3.550	64	1.974
Proc. Penais Classificados	Condenação	Percentagem	Absolvição	Condenação	Percentagem	Absolvição	Condenação	Percentagem	Absolvição
	41.008	69	18.667	77.940	87	11.824	77.661	87	11.534

Fonte: PGR/CES.

Os resultados anteriores demonstram que a principal área de intervenção do Ministério Público denota um grande problema de eficácia que, por si só, não lhe pode ser atribuído de forma exclusiva, dado que as suas competências são de coordenação da investigação efetuada pelas diferentes polícias, sem poder decidir sobre os meios policiais que estão à sua disposição para efetuar essa mesma coordenação. Seria igualmente necessário incorporar uma análise decomposta da natureza da litigância, das razões de arquivamento, dos mecanismos de coordenação efetiva da investigação criminal e da sua intervenção global ao proceder-se a uma avaliação da política criminal. Muitos dos processos, por exemplo, relativos a furtos, são contra incertos por não se conseguir identificar os seus presumíveis autores, o que dificulta a obtenção de qualquer resultado condenatório.

O serviço de atendimento ao público é um dado incorporado muito recentemente nos Relatórios de Atividades do Ministério Público, surgindo pela primeira vez na edição de 2005. Esse dado é apresentado em valores globais por distrito judicial, tal como se mostra na Tabela 13, sem permitir retirar qualquer outra informação que não seja a análise dos dados em bruto. Também não é possível compreender de que forma são os dados recolhidos por distrito, nem mesmo se consegue perceber se respeitam à totalidade dos serviços do Ministério Público ou apenas aos que enviaram informação estatística relativa a esta atividade. Por fim, também não é possível inferir da análise dos dados se a atividade foi desenvolvida pelos próprios magistrados do Ministério Público ou pelos funcionários que lhes estão afetos, para se poder efetuar a distinção referida no Capítulo 7 entre um *atendimento jurídico* e um *atendimento administrativo*.

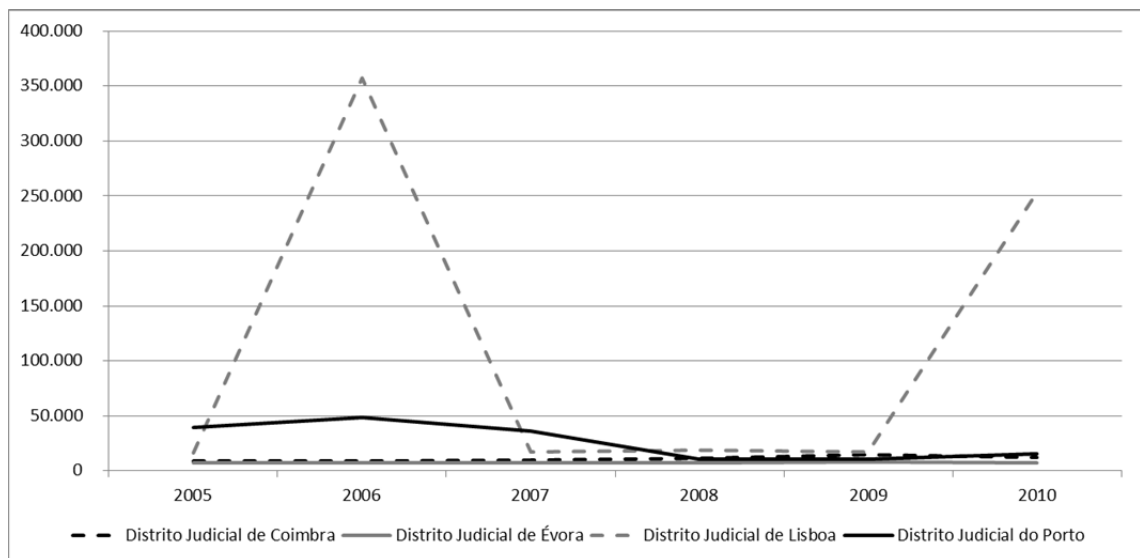
Tabela 13: Serviço de Atendimento ao Público do Ministério Público (2005-2010)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Distrito Judicial de Coimbra	8.660	12,1%	9.080	2,2%	9.954	14,1%	11.135	23,1%	14.802	29,7%	12.290	4,3%
Distrito Judicial de Évora	6.878	9,6%	7.382	1,8%	7.388	10,4%	7.130	14,8%	7.711	15,5%	7.325	2,5%
Distrito Judicial de Lisboa	16.561	23,1%	356.867	84,7%	16.989	24,0%	19.198	39,9%	16.822	33,7%	253.028	87,9%
Distrito Judicial do Porto	39.552	55,2%	48.130	11,4%	36.460	51,5%	10.667	22,2%	10.520	21,1%	15.292	5,3%
Total Nacional	71.651	100,0%	421.459	100,0%	70.791	100,0%	48.130	100,0%	49.855	100,0%	287.935	100,0%

Fonte: PGR.

Os dados apresentados na Tabela 13 levantam algumas perplexidades sobre a fiabilidade dos dados recolhidos quando se observa uma irregularidade tão grande na evolução dos números, em particular nos distritos judiciais de Lisboa e do Porto. Avaliando os dados, ressaltam desde logo os valores do Distrito Judicial de Lisboa, nos anos de 2006 e 2010, com mais de, respetivamente, 355 e 250 mil atendimentos registados. Já nos restantes anos, os valores não ultrapassam os 20 mil atendimentos. A diferença brutal não é explicada em qualquer um dos anos pelas informações contidas nos Relatórios de Atividades. Já os distritos judiciais de Évora e Coimbra mantêm valores reduzidos, mas estáveis, embora este último registe um crescimento gradual, ainda que com um decréscimo em 2010 relativamente a 2009, enquanto Évora mantém valores idênticos ao longo dos 6 anos.

Gráfico 12: Serviço de Atendimento ao Público do Ministério Público (2005-2010)²⁸⁶



Fonte: PGR.

²⁸⁶ As linhas relativas a Coimbra e a Évora estão sobrepostas por representarem valor idênticos, embora na Tabela 13 seja possível observar os valores superiores registados em Coimbra.

A observação do Gráfico 12 mostra exatamente o que se referiu atrás, ao ilustrar perfeitamente como o número de atendimentos efetuados está quase na sua totalidade relacionado com o Distrito Judicial de Lisboa, com o Porto a registar um crescimento relevante de 2005 para 2006 e depois a decrescer significativamente em 2008, tendo voltar a crescer em 2010. Se os dados fossem fiáveis poder-se-ia afirmar, por exemplo, para o ano de 2010, que o serviço de atendimento do Ministério Público tem uma relevância extraordinária no cômputo geral da sua atividade, o que viria reforçar a análise efetuada no Capítulo 7. Contudo, não se pode fazer uma afirmação nesse sentido, tanto mais que a falta de informações sobre quem efetuou o atendimento e os resultados desse mesmo serviço limita qualquer extrapolação que se pretende efetuar.

7. Notais finais

A redação deste capítulo teve como objetivo a elaboração de uma radiografia do sistema judicial e, dentro deste, da atividade processual do Ministério Público. Efetuar uma análise do sistema judicial com base nas limitações de acesso à informação e de fiabilidade dos dados estatísticos não é, nem foi, uma tarefa fácil, contribuindo para que os resultados apresentados não possam servir para tirar conclusões definitivas ou muito aprofundadas. A análise foi direcionada com o intuito de retirar um conjunto de ilações que pudessem contribuir para avaliar se o Ministério Público pode, tendo em consideração a realidade do sistema judicial, assumir um maior número de competências relacionadas com o papel de *interface* que se analisou no Capítulo 7. Deste modo, procurou-se contextualizar a atual *performance* para detetar os principais constrangimentos e, igualmente, a capacidade de resposta dos diversos atores, com especial realce para o Ministério Público, a uma mudança paradigmática no modo como se organizam, gerem e distribuem os meios disponíveis no sistema judicial para melhor desempenhar a sua função de garante dos direitos de cidadania.

Após a elaboração deste capítulo, foi possível retirar sete ilações principais, que de seguida se sintetizam. A primeira diz respeito, como se referiu no parágrafo anterior, à excessiva dispersão e debilidade da informação disponibilizada, impedindo que se possa efetuar uma radiografia consistente do sistema judicial. Os sistemas informáticos atuais

deviam permitir que a informação fosse disponibilizada de forma mais célere, discriminada e organizada. Contudo, verifica-se que a informação sofre alterações permanentes e não inclui informações que são essenciais a qualquer avaliação de desempenho como, por exemplo, as informações sobre os orçamentos, globais e repartidos por diversos critérios, a distribuição de magistrados por categorias e por área jurídica de intervenção ou, ainda, a elaboração de mapas comparativos dentro do sistema judicial para se aferir os motivos para a existência de situações e contexto diversificados.

A segunda ilação retirada, relativamente aos orçamentos respeitantes à área da justiça é que estes indicam uma tendência, nos últimos três anos, de decréscimo acentuado, com uma estabilização, pelo mínimo, do valor para funcionamento e uma redução na rubrica de recursos humanos, explicável, essencialmente, pela redução no número de funcionários judiciais. Sabendo-se que a procura de tutela judicial manteve o seu ritmo crescente, o decréscimo orçamental só poderá ser aceitável se complementado por reformas judiciais que contribuam para um melhor desempenho judicial com menores recursos, o que implica uma melhoria da administração dos tribunais, da gestão processual (incluindo a alteração da legislação e dos procedimentos burocráticos e processuais) e a otimização dos meios informáticos e dos recursos humanos.

Na sequência da ideia anterior, e cruzando-a com os dados estatísticos relativos aos recursos nos tribunais, retira-se uma terceira ilação, constatável na redução que se verifica nos últimos anos no número de funcionários judiciais e, mais recentemente, no número de juízes e magistrados o Ministério Público (com o congelamento das admissões ao Centro de Estudos Judiciários dos últimos anos). Simultaneamente, regista-se um crescimento assinalável no número de advogados inscritos na Ordem dos Advogados. Pese embora, em termos comparativos simples com outros países europeus, Portugal registe valores intermédios relativamente às várias profissões a operar no sistema judicial, o aumento do volume processual nos tribunais está a levar a um acréscimo da carga processual média por profissional, o que colocará estes profissionais sob maior pressão profissional.

Uma quarta ilação que é possível retirar é que os dados demonstram que as medidas adotadas têm tido um caráter mais “paliativo” do que uma abordagem efetivamente

preventiva, ou mesmo “curativa”. É possível efetuar esta afirmação ao observar os dados globais de movimento processual nos tribunais, que registam um crescimento constante no número de processos pendentes (com a exceção de alguns poucos anos), atingindo em 2010 um valor astronómico de mais de 1,2 milhões de processos. Contudo, uma análise decomposta por área jurídica revela uma realidade muito desequilibrada, dado que o problema se situa principalmente na justiça cível, causa do aumento do número de processos pendentes nos últimos anos, dado que as restantes áreas têm conseguido responder eficazmente à procura, sem aumentos de pendências apesar dos aumentos na procura, fruto de um aumento da produtividade. De facto, a ação executiva é, dentro da justiça cível, e no cômputo do movimento processual nos tribunais, a razão principal para que os dados estatísticos não indiquem uma melhoria de desempenho, demonstrando que a função de “cobrança de dívidas”, numa mobilização maciça das empresas sobre os particulares, originou um desequilíbrio sistémico que mantém o sistema refém deste tipo de ações em prejuízo das restantes. A não assunção de riscos e responsabilidades por parte das empresas, incluindo no financiamento do sistema, para além das custas judiciais, bem como a inexistência efetiva de mecanismos externos para lidar com estes assuntos, arrisca perpetuar um problema que influi gravemente sobre o todo. As reformas da ação executiva desenvolvidas ao longo dos anos provaram ser ineficazes, pelo que se impõe uma resolução urgente e consistente deste problema para que, globalmente, o sistema judicial possa retomar um equilíbrio essencial para atuar sobre as ações que configuram verdadeiras violações dos direitos dos cidadãos.

A atividade do Ministério Público permite retirar uma quinta ilação, relacionada com a diversidade de funções desempenhadas, com destaque para a área penal que ocupa mais de metade do volume de trabalho registado e, mais recentemente, a instauração de ações executivas por custas, coimas ou multas em processos judiciais, que começou a adquirir um volume preocupante. Ainda que o tempo despendido em cada tipo de ação seja diferente, limitando uma análise que permita avaliar como é distribuído o tempo de trabalho do Ministério Público, a observação da sua atividade permite verificar que o volume processual tem vindo a aumentar gradualmente ao longo dos 10 anos considerados (de 2001 a 2010), tendo praticamente duplicado. O crescimento registado, em especial nos últimos anos, deveu-se em grande medida às ações executivas

instauradas a partir de 2005, em consequência da alteração da legislação, dado que as restantes áreas cresceram de forma muito mais moderada. Contudo, é possível concluir que o Ministério Público adquiriu a capacidade de gerir adequadamente o volume de processos, ao conseguir findar um número maior do que o volume de processos entrados, o que permitiu diminuir o número de pendências nos seus serviços.

A sexta ilação a retirar respeita à sua atuação nas áreas sociais, em que demonstra um desempenho assinalável, mesmo tendo em consideração que o volume processual não é muito grande, sendo demonstrativo da sua capacidade em intervir qualificadamente em áreas tão sensíveis como são a família e menores e a laboral. Mesmo aumentando o número médio de processos *per capita*, a *performance* do Ministério Público significa que consegue exercer as suas funções com celeridade e eficiência. Há, no entanto, que realçar o baixo sucesso da sua ação penal, dado que apenas uma pequena percentagem dos crimes investigados chegam a uma fase avançada com a dedução da acusação, uma vez que a grande maioria é arquivada, o que, só por si, é demonstrativo de uma das grandes falhas que a investigação criminal denota atualmente (incluindo os meios disponíveis, ao nível policial e dos tribunais, para conseguir ter resultados mais positivos).

A sétima e última ilação refere-se ao desempenho do Ministério Público no serviço de atendimento ao público, que começou apenas a ser apresentado nos Relatórios de Atividades a partir de 2005, em que é possível destacar, pela negativa, a falta de fiabilidade dos dados estatísticos para se poder efetuar uma análise minimamente consistente. Os grandes saltos observados nos dados disponíveis, relacionados com a atividade no distrito judicial de Lisboa, assim como a incógnita sobre se a recolha incide sobre todos os tribunais e serviços do Ministério Público, incluindo o conhecimento sobre quem efetua o atendimento (magistrado ou funcionário judicial), não permitem dizer mais do que a simples constatação de que o volume de atendimentos ao público parece ter adquirido uma importância assinalável no cômputo geral do seu trabalho. Sem se saber, igualmente, a natureza do serviço prestado ou o seu resultado, apenas importa realçar que o Ministério Público deve apostar numa recolha mais fiável e completa destes dados para que se possa efetuar uma melhor análise do que está em jogo quando se fala da relação de proximidade entre o Ministério Público e o cidadão e o papel de *interface* que pode/deve desempenhar.

Estas notas finais permitem afirmar que ao longo dos anos foi seguida uma política que privilegiou o crescimento do sistema judicial em recursos humanos, equipamentos e orçamento, que não conseguiu responder à procura e inverter a tendência de acumulação processual. Curiosamente, há que salientar que a inversão dessa opção política, em resultado da crise económica e financeira do Estado, com a redução do orçamento, dos recursos humanos e do investimento nos equipamentos, concomitantemente com um conjunto de reformas que procurou alterar as práticas de administração dos tribunais e gestão processual (incluindo os processos de desjudicialização e informalização dos litígios), revelou uma capacidade de adaptação do sistema judicial que se traduziu numa melhoria da produtividade em quase todas as áreas jurídicas, com a referida exceção da justiça cível (ação executiva) que tem contribuído para a manutenção do desequilíbrio estrutural do sistema judicial.

A radiografia do sistema judicial é um instrumento fundamental para se poderem planear as reformas, quer estas sejam de incidência global, como é o caso da proposta de novo mapa judiciário, quer tenham um alvo mais parcelar, por via da alteração da legislação e/ou procedimentos de determinadas áreas dos sistema judicial. Existem reformas de diferente alcance, curto, médio ou longo prazo, sendo que as mudanças implicam, em regra, diferentes graus de investimento que muitas vezes são desvalorizados na hora de se avançar para a implementação de medidas que, à partida, foram bem pensadas, originando recorrentemente insucessos com graves impactos no desempenho do sistema judicial e, acima de tudo, no lesar dos direitos dos cidadãos.

A opinião do Ministério Público

A (ir)relevância do papel de *interface* na identidade profissional²⁸⁷

1. Introdução

Neste capítulo pretende refletir-se sobre a opinião e o grau de consciencialização e importância que os magistrados do Ministério Público atribuem às suas funções como agentes facilitadores e promotores do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. A aferição do modo como estes profissionais avaliam o seu papel de *interface* é um elemento importante para a (re)definição das suas competências e para a construção de uma nova identidade profissional, baseada numa valorização profissional que assuma determinadas especificidades que vão mais além do atualmente consagrado no Estatuto do Ministério Público e na legislação diversa onde se operacionaliza o exercício das suas funções nas diferentes áreas jurídicas.

A identidade profissional, como se referiu em vários dos capítulos anteriores, exige por parte dos seus profissionais uma estratégia que defina, não só as atuais competências onde a sua ação mais deva incidir, através de eventuais alterações legislativas, mas igualmente as condições necessárias para, por um lado, satisfazer as necessidades mais prementes dos cidadãos e, por outro, obter uma legitimidade social, política e judicial. Para tal, como se viu em particular nos Capítulos 2, 3 e 7, existe um conjunto de condições necessárias para que seja possível conseguir a legitimidade interna, junto dos atores que atuam no sistema judicial, e externa, pelo reconhecimento junto dos cidadãos e dos atores, principalmente, políticos.

²⁸⁷ A redação deste capítulo contou com o precioso apoio de Alfredo Campos no tratamento dos dados estatísticos, sem o qual a qualidade e fiabilidade apresentada não teriam, certamente, sido possível de alcançar.

A apresentação que se irá efetuar de seguida baseia-se nos resultados do inquérito aplicado a todos os magistrados do Ministério Público no âmbito do projeto de investigação "Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juízes e magistrados do Ministério Público em Portugal", coordenado por António Casimiro Ferreira e financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2010-2013), no qual se integrou, propositadamente para esta tese, a componente aqui destacada do papel do Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça. Sem esta interação com um projeto mais abrangente dificilmente seria possível aplicar um instrumento desta natureza, dadas as dificuldades inerentes a todo o processo de construção, avaliação e autorização institucional que envolve, neste caso em particular, com o envolvimento da Procuradoria-Geral da República, através do Conselho Superior do Ministério Público.

A parceria que o projeto de investigação estabeleceu desde o início com a Associação Sindical dos Juízes Portugueses e com o Sindicato do Ministério Público permitiu, igualmente, amplificar a receptividade dos juízes e magistrados do Ministério Público a responder ao inquérito ou, pelo menos, que não hostilizassem este instrumento quando, pelas mais diversas razões, entenderam não responder. A informação retirada do inquérito é uma parte selecionada pelo autor do presente trabalho com o objetivo de tratar e avaliar apenas a informação considerada pertinente. Naturalmente, a informação recolhida pelo inquérito é muito mais abrangente e será integrada nos resultados finais do projeto de investigação a terminar no final de 2013. Existe um maior volume de informação que poderia ser incorporada neste trabalho, dado que quase toda pode ser considerada como importante para se caracterizar, de forma global e cruzada, a magistratura do Ministério Público, mesmo em termos comparativos com os juízes. E os resultados obtidos poderiam incluir, também, mais dados úteis no processo de mapeamento dos elementos constitutivos da sua identidade profissional. Contudo, houve necessidade de efetuar uma escolha racional, procurando trazer para este trabalho os elementos que foram considerados prioritários para atingir os objetivos previstos. Os dados aqui apresentados correspondem a esse desiderato.

A análise dos resultados do inquérito online aplicado aos magistrados do Ministério Público sobre o funcionamento, organização, desempenho e possível reconfiguração do papel de *interface* do Ministério Público, particularmente a partir do serviço de

atendimento ao público, constitui, assim, o objetivo principal deste capítulo, recorrendo-se a este instrumento importante, em complemento ao trabalho já apresentado nos capítulos anteriores, para perspetivar um conjunto de reflexões e conclusões gerais que ajudem a melhorar o funcionamento e o desempenho do Ministério Público em nome do interesse dos cidadãos.

2. O universo dos inquiridos: breve caracterização socioprofissional²⁸⁸

A 31 de dezembro de 2011, segundo o Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça, da Direção Geral de Políticas da Justiça, estavam ao serviço nos tribunais 1549 magistrados do Ministério Público, sendo que 1450 desempenhavam funções em tribunais de 1.ª instância e 99 nos tribunais superiores. Deste modo, no momento da aplicação do inquérito, que decorreu entre 1 de junho e 15 de julho de 2012, foi este o universo de magistrados do Ministério Público que foi contactado por carta, cada uma com um código intransmissível para se poder aceder ao *site* onde estava alojado o inquérito (sem qualquer mecanismos de controlo por parte da equipa de inquirição). É sabido que um inquérito online tem uma eficácia limitada, não podendo ser comparado com a abrangência dos inquéritos que recorrem a uma resposta presencial. Contudo, não só pela dimensão do universo, mas também pela sua distribuição territorial e impossibilidade de marcação de entrevistas para aplicação presencial do inquérito, que excedia largamente a capacidade do projeto de investigação,²⁸⁹ concluiu-se pelo recurso a esta metodologia que assegurava, apesar de tudo, uma aplicação com um alto grau de fiabilidade.

A taxa de respostas dos magistrados do Ministério Público foi de 15,8%, sendo a sua distribuição por magistrados a exercer funções nos tribunais de 1.ª instância e nos tribunais superiores difícil de aferir, dado que existem Procuradores da República quer em tribunais de 1.ª instância, como os de Trabalho e de Família e Menores, ou em funções de

²⁸⁸ Na redação deste capítulo optou-se por não inserir todas as tabelas ou gráficos disponíveis, particularmente os relativos a informação de caracterização dos inquiridos, por três razões principais: por economia de espaço, para garantir que o trabalho tem uma dimensão aceitável; por se ter efetuado uma avaliação e seleção da informação mais relevante; e por uma questão estética e de facilitação da leitura, em que se procurou resistir à tentação de “inundar” o capítulo com gráficos e tabelas que, em excesso, deixam de cumprir a função pretendida e passam a dificultar a legibilidade.

²⁸⁹ A aplicação do inquérito neste projeto incluiu igualmente todos os juízes, ultrapassando no total um universo de mais de 3000 juízes e magistrados do Ministério Público.

coordenação nestes tribunais, quer nos Tribunais da Relação, apenas se tendo excluído os Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo, e o Tribunal de Contas, ou funções equiparadas (por exemplo, assessores nos tribunais superiores), ocupadas por Procuradores-Gerais Adjuntos. Como a distribuição dos magistrados por tipo de tribunal ou serviço do Ministério Público não é disponibilizada publicamente, não é possível medir o grau de representatividade dos inquiridos por tipo de tribunal em comparação com o universo global. A colaboração com o projeto de investigação "Quem são os nossos magistrados?", constituiu um elemento importante no sucesso da aplicação deste instrumento metodológico, ao permitir chegar à totalidade dos magistrados do Ministério Público. Existia, inicialmente, no momento da planificação, uma expectativa legítima de se conseguir uma maior participação dos magistrados do Ministério Público, facto que não se veio a verificar por motivos para os quais não foi possível encontrar justificações.

As respostas dos 244 inquiridos estão, por sua vez, distribuídas da seguinte maneira: Procuradores-Gerais Adjuntos – 5,7%; Procuradores da República – 34,8%; e Procuradores-Adjuntos – 59,4%. Face à realidade, e procurando considerar os diferentes dados provenientes das diversas fontes, e atendendo às comissões de serviço que não são descontadas pela Procuradoria-Geral da República, é possível afirmar que os valores estão muito próximos e são indicativos de uma boa representatividade no teste do Qui-quadrado.²⁹⁰ Este teste também ficou limitado na sua potencialidade de aferir a representatividade por não haver informação pública, como se referiu atrás, sobre a distribuição por tipo de tribunais ou serviços do Ministério Público e, ainda, por tempo de carreira ou por faixas etárias. Ao longo da análise dos dados do inquérito foram sendo introduzidos cruzamentos com diversas variáveis sempre que os testes de relevância estatística realçaram a sua influência, como é o caso da idade, do sexo, da categoria profissional, da origem social ou do local de trabalho, entre outros.

Os resultados são apresentados em termos percentuais, dado que uma amostra de 244 indivíduos permite, estatisticamente, substituir os valores reais por percentuais. O N de cada questão nem sempre é igual ao total dos inquiridos que responderam, dado que não existia uma obrigatoriedade de resposta a todas as perguntas para se validar o inquérito,

²⁹⁰ A título de exemplo, em 2010, o Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça indicava existir um total de 1463 magistrados do Ministério Público a exercer funções nos tribunais, enquanto a Procuradoria-Geral da República disponibiliza o número de 1616, uma diferença de 153 magistrados.

salvaguardando, por essa via, o direito à não resposta. As não respostas raramente excedem os 2,5% dos 244 que responderam, pelo que se considera que a opção tomada tem toda a viabilidade e não induz em qualquer erro de leitura dos resultados.

3. As trajetórias socioprofissionais: o alcançar de uma mobilidade ascendente

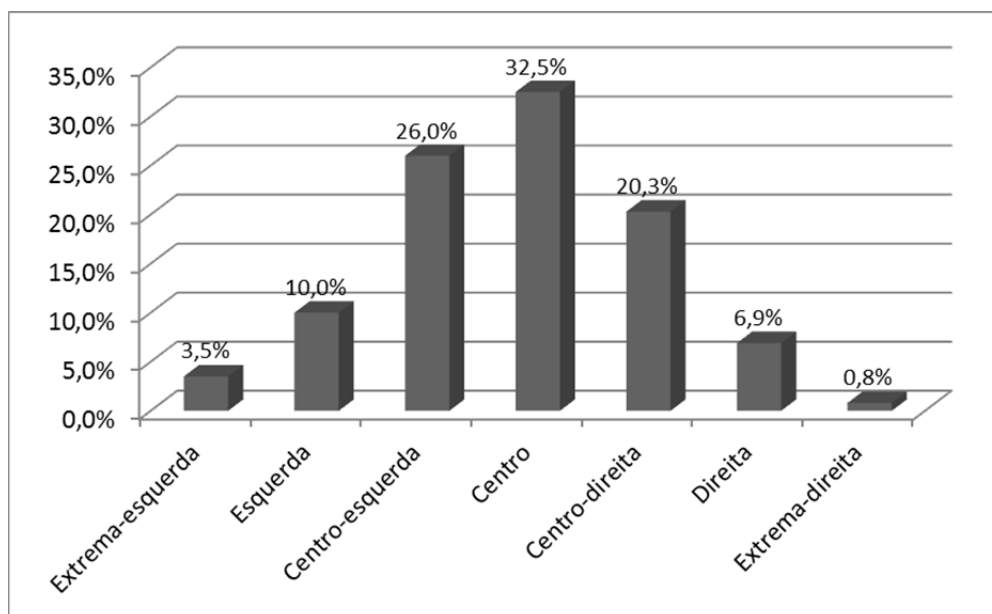
Os 244 inquiridos repartem-se entre 52,3% do sexo feminino e 47,7% do sexo masculino, correspondendo à predominância que se verifica atualmente. A maioria é oriunda dos distritos mais urbanos, nomeadamente Lisboa (28%), Porto (21,3%) e Coimbra (11,1%). Todos os restantes distritos apresentam valores inferiores a 5%. Em termos de distribuição etária, o maior escalão de inquiridos situa-se entre os 46 e os 55 anos, com 34,5%, seguido da faixa 36-45 anos, com 28,2%, e da de menos de 35 anos, com 20,2%. Os inquiridos com mais de 56 anos representam 17,2% das respostas. A grande maioria dos respondentes está casada (61,5%), seguindo-se os solteiros (15,9%), divorciados (11,7%) e em união de facto (10%). O período de exercício da profissão da maioria dos inquiridos situa-se entre os 16 e os 25 anos (33,1%), seguido dos 6 aos 15 anos (26,9%) e dos com menos de 5 anos (22,3%). Os que exercem há mais anos, entre os 26 e os 35 anos, são 17,8% dos que responderam.

Os respondentes estão distribuídos, atualmente, por 28 tribunais/serviços distintos, sendo que os magistrados a exercerem funções nos Departamentos de Investigação e Ação Penal constituem o maior número, 23,2%, seguido dos que trabalham nos Tribunais de Competência Genérica, com 21%. A alguma distância, aparecem os que desempenham funções nos juízos criminais com 10,3% e, mais abaixo, com 6,3% os que estão nos Tribunais de Círculo. Curiosamente, com percentagem quase igual, aparecem de seguida os magistrados a trabalhar nos Tribunais de Família e Menores (5,8%) e de Trabalho (5,4%). Todos os demais 22 tribunais/serviços registam valores iguais ou abaixo dos 3%. Entre estes 22 tribunais/serviços, elencam-se alguns a título de exemplo, demonstrando a diversidade de locais de trabalho: Procuradoria-Geral da República, tribunais administrativos e fiscais, tribunais da Relação, juízos cíveis, tribunais de Comércio, varas mistas e cíveis ou Departamento Central de Investigação e Ação Penal.

A mobilidade social ascendente dos magistrados do Ministério Público é possível de aferir por vários indicadores, sendo um dos mais importantes relativo às habilitações literárias do pai e da mãe dos magistrados. Mais de metade dos pais dos inquiridos tem um nível de habilitações igual ou inferior ao ensino secundário (67,2%). Dentro deste grande grupo, é possível desagregar entre os que têm o ensino primário (27,6%), o ensino secundário (23,6%) e o ensino básico (14,2%), restando 1,8% para os que sabem apenas ler e escrever ou que não sabem de todo. Há 23,1% com licenciatura, 7,1% com bacharelato ou com frequência do ensino superior, 2,2% com mestrado e apenas 0,4% com doutoramento. Já no que respeita às mães dos inquiridos, o nível de habilitações literárias é ligeiramente mais baixo, destacando-se os 70,3% que têm um nível igual ou inferior ao ensino secundário, ainda que com uma diferença de valores não muito significativa. Desagregando em categorias observa-se que 30,5% das mães têm o ensino primário, 19,9% o ensino secundário e 14,2% o ensino básico. Uma maior diferença verifica-se nos 5,7% que apenas sabem ler e escrever ou que não sabem de todo. Ao nível da frequência ou obtenção de um nível superior de qualificação, registam-se 18,6% com licenciatura, 9,7% com bacharelato ou apenas frequência do ensino superior e 1,3% com mestrado ou doutoramento.

Um elemento importante, para poder ser testado juntamente com os dados analisados nos pontos seguintes, é o posicionamento político em que os magistrados do Ministério Público afirmam situar-se. O Gráfico 13 mostra que existe uma preponderância de opções políticas mais à esquerda do que à direita, apesar de o posicionamento ao centro ser o que revela, isoladamente, um valor maior, com 32,5%. Juntando os 3 escalões mais à esquerda e os 3 mais à direita obtém-se, respetivamente, 39,5% e 28% das respostas, ou seja, como se referiu, uma percentagem maior de magistrados com valores políticos de esquerda em contraposição com os de direita. Apesar destas diferenças, o impacto do posicionamento político dos magistrados só é estatisticamente significativo em muito poucas questões e, portanto, essas situações são objeto de análise ao longo deste Capítulo. Os valores mais extremados registam um N diminuto, que deve ser considerado aquando do cruzamento desta variável com outras questões. Os N da extrema-direita e da extrema-esquerda obtiveram respetivamente 2 e 8 respostas, de um total de 231 magistrados do Ministério Público que responderam a esta pergunta (apenas 13 optaram por não responder).

Gráfico 13: Posicionamento Político dos Magistrados do Ministério Público (%)



A opção política dos magistrados revela-se estatisticamente significativa, na caracterização socioprofissional, apenas quando se cruza com a idade. Deste modo, três ilações se podem retirar a partir dos dados da Tabela 14: 1) regista-se uma evolução dos valores de direita para valores de esquerda conforme se progride na idade, ou seja, os dois escalões mais jovens registam valores ligeiramente mais elevados pela opção de direita (respetivamente, 36,9% e 35,5% contra 34,8% e 33,9% pela opção de esquerda), enquanto nos dois escalões mais altos ocorre exatamente o inverso, mas com uma diferença maior (35,8% e 56,8% contra 22,2% e 18,9%); 2) os valores políticos ao centro registam um crescimento progressivo nos três escalões etários mais baixos (28,3%, 30,6% e 42%), com especial realce para o terceiro, em que se regista um maior decréscimo nos valores de direita no que respeita a estes três escalões; e 3) o escalão etário mais alto é o que regista um valor maioritário de opções políticas de esquerda, atingindo os 56,8% (contra os 18,9% à direita), daí resultando o valor mais baixo de todos os escalões para os que se situam ao centro (24,3%).

Tabela 14: Posicionamento Político dos Magistrados do MP por Escalão Etários (%)

	Extrema-esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-direita	Direita	Extrema-direita	Total
35 anos ou menos	2,2%	8,7%	23,9%	28,3%	23,9%	13,0%	0,0%	100,0%
36 a 45 anos	3,2%	3,2%	27,5%	30,6%	24,2%	9,7%	1,6%	100,0%
46 a 55 anos	3,7%	11,1%	21,0%	42,0%	19,8%	2,4%	0,0%	100,0%
56 anos ou mais	5,4%	18,9%	32,5%	24,3%	10,8%	5,4%	2,7%	100,0%

As respostas obtidas sobre a caracterização pessoal e a trajetória socioprofissional permitem, desde logo, afirmar que existe uma predominância de origem dos distritos mais urbanos e das principais universidades públicas e uma mobilidade social ascendente em função do ingresso na magistratura do Ministério Público, face às trajetórias do pai e da mãe. Isto permite concluir que o acesso à carreira de magistrado tem sido historicamente um mecanismo de ascensão social, tal como vários estudos já o comprovaram (Infante, 2000; Infante e Carmo, 2002). Em termos políticos, observa-se uma magistratura do Ministério Público distribuída por várias opções, um pouco à imagem da distribuição política da população portuguesa, ainda que, comparando com os últimos resultados eleitorais, se possa afirmar que o Ministério Público se situa mais à esquerda do que o registado pelos diferentes partidos políticos com representação parlamentar.

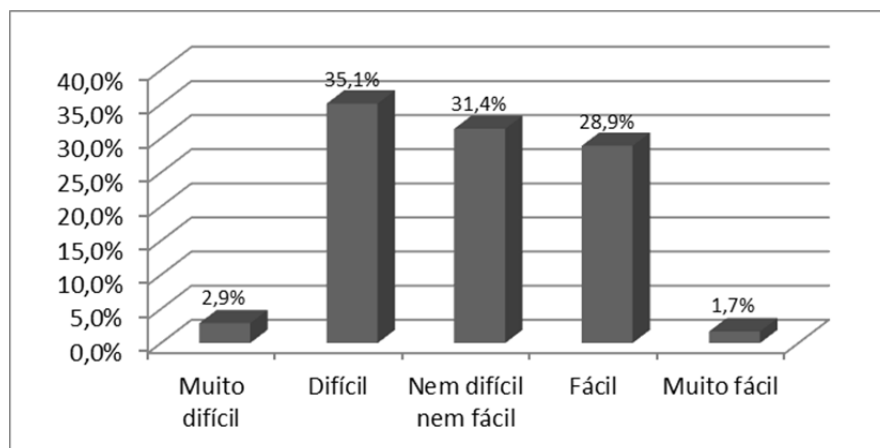
4. O acesso dos cidadãos aos tribunais: obstáculos ao exercício dos direitos

O inquérito incorporou em diversos módulos questões sobre o acesso dos cidadãos ao direito e aos tribunais, procurando indagar quais os fatores que mais o influenciam, antes de apresentar, para resposta apenas dos magistrados do Ministério Público, um módulo específico sobre o papel que o Ministério Público desempenha através do serviço de atendimento ao público. Neste ponto serão apresentados alguns dos fatores que os magistrados consideram que interferem no acesso dos cidadãos, seja por via de obstáculos externos ao sistema judicial ou de natureza mais processual, entre outros que foram incorporados no inquérito. Uma das formulações mais usadas na elaboração do inquérito foi a utilização da Escala de Likert, que é uma escala de resposta psicométrica, em regra com cinco opções de resposta, usada habitualmente em questionários de sondagens de opinião.²⁹¹ Ao responderem a um questionário baseado nesta escala, os inquiridos especificam o seu grau de concordância com uma afirmação.

²⁹¹ A aplicação de cinco itens de resposta é a técnica mais comum. Contudo, vários estudos usam escalas com maior número de itens de opção, essencialmente em número ímpar, procurando assim conseguir um posicionamento mais responsável e menos orientado para os itens mais moderados. Esta opinião é, por exemplo, contrariada pelo estudo de Kieruj e Moors (2010), onde se chega precisamente a uma conclusão oposta. Outros trabalhos sobre o uso, validação e fiabilidade da Escala de Likert podem ser consultados, entre outros, em Alwin e Krosnick (1991), Vanleeuwen e Mandabach (2002) e Kankaraš *et al.* (2011).

A primeira questão colocada relaciona-se com a opinião genérica sobre o grau de facilidade/dificuldade de acesso dos cidadãos aos tribunais. A análise do Gráfico 14 mostra que a categoria com uma maior percentagem de respostas é a dos magistrados do Ministério Público que considera que o acesso aos tribunais é “difícil” (35,1% das respostas), seguida dos que o consideram “nem difícil nem fácil” (31,4%). Mais abaixo vem o grupo que considera que o acesso é “fácil” (28,9%). Os extremos da escala têm valores residuais. Isto significa que a opinião da maioria dos magistrados do Ministério Público se divide entre os que consideram que o acesso dos cidadãos aos tribunais é feito com dificuldades (38%) e os que acham que está relativamente facilitado (30,6%). Importa, por isso, verificar que fatores poderão ter maior ou menor grau de influência nesse acesso, para perceber, na perceção dos magistrados do Ministério Público, de onde surgem as maiores dificuldades.

Gráfico 14: Grau de Dificuldade de Acesso dos Cidadãos aos Tribunais (%)



O cruzamento com a variável idade permite-nos imediatamente concluir que os escalões etários mais jovens são os que consideram haver menores dificuldades no acesso dos cidadãos aos tribunais. Até aos 35 anos (menos de 30 anos e entre 31 e 35 anos) encontram-se as percentagens mais baixas dos que consideram que o acesso é Muito difícil/Difícil com, respetivamente, 30% e 15,9%. Já nos escalões mais elevados predominam as opiniões de que é Muito difícil/Difícil, destacando-se o escalão dos 56 aos 60 anos, em que o valor dispara para os 57,9%, e o caso extremo do escalão com mais de 61 anos, em que os três inquiridos responderam unanimemente que o acesso é Difícil (100%). Nos escalões etários intermédios, a predominância de respostas vai quase sempre para o Muito difícil/Difícil em comparação com o Fácil/Muito fácil (a exceção é o escalão dos 46 aos 50 anos, em que predomina o Fácil/Muito fácil com 39,1% face aos 34,8% para o Muito difícil/Difícil),

como se pode observar na Tabela 15. Assim, é possível concluir que a idade influi na opinião sobre o grau de dificuldade de acesso dos cidadãos aos tribunais, sendo que há uma tendência para que os profissionais mais experientes tenham uma opinião mais negativa.

Tabela 15: Grau de Dificuldade de Acesso dos Cidadãos aos Tribunais por Escalões Etários (%)

	Muito difícil	Difícil	Nem difícil nem fácil	Fácil	Muito fácil	Total
30 anos ou menos	10,0%	20,0%	30,0%	40,0%	0,0%	100,0%
31 a 35 anos	0,0%	15,9%	44,7%	36,8%	2,6%	100,0%
36 a 40 anos	2,5%	35,0%	30,0%	32,5%	0,0%	100,0%
41 a 45 anos	3,7%	37,1%	25,9%	33,3%	0,0%	100,0%
46 a 50 anos	2,2%	32,6%	26,1%	36,9%	2,2%	100,0%
51 a 55 anos	0,0%	41,7%	30,5%	22,2%	5,6%	100,0%
56 a 60 anos	7,9%	50,0%	28,9%	13,2%	0,0%	100,0%
61 anos ou mais	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

O cruzamento da opinião dos magistrados do Ministério Público sobre a facilidade/dificuldade de acesso aos tribunais com a variável relativa ao seu posicionamento político vem confirmar a análise da Tabela 15, uma vez que, como já se viu, os magistrados com maior idade são os que têm um posicionamento político mais à esquerda. Por conseguinte, quando se atenta na Tabela 16, verifica-se que os magistrados mais à esquerda (Extrema-esquerda, Esquerda e Centro-esquerda) são os que consideram em maior número que o acesso aos tribunais é Muito difícil/Difícil (sempre com valores que variam entre os 47,5% no Centro-esquerda e os 69,5% da Esquerda)), enquanto os que têm um posicionamento mais à direita e partilham a opinião sobre essa dificuldade apresentam valores entre os 25,5% no Centro-direita e os 50% na Extrema-direita (ao centro encontram-se 33,3%). Já no lado oposto, a diferença é proporcionalmente inversa, ao registarem-se valores de opiniões de que o acesso aos tribunais é Fácil/Muito fácil, nos magistrados mais à direita, entre os 31,2% de Direita e os 50% de Extrema-direita. Já os valores relativos aos mais à esquerda variam entre os 13,1% dos de Esquerda e os 27,1% de Centro-esquerda, valores inferiores ao registado pelos que se posicionam no centro político que totalizam 33,4% com essa opinião. Curiosamente, entre os magistrados que se posicionam ao centro das opções políticas, a distribuição em relação à dificuldade/facilidade do acesso é igual, sendo de um terço para os que consideram que é Muito difícil/Difícil, um terço para os que consideram que nem é difícil nem fácil e um terço para os que consideram que é Fácil/Muito fácil, confirmando também nesta distribuição o seu pendor centrista.

Tabela 16: Grau de Dificuldade de Acesso dos Cidadãos aos Tribunais por Posicionamento Político (%)

	Extrema-esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-direita	Direita	Extrema-direita
Muito fácil	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	2,1%	6,2%	0,0%
Fácil	25,0%	13,1%	27,1%	30,7%	38,4%	25,0%	50,0%
Nem difícil nem fácil	25,0%	17,4%	25,4%	33,3%	34,0%	37,5%	0,0%
Difícil	50,0%	56,5%	44,1%	30,7%	25,5%	31,3%	50,0%
Muito difícil	0,0%	13,0%	3,4%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A importância de vários fatores relacionados com o funcionamento do sistema judicial foi outras das dimensões de análise colocadas aos magistrados do Ministério Público, procurando decompor a imagem geral transmitida com a pergunta anterior. Deste modo, a Tabela 17 é composta por cinco indicadores que procuram dar uma visão abrangente sobre o grau de importância que cada um tem como elemento facilitador ou dificultador do acesso dos cidadãos aos tribunais. O conjunto dos cinco indicadores aponta uma média de 54,8% de opiniões que os consideram Bastante importantes/ Totalmente importantes, sendo que o indicador individualmente considerado que é considerado com maior influência é o da Morosidade processual (61,8%), seguido de perto pela Credibilidade da justiça (59,9%) e, num patamar um pouco mais afastado mas também importante, as frequentes Alterações da Lei de Acesso (54,4%) e da Complexidade dos processos (51,9%). Embora com um valor elevado, as Disparidades económicas entre as partes já são consideradas menos relevantes, com um valor de 46,2%. Se se incluísse o valor correspondente às opiniões que consideram estes indicadores Importantes, os valores seriam ainda mais extremados, dado que as percentagens dos que consideram que estes fatores não influem são bastante baixas. Em síntese, é possível afirmar que o funcionamento da justiça, na opinião dos magistrados do Ministério Público, é um dos fatores que mais influenciam a decisão dos cidadãos em aceder aos tribunais.

Tabela 17: Importância do Funcionamento da Justiça no Acesso aos Tribunais (%)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Credibilidade da justiça	0,8%	3,8%	35,5%	38,1%	21,8%	100,0%
Disparidades económicas entre as partes	2,9%	12,1%	38,8%	30,4%	15,8%	100,0%
Alterações da lei de acesso	2,1%	12,1%	31,4%	33,1%	21,3%	100,0%
Complexidade dos processos	0,8%	8,4%	38,9%	40,6%	11,3%	100,0%
Morosidade dos processos	0,0%	3,3%	34,9%	46,4%	15,4%	100,0%
<i>Média</i>	1,3%	7,9%	35,9%	37,7%	17,1%	100,0%

Os fatores económicos podem ser determinantes na decisão dos cidadãos em recorrer aos tribunais, como se pode observar pela Tabela 18. Na opinião dos magistrados do Ministério Público, os Honorários dos advogados (53,8%) ou as Custas judiciais (52,5%) são Bastante importantes/Totalmente importantes. Se acrescentarmos os que consideram Importante, atingem-se valores, respetivamente, de 91,6% e 90%, ou seja, estes fatores são considerados de grande importância no acesso dos cidadãos aos tribunais, comprovando a ideia de que os custos da justiça são um fator de triagem de quem recorre à tutela judicial.

Tabela 18: Importância de Fatores Económicos no Acesso aos Tribunais (%)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Custas judiciais	0,4%	9,6%	37,5%	37,5%	15,0%	100,0%
Honorários dos advogados	1,7%	6,7%	37,8%	38,7%	15,1%	100,0%
<i>Média</i>	<i>1,1%</i>	<i>8,2%</i>	<i>37,7%</i>	<i>38,1%</i>	<i>15,1%</i>	<i>100,0%</i>

O indicador relativo à importância dos Honorários dos advogados regista oscilações estatisticamente significativas quando cruzado com os diferentes escalões etários. Como se pode observar na Tabela 19, e efetuando uma agregação por escalões mais abrangentes por registar maior significância, o escalão de magistrados com idades compreendidas entre os 46 e 55 anos são os que realçam este fator como Bastante importante/Totalmente importante, com um valor de 66,3%. Curiosamente, os escalões com 35 ou menos anos e com 56 ou mais anos registam um valor semelhante de, respetivamente, 51,1% e 50%. Já o escalão intermédio, entre os 36 e 45 anos, regista o valor mais baixo com 40,9%. Por conseguinte, uma possível explicação poderá residir no facto de ser numa fase mais ativa nos tribunais de 1.ª instância ou na Relação que os magistrados do Ministério Público atribuem um grau de importância maior aos Honorários dos advogados como fator limitativo do acesso dos cidadãos aos tribunais, ainda que as oscilações verificadas nos diversos escalões não corroborem completamente esta hipótese.

Tabela 19: Importância dos Honorários dos Advogados no Acesso aos Tribunais por Escalões Etários (%)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
35 anos ou menos	2,1%	6,4%	40,4%	42,6%	8,5%	100,0%
36 a 45 anos	1,5%	7,6%	50,0%	27,3%	13,6%	100,0%
46 a 55 anos	0,0%	8,7%	25,0%	43,8%	22,5%	100,0%
56 anos ou mais	5,0%	2,5%	42,5%	37,5%	12,5%	100,0%
<i>Média</i>	<i>2,2%</i>	<i>6,3%</i>	<i>39,5%</i>	<i>37,8%</i>	<i>14,3%</i>	<i>100,0%</i>

A ideia de corrupção no sistema judicial não tem sido, pelo menos mediaticamente, muito visível nem aparece com recorrência como tema de debate público, não havendo muitos indícios de que seja uma prática comum. Tirando algumas discussões relativas ao segredo de justiça, e à sua violação através da passagem de informações para os jornalistas por diferentes objetivos na luta processual, de que não se conhecem transações concretas mas apenas o diz-que-diz-que, os casos de corrupção conhecidos são muito raros. Contudo, não deixa de ser preocupante que 20,6% dos inquiridos considere esta questão como Importante/Bastante importante/Totalmente importante, pese embora a grande maioria a considerar Nada importante/Pouco importante (79,4%).

Tabela 20: Importância da Corrupção no Sistema Judicial no Acesso aos Tribunais (%)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Corrupção no sistema judicial	46,6%	32,8%	9,9%	6,8%	3,9%	100,0%

A formação dos profissionais do sistema judicial é o outro dos indicadores que foi colocado à avaliação dos magistrados do Ministério Público, integrando um leque de assuntos relativos ao funcionamento da justiça. Este indicador, observável na Tabela 21, revela que lhe é atribuída menor importância do que aos que foram até agora considerados, apesar de ainda ter uma relevância bastante assinalável. Uma média de 40,2% considera que a formação das três profissões judiciais é Bastante importante/Totalmente importante, valor que sobe para 79% se se incluir a categoria de Importante. O valor mais elevado obtido com a junção das duas categorias Bastante importante e Totalmente importante é o que respeita à importância que os magistrados do Ministério Público atribuem à sua própria formação para o acesso dos cidadãos aos tribunais (41,4%), seguindo-se por escassa margem a importância que atribuem à formação dos juízes (41,1%) e, com uma margem um pouco maior, a importância que atribuem à formação dos funcionários judiciais (38,1%). Contudo, juntando a estas duas categorias a de Importante, obtém-se uma inversão de resultados, passando a formação dos funcionários judiciais a ser considerada mais importante (80,3%), seguida da dos juízes a alguma distância (78,3%) e da dos próprios magistrados do Ministério Público (78,2%). Estes dados revelam a existência de um grupo com alguma dimensão que considera que, para o acesso dos cidadãos aos tribunais, a formação do Ministério Público é menos importante do que a das restantes profissões, com algum destaque para a dos funcionários

judiciais, o que vem ao encontro dos que defendem não ser esta uma função onde devam ocupar muito tempo nem que deva integrar as suas competências.

Tabela 21: Importância da Formação dos Profissionais no Acesso aos Tribunais (%)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Juízes	8,5%	13,1%	37,3%	27,5%	13,6%	100,0%
Magist. do Ministério Público	8,8%	13,0%	36,8%	28,0%	13,4%	100,0%
Funcionários judiciais	8,4%	11,3%	42,2%	25,1%	13,0%	100,0%
<i>Média</i>	<i>8,6%</i>	<i>12,5%</i>	<i>38,8%</i>	<i>26,9%</i>	<i>13,3%</i>	<i>100,0%</i>

Não se apresentam mais cruzamentos relativamente às opiniões sobre o funcionamento da justiça, os custos económicos ou a formação dos profissionais como fatores limitativos de acesso aos tribunais porque não apresentavam qualquer relevância estatística. A idade e o posicionamento político são as únicas variáveis que influem em alguns resultados, ficando demonstrado que os escalões etários mais elevados e com um posicionamento político mais à esquerda revelam uma maior preocupação com o acesso dos cidadãos aos tribunais, considerando-o Muito difícil/Difícil.

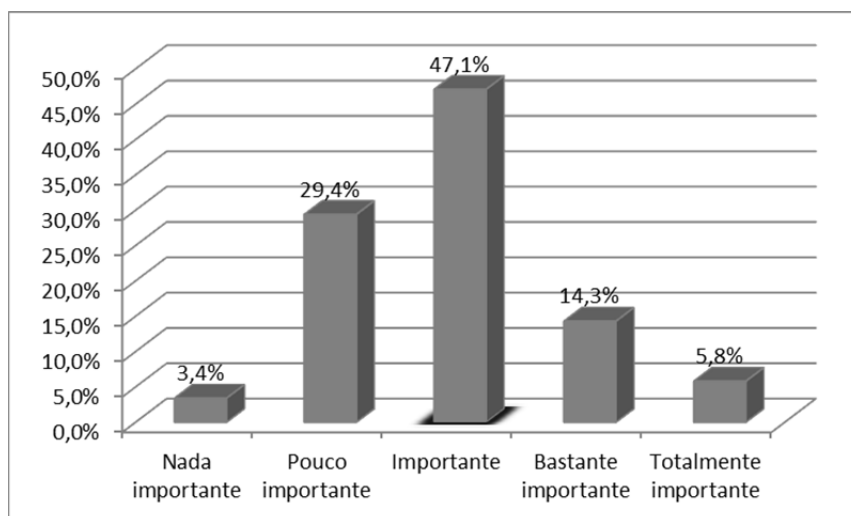
O funcionamento da justiça, avaliando os cinco indicadores considerados, constitui-se como um dos fatores que mais influenciam a decisão dos cidadãos em aceder aos tribunais, com especial realce para, no indicador relativo ao Funcionamento da Justiça, os itens sobre a Morosidade processual e a Credibilidade da justiça. Já no que respeita ao indicador sobre o efeito dos Fatores Económicos (custas judiciais e honorários dos advogados), a opinião dos magistrados é ainda mais contundente, com valores mais elevados dos que os consideram como tendo um elevado grau de influência no acesso aos tribunais. A Formação Profissional das profissões judiciais é considerada relevante para atingir o mesmo fim, mas com valores um pouco mais baixos, quando considerados os dois escalões mais elevados em conjunto. Já o indicador relativo à Corrupção não recolhe importância como indicador que possa interferir nas dificuldades de acesso dos cidadãos. Contudo, é possível afirmar que esta multiplicidade de fatores tem uma importância muito grande, que pode adquirir contornos estruturais tal é a natureza de alguns dos fatores e a tendência recente de algumas reformas, como é o caso, por exemplo, do aumento das custas judiciais, da irrelevância da aposta na formação ou do aumento da morosidade processual global.

5. Os mecanismos de resolução alternativa de litígios no acesso aos tribunais

Os mecanismos de resolução alternativa de litígios foram implementados e reforçados gradualmente nos últimos anos pelo Ministério da Justiça, procurando-se que os conflitos mais simples sejam resolvidos de forma mais célere e informal fora dos tribunais, bem como com menor custo para o Estado. Assim, fazem parte de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça abrangente que tem como objetivo proporcionar uma justiça efetiva a quem dela precisa. Contudo, o seu funcionamento, tal como já foi referido, em particular, nos Capítulos 7 e 8, demonstra que ainda há muito a fazer para que os vários mecanismos sejam efetivamente considerados como alternativos ou, pelo menos, complementares ao sistema judicial corporizado nos tribunais. Quer os juízes, quer os magistrados do Ministério Público têm assumido publicamente, por via das estruturas associativo-sindicais, alguma descrença, não tanto nos mecanismos em si, mas sobretudo devido à forma como foram implementados. Algumas das críticas publicamente aventadas incidem, por exemplo, no custo mais elevado do serviço prestado (para o Estado), na falta de controlo da qualidade, na inexistência de totais garantias de imparcialidade, no parco investimento feito para criar serviços com abrangência nacional ou na própria consideração destes mecanismos como uma “justiça de segunda”. Deste modo, procurou-se auscultar a opinião dos magistrados do Ministério Público sobre o funcionamento e importância destes mecanismos.

A análise do Gráfico 15, que procura saber a opinião genérica sobre os mecanismos de resolução alternativa de litígios, revela de imediato que os magistrados do Ministério Público não têm em grande consideração a generalidade destes serviços. Pese embora o valor mais elevado ser relativo à resposta Importante, com 47,1%, se forem somados os dois itens de cada extremo, verifica-se que os que consideram estes mecanismos como Nada importantes/Pouco importantes são 32,8% contra os 20,2% que os consideram como Bastante importantes/Totalmente importantes. Este resultado adensa a avaliação vinda do ponto anterior, não se vislumbrando que os atuais mecanismos possam ser realmente uma alternativa ao sistema judicial. A decomposição pelos vários mecanismos permitirá completar esta opinião genérica sobre o sistema de resolução alternativa de litígios.

Gráfico 15: Importância dos Mecanismos de Resolução Alternativa de Litígios (%)



A Tabela 22 permite olhar para os diferentes mecanismos atualmente em vigor para a resolução alternativa de litígios de forma discriminada. Não se efetuará aqui uma análise pormenorizada de cada um deles, em termos de contextualização e avaliação de desempenho, mas tão-só um exame das opiniões manifestadas pelos magistrados do Ministério Público. Várias ilações principais se podem avançar: 1) se juntarmos os dois itens de cada extremo, verifica-se que a posição é globalmente mais negativa do que positiva (respetivamente 33,8% contra 20,9%), confirmando os valores do gráfico anterior; 2) a opinião maioritariamente negativa em relação ao Sistema de Medição Penal, com 52,1% a avaliarem-no como Nada Importante/Pouco importante, sendo igualmente, por oposição, o que revela menos opiniões positivas (Bastante importante/ Totalmente importante para 16,7%); 3) os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo são o item com uma opinião menos desfavorável, apesar de tendencialmente negativa, com 25,6% a considerá-los Bastante importantes/Totalmente importantes; e 4) os Julgados de Paz apresentam um valor negativo igualmente relevante, com 38,4% a avaliarem-nos como Nada Importante/Pouco importante.

Pela leitura dos resultados da opinião dos magistrados do Ministério Público, pode concluir-se que a melhoria do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça não passa, principalmente, pelos mecanismos de resolução alternativa de litígios. Não é, como se referiu atrás, uma conclusão surpreendente, antes validando as posições críticas ou, pelo menos, cétricas que o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público foi afirmando ao longo dos anos. A posição mais crítica assume-se contra o mecanismo que mais se

relaciona com o exercício profissional da maioria dos magistrados, que se centra na área penal, ao não apreciarem positivamente o Sistema de Mediação Penal.

Tabela 22: Importância dos Mecanismos de Resolução Alternativa de Litígios por Tipologia (%)

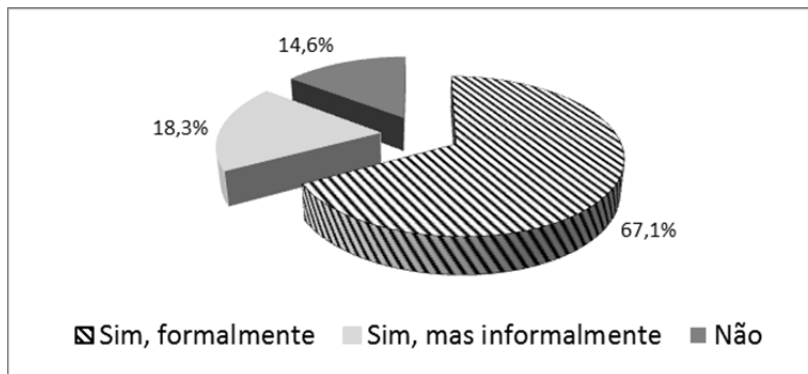
	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Julgados de Paz	6,3%	32,1%	42,2%	15,2%	4,2%	100,0%
Tribunais Arbitrais	3,8%	27,8%	50,5%	13,2%	4,7%	100,0%
Cen. Arbitragem Conflitos Consumo	4,7%	17,0%	52,7%	19,6%	6,0%	100,0%
Gabinetes de Mediação Familiar	5,1%	24,6%	48,2%	15,3%	6,8%	100,0%
Sistema de Mediação Laboral	6,0%	22,8%	47,5%	19,4%	4,3%	100,0%
Sistema de Mediação Penal	14,1%	38,0%	31,2%	12,0%	4,7%	100,0%
<i>Média</i>	6,7%	27,1%	45,4%	15,8%	5,1%	100,0%

6. O serviço de atendimento ao público: funcionamento e desempenho

A opinião dos magistrados do Ministério Público sobre o serviço de atendimento ao público é uma dimensão imprescindível para o presente trabalho. O questionamento sobre o funcionamento e desempenho deste serviço é um instrumento valioso para, juntamente com a reflexão inscrita nos capítulos anteriores, elaborar uma avaliação mais fidedigna e um conjunto de hipóteses de trabalho para a sua (re)configuração no futuro, caso se prove, como se defende, que as suas potencialidades são muito maiores do que o seu atual exercício permite indiciar.

A primeira questão colocada procurou indagar sobre a existência de um serviço de atendimento ao público no local onde desempenham funções. Das 240 respostas obtidas, a grande maioria afirmou que existia um serviço institucionalizado de atendimento (67,1%). Por outro lado, 18,3% dos magistrados do Ministério Público assumem a existência deste serviço, mas sem estar formalmente constituído. Já 14,6% afirmam que este não existe, estando a maioria destas respostas relacionada com o local onde trabalham, dado que na Procuradoria-Geral da República, na Procuradoria-Geral Distrital ou nos tribunais superiores não existe um serviço de atendimento ao público. Estes resultados ajudam a concluir que, atualmente, a grande maioria dos serviços do Ministério Público, nos tribunais de 1.^a instância, possibilita aos cidadãos um serviço de atendimento.

Gráfico 16: Existência de Serviço de Atendimento ao Público (%)



Ao cruzarem-se as respostas obtidas sobre a existência de serviço de atendimento ao público com o local de trabalho é mais perceptível o seu funcionamento, principalmente nos tribunais e serviços ao nível da 1.^a instância. É nestes tribunais que aparecem as maiores percentagens de reconhecimento da existência formal de serviços de atendimento ao público do Ministério Público, como são exemplo os 100% nos Juízos Cíveis, os 92,9% nos Tribunais de Círculo ou os 82,2% nos Tribunais de Competência Genérica, entre outros. Alguns dados despertam alguma curiosidade, quando se admite que existe um serviço informal e este tem valores relativamente elevados. É o caso dos 57,1% de magistrados dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou os 30,4% nos Juízos Criminais. Já o valor que aparece na Procuradoria-Geral da República surpreende pela positiva, demonstrando a disponibilidade dos magistrados do Ministério Público aí a exercer funções para esclarecer as dúvidas dos cidadãos. Negativamente, pelo oposto, surpreendem os valores dos Tribunais de Trabalho e de Família e Menores por ficarem aquém dos 100% em relação à existência de um serviço formal de atendimento (apenas, respetivamente, 72,7% e 77%). De referir que existem vários tribunais/serviços do Ministério Público com 100% de respostas a indicar que existe um serviço de atendimento ao público, mas o seu N reduzido não permite extrapolar quaisquer conclusões dado não ser perceptível se esta é uma situação generalizada. Mas o comentário final a esta Tabela 23 vai para a diversidade de situações registadas, mesmo dentro dos mesmos serviços ou tribunais, comprovando a ideia de diversidade de modelos e de falta de coordenação superior que foi transmitida no Capítulo 7, transparecendo uma imagem pública algo caótica no que respeita ao serviço de “porta de entrada” no contacto do cidadão com o Ministério Público.

Tabela 23: Existência de Serviço de Atendimento ao Público, por Tribunal/Serviço (%)

	Sim, formalmente	Sim, mas informalmente	Não	Total
Departamento de Investigação e Ação Penal	38 73,1%	6 11,5%	8 15,4%	52 100,0%
Tribunal de Competência Genérica	37 82,2%	8 17,8%	0 0,0%	45 100,0%
Juízo Criminal	14 60,9%	7 30,4%	2 8,7%	23 100,0%
Tribunal de Círculo	13 92,9%	0 0,0%	1 7,1%	14 100,0%
Tribunal de Família e Menores	10 77,0%	2 15,4%	1 7,7%	13 100,0%
Tribunal de Trabalho	8 72,7%	2 18,2%	1 9,1%	11 100,0%
Tribunal Administrativo e Fiscal	3 42,9%	4 57,1%	0 0,0%	7 100,0%
Tribunal da Relação	0 0,0%	1 16,7%	5 83,3%	6 100,0%
Tribunal Central Administrativo	0 0,0%	1 20,0%	4 80,0%	5 100,0%
Procuradoria-Geral da República	2 40,0%	0 0,0%	3 60,0%	5 100,0%
Procuradoria- Geral Distrital	0 0,0%	3 60,0%	2 40,0%	5 100,0%
Juízo Cível	5 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	5 100,0%
Tribunal de Instrução Criminal	2 50,0%	1 25,0%	1 25,0%	4 100,0%
Vara Criminal	0 0,0%	1 33,3%	2 66,7%	3 100,0%
Juízo de Pequena Instância Criminal	2 66,7%	1 33,3%	0 0,0%	3 100,0%
Juízo Pequena e Média Instrução Criminal	2 66,7%	1 33,3%	0 0,0%	3 100,0%
Tribunal de Comércio	0 0,0%	2 100,0%	0 0,0%	2 100,0%
Tribunal de Execução das Penas	0 0,0%	0 0,0%	2 100,0%	2 100,0%
Juízo de Execução	0 0,0%	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%
Vara Mista	0 0,0%	2 100,0%	0 0,0%	2 100,0%
Juízo de Média Instrução Criminal	2 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 100,0%
Juízo de Pequena Instância Cível	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Juízo de Pequena Instrução Criminal	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Tribunal Administrativo de Círculo	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Vara Cível	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Juiz de Círculo	1 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 100,0%
Departamento Central de Investigação e Ação Penal	0 0,0%	1 100,0%	0 0,0%	1 100,0%

A diferença é igualmente estatisticamente significativa quando se cruza a existência de serviço de atendimento ao público com a idade dos inquiridos. Contudo, ao observar a

Tabela 24, as diferenças surgem, na maioria, associadas ao local de trabalho, sendo que conforme se avança na idade maior é a probabilidade de exercer funções em tribunais superiores ou em serviços de Ministério Público, como a Procuradoria-Geral da República ou a Procuradoria-Geral Distrital, onde a prestação desse serviço não existe. Deste modo, como se viu na Tabela 23, é nos tribunais de 1.ª instância e similares que existe um maior número de magistrados a afirmar a existência do atendimento ao público formalmente instituído. Por conseguinte, as maiores percentagens que confirmam a existência formal do atendimento ao público situam-se nos dois escalões etários mais baixos, designadamente com 83,3% e 77,6%, sendo, naturalmente, mais baixas as percentagens nestes escalões quando afirmam que apenas existe informalmente ou que não existe de todo.

Tabela 24: Existência de Serviço de Atendimento ao Público, por Escalão Etário (%)

	Sim, formalmente	Sim, informalmente	Não	Total
35 anos ou menos	83,3%	12,5%	4,2%	100,0%
36 a 45 anos	77,6%	16,4%	6,0%	100,0%
46 a 55 anos	60,0%	25,0%	15,0%	100,0%
56 anos ou mais	46,4%	14,6%	39,0%	100,0%
<i>Média</i>	<i>66,8%</i>	<i>17,1%</i>	<i>16,1%</i>	<i>100,0%</i>

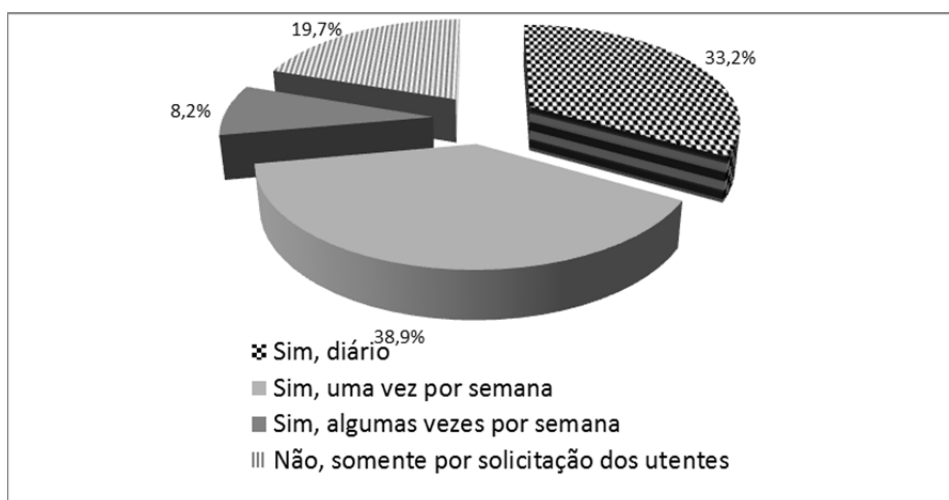
A variável relativa ao posicionamento político, em conformidade com as diferenças anteriores, é igualmente relevante. Assim, a Tabela 25 mostra claramente a existência de uma maior percentagem de magistrados do Ministério Público a exercer funções em locais com um serviço formal de atendimento ao público e que têm um posicionamento político mais à esquerda, quando se compara com os que têm uma opção política mais à direita (em comparação com a média). Em sentido inverso, observamos um valor mais elevado na existência de um atendimento informal ao público nos magistrados do Ministério Público mais à direita, em relação aos que se posicionam mais à esquerda (em comparação com a média). O valor mais elevado de magistrados do Ministério Público mais à esquerda que afirmam não ter um serviço de atendimento ao público justifica-se por ser coincidente com o escalão etário mais elevado, sabendo-se que exercem funções em tribunais superiores ou serviços do Ministério Público onde a existência deste serviço não se aplica.

Tabela 25: Existência de Serviço de Atendimento ao Público por Posicionamento Político (%)

	Extrema-esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-direita	Direita	Extrema-direita	Média
Sim, formalmente	75,0%	73,9%	66,1%	64,9%	65,2%	81,2%	0,0%	60,9%
Sim, mas informalmente	12,5%	0,0%	15,3%	24,3%	21,8%	18,8%	100,0%	27,5%
Não	12,5%	26,1%	18,6%	10,8%	13,0%	0,0%	0,0%	11,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Entre as respostas dos magistrados que afirmam haver um serviço de atendimento ao público, formal ou informalmente, observando o Gráfico 17, o maior número vai para os que afirmam que disponibilizam um dia por semana para o efeito (38,9%). Contudo, há que realçar que 33,2% referem que o serviço de atendimento é diário, enquanto 8,2% indicam que é prestado vários dias por semana. Apenas 19,7% relatam que o fazem apenas quando solicitados pelos cidadãos, significando isto que o atendimento pode efetuar-se em momentos e dias diferentes. O serviço de atendimento ao público com carácter diário é mais frequente quando existem serviços com vários magistrados do Ministério Público a exercer funções. O caso do Tribunal de Família e Menores de Lisboa foi uma das situações onde se constatou essa realidade, devido ao facto de o número de magistrados permitir que cada um fique apenas destacado durante um dia por semana para o atendimento ao público, o que minimiza o impacto no restante serviço.

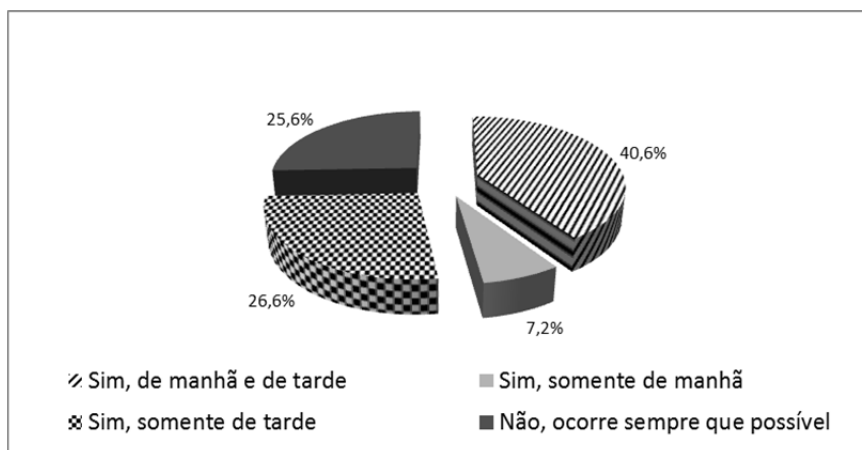
Gráfico 17: Frequência do Serviço de Atendimento ao Público (%)



A análise do Gráfico 18 em conjunto com a Tabela 26 permite perceber as diferenças dos modelos existentes nos diversos tribunais e serviços do Ministério Público, como já se observou atrás. Se a maior percentagem se regista nos serviços em que há atendimento ao público de manhã e de tarde (40,6%), verifica-se que esta situação

ocorre principalmente quando existe um serviço prestado diariamente. Por sua vez, quando os inquiridos respondem que o serviço é só prestado de tarde (26,6%) ou só de manhã (7,2%), isto significa que na maioria das situações (superior a 90%) o serviço é prestado apenas uma vez por semana.

Gráfico 18: Horário do Serviço de Atendimento ao Público (%)



O cruzamento permite verificar ainda que, quando os magistrados do Ministério Público se disponibilizam para atender os cidadãos a pedido destes, o atendimento é prestado sempre que possível e sem marcação prévia. A irregularidade de modelos e situações ressalta imediatamente, consolidando a análise efetuada atrás.

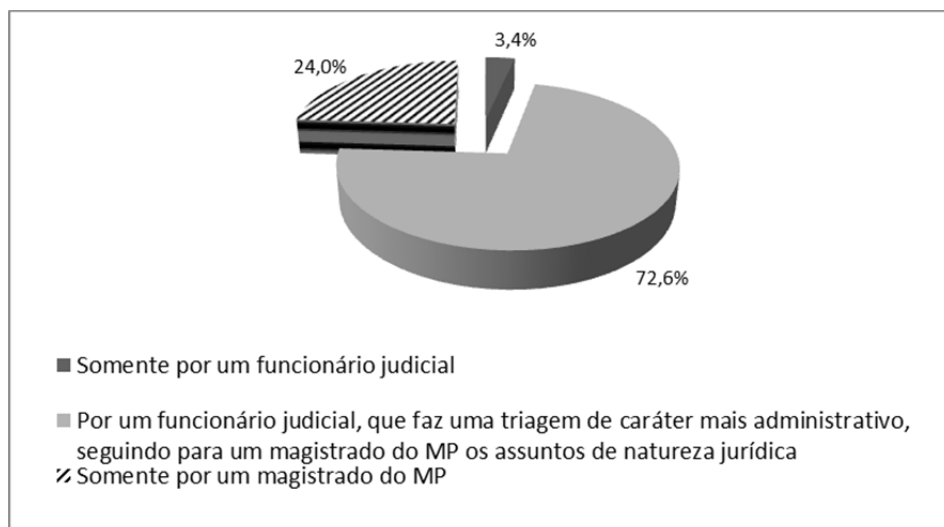
Tabela 26: Frequência do Serviço de Atendimento ao Público por Horário (%)

	Sim, de manhã e de tarde	Sim, somente de manhã	Sim, somente de tarde	Não, ocorre sempre que possível
Sim, diário	57	1	0	11
	68,7%	6,7%	0,0%	20,8%
Sim, uma vez por semana	15	14	50	2
	18,1%	93,3%	90,9%	3,8%
Sim, algumas vezes por semana	9	0	4	4
	10,8%	0,0%	7,3%	7,5%
Não, somente por solicitação dos utentes	2	0	1	36
	2,4%	0,0%	1,8%	67,9%
Total	83	15	55	53
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A questão, já avançada no Capítulo 7, sobre quem efetua o atendimento ao público, foi igualmente integrada no inquérito e permitiu comprovar a diversidade de situações enunciada antes. Deste modo, o maior número de situações vai para a existência de um primeiro atendimento por parte do funcionário judicial, que efetua uma triagem antes de, caso entenda ser necessário, solicitar a intervenção do magistrado do Ministério Público,

registando 72,6%. Em contrapartida, 24% afirmam que apenas os magistrados do Ministério Público efetuam o atendimento ao público. A prestação do serviço exclusivamente pelos funcionários judiciais é residual, apenas referida por 3,4%. A análise deste resultado levanta alguns temas para discussão: a diferença entre um *atendimento jurídico* e um *atendimento administrativo*; os critérios definidos entre magistrados e funcionários judiciais para efetuar a triagem; as competências dos funcionários judiciais para desempenhar essas funções; ou a expectativa do cidadão em poder ser atendido pelo magistrado do Ministério Público quando procura uma legitimidade judicial. Todas estas questões estão ausentes de qualquer debate público e/ou profissional, não sendo considerada uma temática relevante, pelo que não se podem estimar os impactos que podem ter tido, e continuação a ter, na qualidade do serviço prestado.

Gráfico 19: Responsabilidade por Efetuar o Serviço de Atendimento ao Público (%)



A opção política dos magistrados do Ministério Público é uma variável que influi na análise sobre quem efetua o atendimento ao público. Ainda que as percentagens mais elevadas se situem na existência de uma intervenção inicial pelo funcionário judicial antes de o magistrado poder ou ter necessidade de intervir, regista-se uma diferença consoante o posicionamento político, em que, após se fazer a média dos três posicionamentos mais à esquerda e mais à direita, se pode afirmar que existe uma maior percentagem de magistrados do Ministério Público mais à direita em que é apenas o funcionário judicial a efetuar o atendimento ao público (19,1%), em comparação com os que se posicionam mais à esquerda (3,1%). Inversamente, os que afirmam que o serviço é cumprido por um funcionário e, posteriormente, por um magistrado encontra um valor mais elevado nos

magistrados com posicionamento à esquerda (72,8%) do que nos à direita (57,5%). O valor mais elevado, contudo, regista-se nos magistrados que se posicionam no centro das opções políticas, sendo efetuado primeiro por um funcionário judicial e, em caso de necessidade, pelo próprio magistrado do Ministério Público (87,1%), mesmo estando este valor considerado isoladamente, enquanto os anteriores agregaram, de forma ponderada, as três posições em cada lado do espectro político. As percentagens de magistrados que assumem exclusivamente o serviço de atendimento ao público são muito semelhantes, ainda que com um ligeiro ascendente por parte dos que se posicionam à esquerda (24,1% contra 23%).

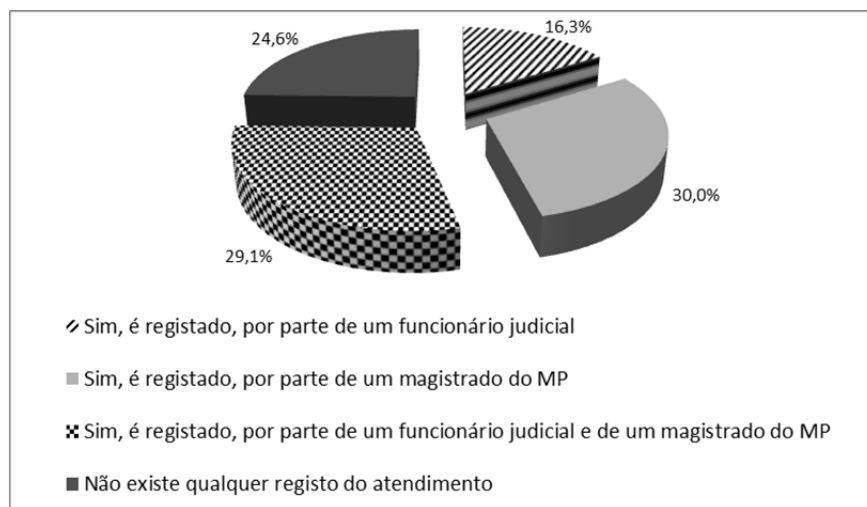
Tabela 27: Responsabilidade por Efetuar o Serviço de Atendimento ao Público por Posicionamento Político (%)

	Extrema-esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-direita	Direita	Extrema-direita	Média
Somente por um funcionário judicial	0,0%	5,6%	3,8%	1,6%	2,4%	6,3%	50,0%	10,0%
Por um funcionário judicial, seguido do MP	75,0%	72,2%	71,2%	87,1%	53,7%	68,7%	50,0%	68,3%
Somente por um magistrado do MP	25,0%	22,2%	25,0%	11,3%	43,9%	25,0%	0,0%	21,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

O Gráfico 20 permite saber se o serviço de atendimento ao público é devidamente registado, para ajudar a perceber a fidedignidade dos dados contidos nos Relatórios de Atividades da Procuradoria-Geral da República, tal como se apresentou no Capítulo 8. Como se referiu, os dados apresentavam indícios de serem pouco fiáveis e não permitiram, da forma como estavam apresentados, retirar grandes ilações para além das dúvidas suscitadas. Ao analisar-se este gráfico, percebe-se claramente que existe uma margem de incógnita relativamente grande e que os dados globais não correspondem, de todo, à realidade da atividade do Ministério Público neste campo, ficando muito aquém. Houve 59,1% a assegurar que existem as designadas “fichas de atendimento” registadas por magistrados do Ministério Público (ainda que em metade dos casos o registo seja efetuado quer pelo magistrado, quer pelo funcionário judicial). Contudo, 16,3% declaram que são apenas os funcionários judiciais a executar o registo, o que levanta de imediato a questão sobre o grau de detalhe da informação apontada na ficha de atendimento. Preocupante é o valor dos que afirmam não haver qualquer registo da atividade relativa ao atendimento ao público, com quase um quarto das respostas (24,6%), confirmando o que se referiu acima.

Este gráfico permite efetuar uma extrapolação dos dados oficiais da Procuradoria-Geral da República. Assim, se tivermos em consideração que, no ano de 2010, a Procuradoria-Geral da República informa, no respetivo Relatório de Atividades, que foram realizados 287 965 atendimentos por parte do Ministério Público, e se juntarmos os 25% que afirmam haver um serviço de atendimento ao público a funcionar, mas que não registam essa atividade, o valor real situar-se-ia nos 359 956 atendimentos. Isto é, o desempenho dos magistrados do Ministério Público, e dos serviços na sua dependência, atinge uma dimensão global muito maior do que as informações oficiais transmitem.

Gráfico 20: Registo do Serviço de Atendimento ao Público (%)



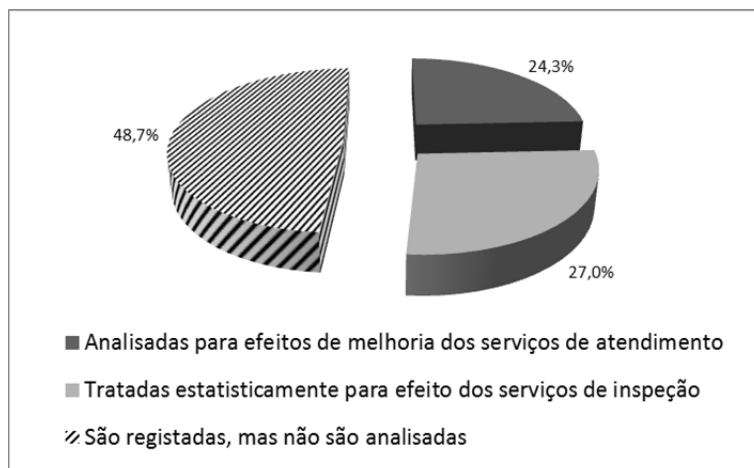
O cruzamento com a variável sexo é a única relevante na análise de quem efetua o registo do atendimento através do preenchimento das “fichas de atendimento”. Duas tendências se realçam ao verificar-se, pelos dados inscritos na Tabela 28, que: os magistrados do sexo masculino são os que afirmam ser apenas o funcionário judicial a preencher as fichas de atendimento (23,7% face a 8,7% das magistradas); e as magistradas são as que afirmam em maior número que não existe qualquer registo do serviço prestado (29,1% face a 20,6% dos homens), ocorrendo assim este sem que seja identificado. Quem mais regista profissionalmente o atendimento efetuado sem para isso contar com apoio do funcionário judicial são os magistrados do Ministério Público (32% face a 28,2% das magistradas).

Tabela 28: Registo do Serviço de Atendimento ao Público por Sexo (%)

	Masculino	Feminino
Sim, é registado, por parte de um funcionário judicial	23,7%	8,7%
Sim, é registado, por parte de um magistrado do MP	32,0%	28,2%
Sim, é registado, por parte de um funcionário judicial e de um magistrado do MP	23,7%	34,0%
Não existe qualquer registo do atendimento	20,6%	29,1%
Total	100,0%	100,0%

O número de magistrados que afirmou existir registo do serviço de atendimento ao público é de 75,4% (entre os magistrados que afirmaram existir um serviço de atendimento). Deste modo, procurou-se de seguida confrontar este universo procurando compreender se a informação era tratada e considerada para melhorar o próprio funcionamento do serviço do Ministério Público. O Gráfico 21 demonstra que quase metade dos registos nas fichas de atendimento não serve para quase nada, dado que não são tratados para efeitos de melhoria do serviço ou da contagem aquando dos serviços de inspeção e avaliação profissional por parte do Conselho Superior do Ministério Público (48,7%). Em 27% dos serviços do Ministério Público, a informação é tratada para integração da informação a disponibilizar no momento da inspeção aos serviços e ao desempenho profissional, dado que este é, como se referiu no Capítulo 7, um dos indicadores que os inspetores devem considerar. Apenas 24,3% afirmam que as fichas de atendimento são analisadas para efeitos de melhoria do desempenho do serviço do Ministério Público. Este resultado comprova que existe muita informação disponível, com bastante potencial de utilidade para uma avaliação global das funções, competências e desempenho profissional do Ministério Público, que continua a ser desperdiçado, sem sequer integrar os dados relativos às atividades gerais.

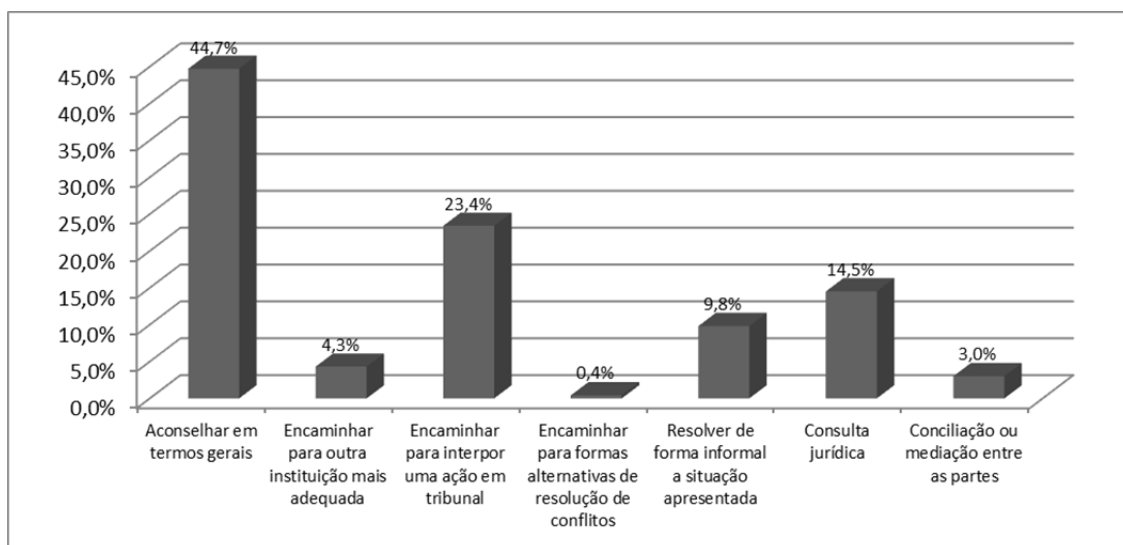
Gráfico 21: Análise das Fichas de Atendimento ao Público (%)



O Gráfico 22 é muito importante para o presente trabalho por permitir ilustrar, com valores concretos, as diversas características que se elencaram no Capítulo 7 respeitantes ao papel de *interface* que o Ministério Público desempenha, em especial a partir do serviço de atendimento ao público. Assim, ao perguntar-se aos magistrados do Ministério Público qual o objetivo ou prioridade principal com a prestação do serviço de atendimento ao público, quase metade das respostas apontaram para o “aconselhamento em termos gerais” (44,7%). Com valores ainda significativos, surge o “encaminhamento para interpor uma ação em tribunal” (23,4%), a “consulta jurídica” (14,5%) e a “resolução de forma informal da situação apresentada” (9,8%). Com valores mais residuais surgem ainda o “encaminhar para outra instituição mais adequada” (4,3%) e a “conciliação ou mediação entre as partes” (3%). Todas estas situações integram as características que foram aventadas, reforçando a diversidade de funções “informais” que o Ministério Público exerce na prática. Quase inexistente é o item relativo ao “encaminhamento para outras formas alternativas de resolução de conflitos” (0,4%), confirmando a posição que os magistrados têm sobre estes mecanismos, como se verificou no ponto anterior.

A atuação do magistrado do Ministério Público no serviço de atendimento conforma várias características, como já se constatou. Deste modo, foi solicitado aos inquiridos que selecionassem as três principais prioridades quando desempenham estas funções, para que fosse possível descortinar que tipos de atividades são mais comuns no contacto direto com o cidadão.

Gráfico 22: Prioridade Principal do Magistrado do MP no Atendimento ao Público (%)



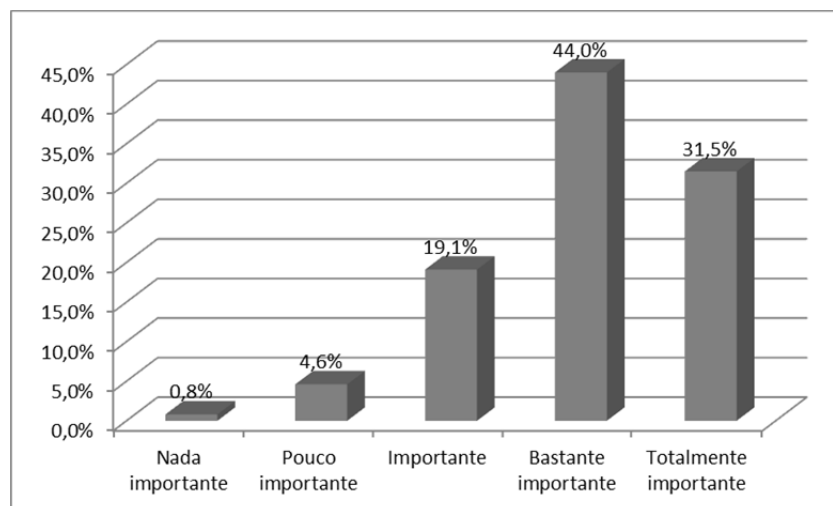
Na Tabela 29 estão elencadas as principais prioridades a partir das três indicadas pelos inquiridos e efetua-se uma média final de cada uma delas, permitindo relativizar a ordem e aproximando-se mais do conjunto real de atividades, que não pode ser circunscrito a uma principal. As duas opções que, na média, aparecem com valores mais elevados são as mesmas do Gráfico 23, ainda que com uma diferença bem menor (“aconselhamento em termos gerais”, com 24,2%, e “encaminhamento para interpor ação em tribunal” – 22,2%). As três seguintes apresentam igualmente a mesma ordem, mas mais uma vez com menores distâncias entre si, nomeadamente a “consulta jurídica” (14,8%), a “resolução de forma informal da situação apresentada” (12,6%) e o “encaminhar para outra instituição mais adequada” (11,9%). A “conciliação ou mediação entre as partes” atinge os 8,7% e o “encaminhamento para outras formas alternativas de resolução de conflitos” regista o valor mais baixo, na sequência do já exposto (5,6%). Ou seja, analisando as várias prioridades em conjunto, observa-se que a diversidade de atividades exercidas durante o serviço de atendimento ao público é relevante e configura o exercício de um papel multifacetado, com pouco reconhecimento público e/ou profissional.

Tabela 29: Prioridades do Magistrado do Ministério Público no Atendimento ao Público (%)

	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade	Média
Aconselhar em termos gerais	44,7%	12,8%	15,2%	24,2%
Encaminhar para outra instituição mais adequada	4,3%	19,7%	11,6%	11,9%
Encaminhar para interpor uma ação em tribunal	23,4%	21,3%	21,9%	22,2%
Encaminhar para formas alternativas de resolução de conflitos	0,4%	4,7%	11,6%	5,6%
Resolver de forma informal a situação apresentada	9,8%	13,7%	14,3%	12,6%
Consulta jurídica	14,5%	17,5%	12,5%	14,8%
Conciliação ou mediação entre as partes	3,0%	10,3%	12,9%	8,7%
Total	100,1%	100,0%	100,0%	100,0%

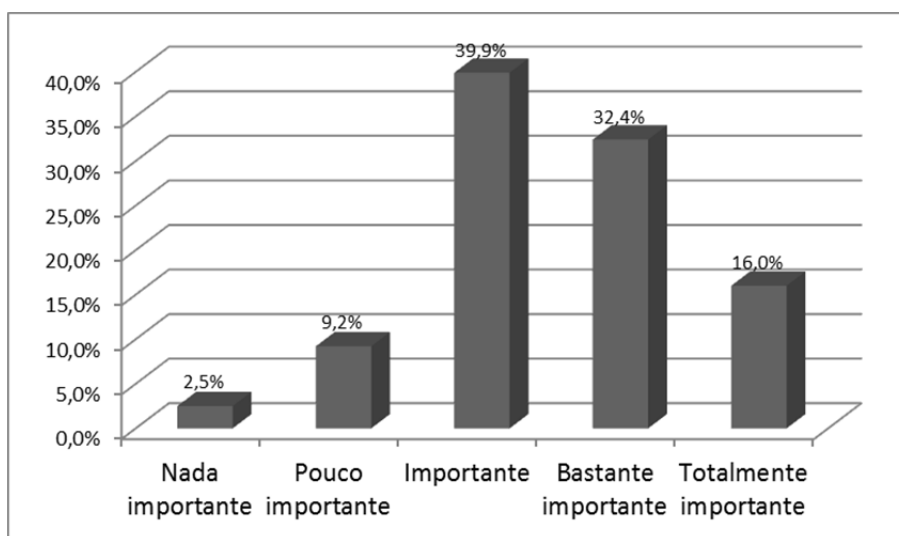
Após a inquirição sobre o modo como se desenrola o atendimento ao público, importava procurar recolher a opinião dos magistrados do Ministério Público sobre a importância da sua existência e a importância da qualidade deste serviço para o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. As respostas, representadas nos Gráficos 23 e 24, demonstram, apesar das particularidades de algumas respostas anteriores, que existe um reconhecimento da importância da sua existência e da qualidade que nele deve existir. Assim, 75,5% consideram que o serviço de atendimento ao público do Ministério Público é Bastante importante/ Totalmente importante. A percentagem de magistrados que avalia este serviço como Pouco importante/Nada importante é residual – 5,4%. Os que o consideram apenas Importante são 19,1%, pelo que é possível afirmar que a grande maioria destes profissionais tem consciência da importância deste serviço para os cidadãos e para a própria profissão.

Gráfico 23: Importância do Serviço de Atendimento ao Público do Ministério Público (%)



A importância da qualidade do serviço prestado é vista por 48,4% dos magistrados do Ministério Público como Bastante importante/Totalmente importante, além dos 39,9% que consideram este serviço Importante. No extremo negativo, encontram-se apenas 11,7% dos magistrados que consideram a qualidade como Pouco importante/Nada importante. Ressalta a ideia, analisando os dois gráficos em conjunto, que os magistrados consideram o serviço prestado como muito importante, pese embora a qualidade que devem empregar no seu exercício ser encarada como decorrente das funções que desempenham.

Gráfico 24: Importância da Qualidade do Serviço de Atendimento ao Público (%)



Neste ponto foram apenas realçados os cruzamentos quando havia diferenças estatisticamente relevantes com a introdução de diversas variáveis. Verificou-se que as variáveis que influíram nalguns resultados foram o local de trabalho, o sexo e o posicionamento político, embora, no geral, se possa afirmar que existe alguma homogeneidade nas respostas tendo em consideração as principais variáveis consideradas: sexo, idade, local de trabalho e posicionamento político. Na variável local de trabalho, parte das diferenças registadas deve-se ao facto de os tribunais ou serviços onde os magistrados do Ministério Público exercem serem, pela sua natureza e funções, estruturalmente distintos. Já na que se relaciona com a idade, como já se referiu, os magistrados do Ministério Público mais velhos exercem funções, na maioria, em tribunais ou serviços onde não se aplica a possibilidade de existência de um serviço de atendimento ao público.

As diferenças de opinião política adquirem uma importância relevante quando se avaliam as opiniões dos inquiridos sobre a facilidade/dificuldade de acesso aos tribunais, a existência de

um serviço de atendimento ao público formalmente instituído ou a responsabilidade por prestar esse serviço. Deste modo, os magistrados com posicionamentos mais à esquerda consideram haver dificuldades no acesso dos cidadãos aos tribunais, instituem formalmente, em maior número, serviços de atendimento ao público e delegam menos, exclusivamente ou numa primeira fase, nos funcionários judiciais a responsabilidade de atenderem os cidadãos. Ou seja, existe uma consciência de serviço público por parte de um maior número de magistrados do Ministério Público que se posicionam à esquerda em comparação com os que se posicionam mais à direita e se afastam um pouco mais da responsabilidade de criar e efetuar o serviço de atendimento ao público.

A elaboração deste ponto permite constatar a existência do papel de *interface* que foi caracterizado no Capítulo 7, demonstrando-se a sua presença na multiplicidade das suas características, quer seja desempenhado de forma mais oficial ou formal, quer através de um funcionamento mais informal, por vezes *à la carte*, ou seja, consoante as necessidades dos cidadãos que se apresentam perante o magistrado do Ministério Público. Não só é possível identificar a diversidade de funções que é possível desempenhar, como também propicia uma radiografia mais clara sobre as potencialidades que o seu exercício encerra em si mesmo na promoção e garantia do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, contando, para isso, com o apoio de profissionais qualificados e empenhados, principalmente, e segundo o seu estatuto, na aplicação da justiça de forma autónoma e independente em nome do interesse público. Apesar de se observarem modos de funcionamento e desempenho diferenciados, inclusive segundo a sua posição política, a maioria dos profissionais considera este serviço muito importante, não reconhecendo a existência atual de alternativas válidas à sua prestação por parte dos magistrados do Ministério Público.

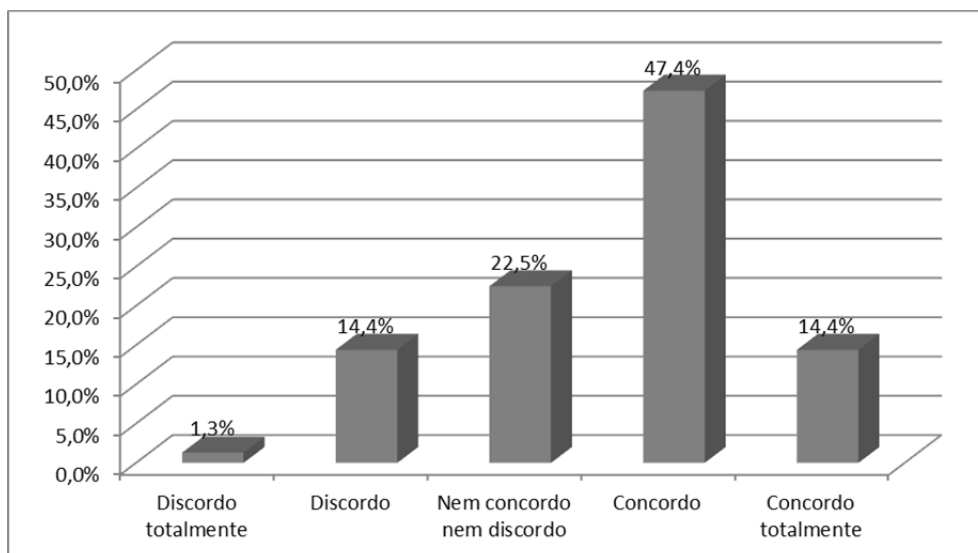
7. As potencialidades do serviço de atendimento: cidadania e profissionalismo

O serviço de atendimento ao público tem potencialidades que ainda não foram exploradas no máximo das suas possibilidades. Sendo uma “porta de entrada” no sistema judicial, e permitindo um contacto direto com os cidadãos, a multiplicidade de ações que podem ser desenvolvidas, como vimos nos capítulos anteriores, vão para além do mero

esclarecimento de dúvidas. Acresce que, perante o atual funcionamento dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, com a insatisfação e falta de legitimidade que transmite aos cidadãos e os custos que acarreta, o Ministério Público exerce, por vezes mesmo informalmente, algumas das competências destes instrumentos dinamizados nos últimos anos pelo Ministério da Justiça. Deste modo, inquiriram-se os magistrados do Ministério Público sobre várias dimensões que possibilitem a melhoria deste serviço e as opções que se podem colocar sobre uma futura reformulação do atual modelo de organização e funcionamento do atendimento ao público. Assim, de seguida apresenta-se um conjunto de afirmações para as quais se procurou avaliar as atitudes dos magistrados do Ministério Público no intuito de contribuir para a definição de uma estratégia profissional e de um posicionamento face aos interesses dos cidadãos em questão.

A primeira afirmação colocada é relativa à possibilidade de o papel desempenhado pelo Ministério Público no acesso aos tribunais poder ser efetuado de forma mais ativa (Gráfico 25). A grande maioria (61,8%) Concorda/Concorda totalmente, demonstrando uma grande aceitação da ideia do Ministério Público assumir um papel mais amplo e ativo. Apenas 15,7% Discordam/Discordam totalmente do reforço do seu papel, enquanto 22,5% se manifestaram um pouco indiferentes ao referirem que Nem concordam nem discordam.

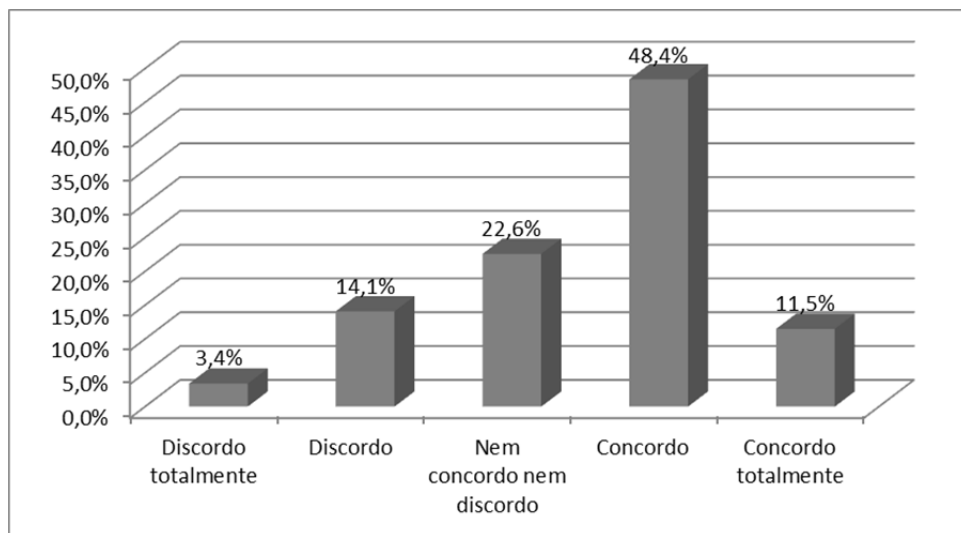
Gráfico 25: Desempenho de um Papel mais Ativo no Acesso aos Tribunais (%)



Após esta afirmação geral sobre o papel do Ministério Público no acesso dos cidadãos, procurou-se decompor em dimensões mais analíticas que permitissem retirar ilações mais aprofundadas sobre o que pode ou deve ser melhorado. Deste modo, foram apresentadas

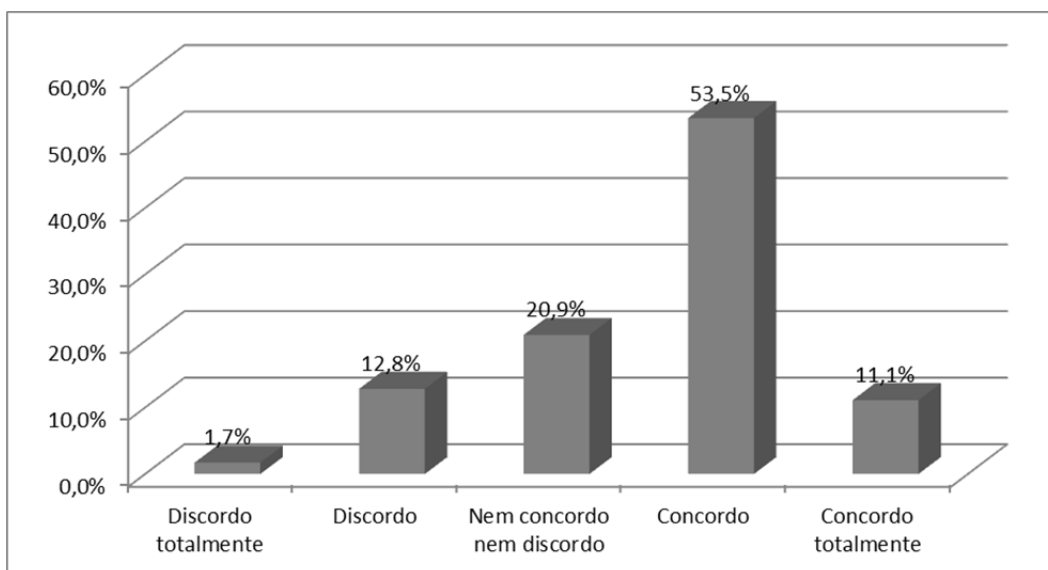
cinco afirmações onde se pedia igualmente que se pronunciassem em termos de concordância/discordância. A primeira afirmação avança com a possibilidade de que “o aconselhamento dos casos que podem chegar aos tribunais ganharia com um maior envolvimento do Ministério Público”. Perante esta afirmação, e olhando para o Gráfico 26, a maioria (59,9%) manifestou a sua Concordância/ Concordância total, enquanto 22,6% Nem concordam nem discordam da afirmação. A percentagem dos que Discordam/Discordam totalmente atingiu um valor diminuto (17,5%). Isto significa que os magistrados inquiridos consideram que se houver um aconselhamento por parte do Ministério Público é possível que os processos que chegam a tribunal decorram melhor no interesse do cidadão.

Gráfico 26: Vantagem do Aconselhamento nos Casos que Chegam a Tribunal (%)



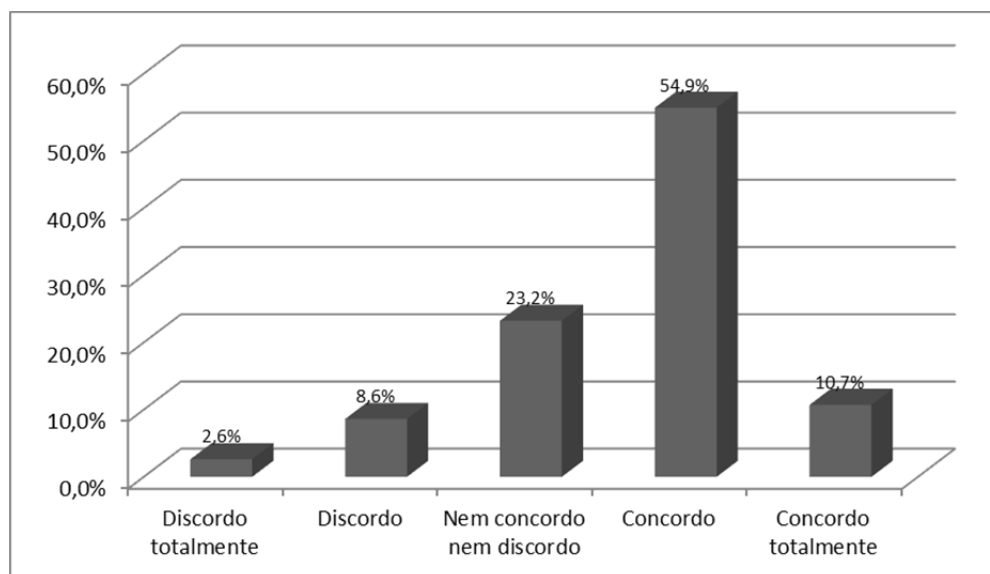
A afirmação seguinte – O Ministério Público pode ter um papel mais ativo no encaminhamento dos cidadãos para outras instituições, na resolução dos seus problemas – respeita a uma das facetas identificadas no papel de *interface*, através da possibilidade, auscultando as dúvidas dos cidadãos, de se poder indicar qual ou quais as instituições que são mais adequadas, quando aplicável, para resolver os problemas colocados. O Gráfico 27 mostra claramente que os inquiridos Concordam/Concordam totalmente com a afirmação (64,6%). Os que Discordam/Discordam totalmente são apenas 14,5%, enquanto os que se colocam numa posição intermédia se situam nos 20,9%. Confirma-se, novamente, que uma das características identificadas no papel de *interface*, de reencaminhamento informado dos cidadãos para outras entidades, pode ser uma atividade generalizada no momento em que prestam o apoio ao cidadão.

Gráfico 27: (Re)Encaminhamento de Cidadãos para Outras Instituições (%)



Na sequência do que foi indagado no ponto 6, relativamente à relevância dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, optou-se por colocar a seguinte afirmação à consideração dos inquiridos: O Ministério Público pode ser muito importante ao aconselhar os cidadãos a recorrer a formas alternativas de resolução de conflitos. Apesar da opinião maioritariamente negativa sobre o funcionamento dos atuais mecanismos de resolução alternativa de litígios, os magistrados do Ministério Público consideram que podem, perfeitamente, aconselhar os cidadãos a recorrer a este meio de resolução dos seus conflitos, com 65,6% a afirmarem Concordo/Concordo totalmente. Apenas 9,2% se posicionaram inversamente, indicando que Discordam/Discordam totalmente. Foram 23,2% os que Nem concordam nem discordam. Estes dados indicam que o Ministério Público não exercerá mais esta possibilidade devido à avaliação negativa que fazem do funcionamento destes mecanismos de resolução alternativa de litígios, tal como foram delineados e implementados pelo Ministério da Justiça.

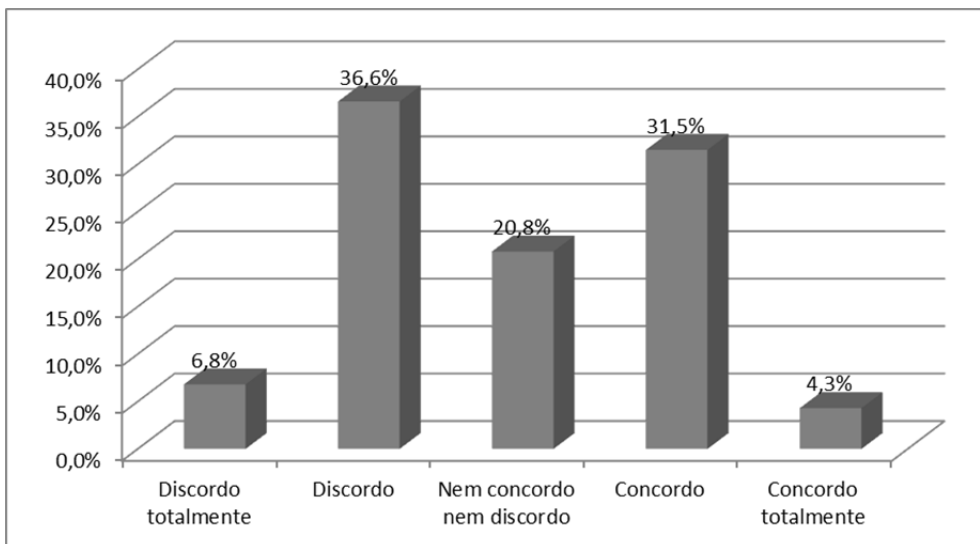
Gráfico 28: Aconselhar a Resolução Alternativa de Litígios (%)



Perante a afirmação seguinte – Uma maior dedicação do Ministério Público aos serviços de atendimento não contribuirá para a diminuição da litigação em tribunal –, construída na negativa, registou-se uma maioria de opiniões discordantes da asserção apresentada, pese embora a percentagem dos que não consideram a dedicação do Ministério Público ao serviço de atendimento um fator capaz de influenciar uma possível diminuição da litigação que chega a tribunal atingir um valor superior ao registado em relação às afirmações anteriores. Por conseguinte, observa-se no Gráfico 29 uma percentagem de 43,4% que Discordam/Discordam totalmente da afirmação, considerando assim que uma maior intervenção do Ministério Público pode originar uma diminuição da litigação em tribunal. Já no polo oposto, 35,8% dos inquiridos desvalorizou a possibilidade de influenciar na decisão do cidadão em ir a tribunal. As respostas obtidas vão no sentido de que a atuação do Ministério Público em fase pré-judicial poderá, consoante as situações, ter um resultado positivo no encontrar da melhor solução, que poderá inclusivamente evitar a entrada de um processo em tribunal. Esta apreciação é crucial para uma alteração do paradigma vigente, de natureza mais “curativa” do que “preventiva”, para se iniciar uma nova fase em que o Ministério Público possa ter um papel mais interventivo na busca das melhores soluções no interesse dos cidadãos para evitar que os processos entrem numa fase judicial. A avaliação da relação de custo-benefício que o exercício ativo desta competência poderá ter no cômputo geral do sistema judicial é um imperativo, porque é possível estarmos perante uma possibilidade de, aumentando os custos com o funcionamento do Ministério

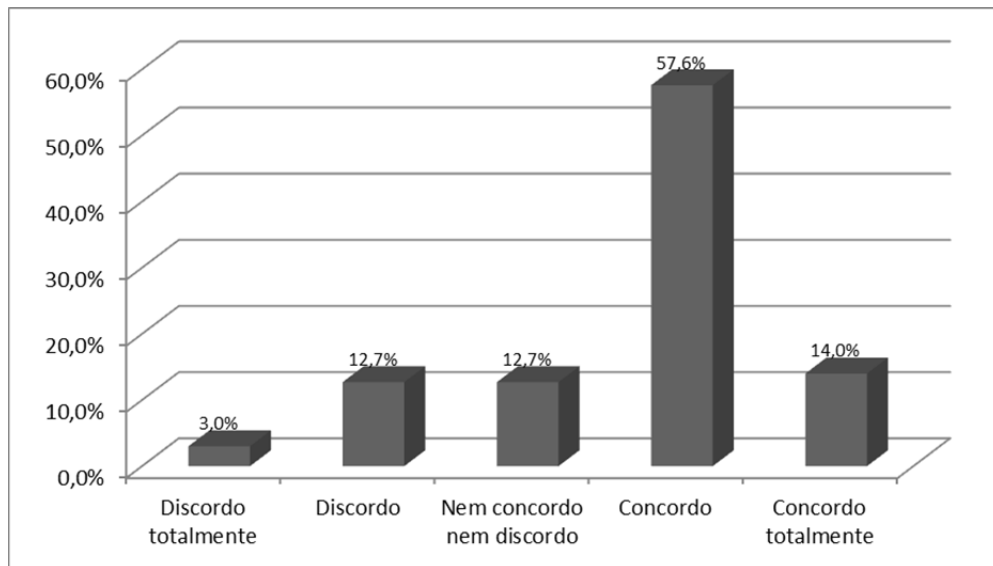
Público, se poder estar a reduzir numa proporção muito maior os custos globais do sistema judicial. Uma mudança desta natureza iria interferir, naturalmente, com os interesses corporativos e financeiros de outras profissões jurídicas, mas o que deve estar em jogo é o benefício que pode potenciar aos cidadãos e ao Estado.

Gráfico 29: Diminuição da Litigação em Tribunal (%)



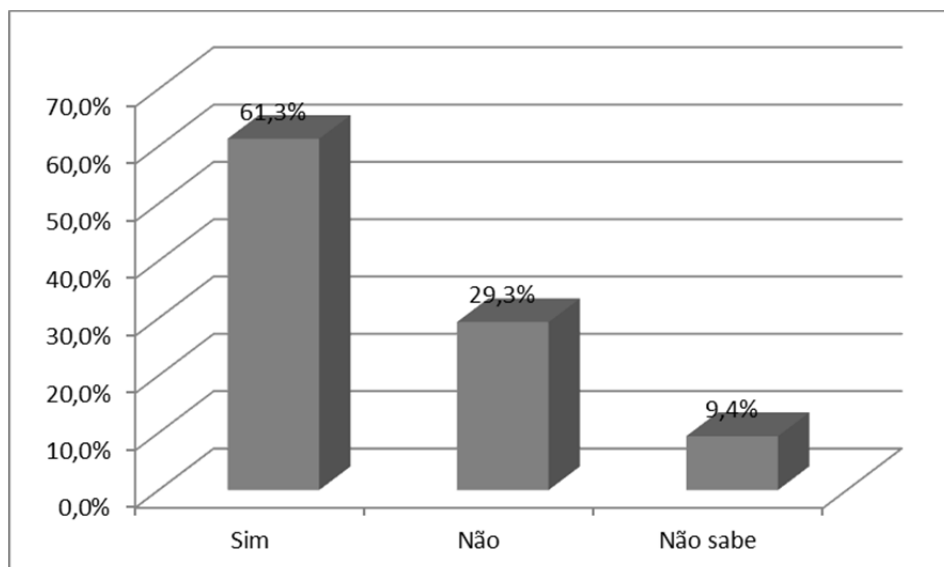
A afirmação de que o “Ministério Público pode proporcionar um serviço fundamental na prestação de informação jurídica aos cidadãos” permitiu atingir um máximo de respostas de Concordo/Concordo totalmente (71,6%) comparativamente com todas as restantes afirmações, assumindo-se como uma das valências estruturantes que é, ou deve ser, efetuada no serviço de atendimento ao público. Os valores no outro extremo situam-se nos 15,7% do total de respostas, mantendo-se ao nível do número de magistrados que demonstram, em geral e em concreto, alguma oposição à existência de um serviço de atendimento ao público protagonizado pelo Ministério Público. O valor dos que se posicionam no meio da escala é, para esta afirmação, de apenas 12,7%. Perante estes resultados, pode afirmar-se que a prestação de informação jurídica aos cidadãos se constitui como uma das principais características inerentes à prestação do serviço de atendimento aos cidadãos, mesmo sabendo-se que suscita polémica pelo eventual conflito com as funções de advogado, como se referiu no Capítulo 7. A análise das respostas a esta afirmação reforça o argumento utilizado a respeito do gráfico anterior, pelo que a mesma conclusão se pode extrair, mais vincadamente, da opinião favorável à prestação de informação jurídica por parte do Ministério Público.

Gráfico 30: Prestação de Informação Jurídica aos Cidadãos (%)



Ao pedir-se para que se manifestassem sobre a possibilidade de “o atendimento ao público ser institucionalizado como parte das competências do Ministério Público”, a maioria dos inquiridos, tal como se verificou em relação às afirmações anteriores, respondeu favoravelmente, com o Sim a obter 61,3% das respostas, como se pode ver no Gráfico 31. Contudo, o Não registou ainda uns representativos 29,4%, um valor superior à média das respostas negativas anteriores, facto que pode estar relacionado, numa mera hipótese, com a preferência pela manutenção, em parte, do atual posicionamento híbrido do Ministério Público em termos de exercício de algumas competências no âmbito do serviço de atendimento ao público. Os magistrados que não têm opinião formada situam-se nos 9,4%.

Gráfico 31: Institucionalização do Atendimento como Competência do Ministério Público (%)



A introdução da variável “idade” é a única relevante para a análise das respostas a esta afirmação. A Tabela 30 demonstra que são os magistrados nos escalões etários mais baixos que revelam menor abertura à institucionalização do serviço de atendimento ao público, com 51,1% de aceitação entre os magistrados com idade igual ou inferior a 35 anos, e 53,8% no escalão etário entre os 36 e 45 anos. São igualmente estes os escalões que registam um valor superior à média em termos de não saberem se deve ou não ser institucionalizado. Já o escalão etário entre os 46 e os 55 anos regista o valor mais elevado de concordância, com 63,7%, seguido de perto pelo escalão com 56 anos ou mais (61,2%). Isto significa que, pese embora a aceitação se manter acima dos 50%, são os magistrados do Ministério Público mais jovens, e que estão predominantemente nos tribunais de 1.ª instância, que menos recetivos se encontram a esta proposta. Já os magistrados mais velhos são mais favoráveis a este reconhecimento legal de um serviço já existente.

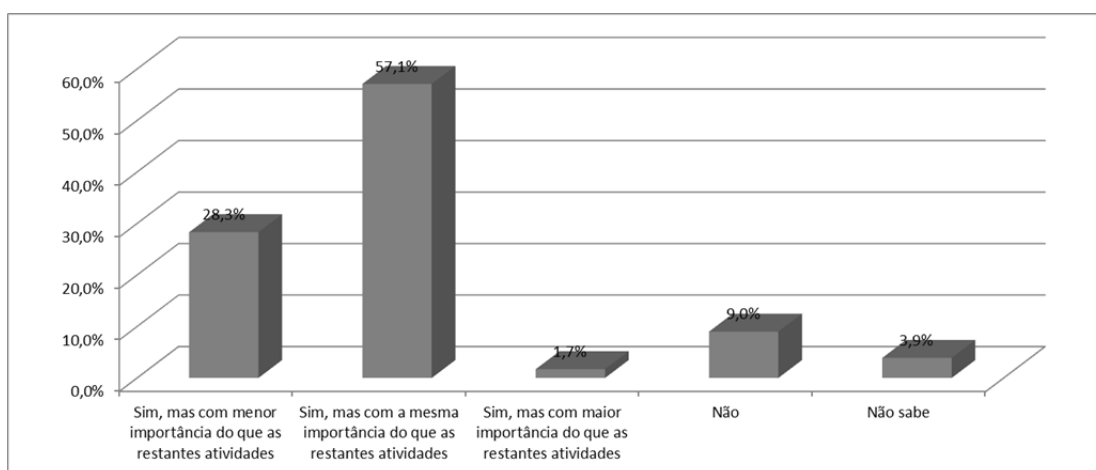
Tabela 30: Institucionalização do Atendimento como Competência do MP por Escalão Etário (%)

	Sim	Não	Não sabe	Total
35 anos ou menos	51,1%	31,9%	17,0%	100,0%
36 a 45 anos	53,8%	35,4%	10,8%	100,0%
46 a 55 anos	63,7%	28,8%	7,5%	100,0%
56 anos ou mais	61,2%	29,7%	9,1%	100,0%
<i>Média</i>	<i>57,5%</i>	<i>31,5%</i>	<i>11,1%</i>	<i>100,0%</i>

A última das afirmações para a qual se solicitou resposta é a que defende que “A atividade do Ministério Público no serviço de atendimento deve ser valorizada nos processos de inspeção e avaliação profissional”. Os resultados inscritos no Gráfico 32 mostram claramente que esta afirmação é aceite pela esmagadora maioria dos inquiridos, com um total de 87,1% a defenderem que o serviço prestado no atendimento ao público deve ser devidamente valorizado nos processos de inspeção relacionados com a avaliação profissional, ainda que haja opiniões diferentes entre os que consideram que deve ter uma importância maior, igual ou menor em relação às restantes componentes de avaliação dos serviços e dos magistrados do Ministério Público previstas no Regulamento de Inspeções da Procuradoria-Geral da República. Assim, o maior número de respostas vai para os que consideram que o atendimento ao público deve ter uma valorização igual às restantes atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, com 57,1%. Já os que defendem que deve ter uma valorização inferior são 28,3%, enquanto apenas 1,7%

defendem que deve ter uma valorização superior aos restantes itens. Os que defendem que não deve ser valorizado nos processos de avaliação profissional são 9% e apenas 3,9% afirmam não ter uma ideia formada sobre o assunto. É fácil de concluir que existe uma grande concordância de que o serviço prestado diretamente aos cidadãos deve adquirir uma maior relevância no cômputo das atividades desempenhadas pelo Ministério Público, ganhando uma valorização que até agora não é assumida individual ou institucionalmente.

Gráfico 32: Valorização do Atendimento nos Processos de Avaliação Profissional (%)



O cruzamento dos resultados relativos a esta afirmação pela variável “sexo” demonstra a existência de diferenças no teor das respostas. A Tabela 31 permite concluir que há uma maior aceitação global da valorização do atendimento ao público nos processos de avaliação profissional por parte dos homens (90%), do que por parte das mulheres (84,7%). De resto, os posicionamentos são muito semelhantes nas respostas referentes a uma consideração da sua menor ou maior importância em relação às restantes atividades do Ministério Público, não se afastando da média global nestes itens, registando-se apenas uma diferença resultante da transferência, em comparação com os valores globais, de uma percentagem das mulheres do item relativo às que consideram dever ter esta atividade a mesma relevância que as demais, nos processos de avaliação profissional, para o item relativo à falta de opinião, afirmando Não saber. Também as mulheres que se opõem à valorização do atendimento ao público são ligeiramente mais do que os homens (9,7% contra 8,2%). Em resumo, em comparação com os dados do Gráfico 31, as mulheres registam uma maior indefinição e uma rejeição ligeiramente superior à dos homens.

Tabela 31: Valorização do Atendimento nos Processos de Avaliação Profissional por Sexo (%)

	Masculino	Feminino
Sim, mas com menor importância do que as restantes atividades	28,2%	29,0%
Sim, mas com a mesma importância do que as restantes atividades	60,0%	54,1%
Sim, mas com maior importância do que as restantes atividades	1,8%	1,6%
Não	8,2%	9,7%
Não sabe	1,8%	5,6%
Total	100,0%	100,0%

As diferenças de opinião são mais evidentes quando se cruzam as respostas por escalões etários. Na Tabela 32 é perceptível que os magistrados mais velhos valorizam mais a opção de equiparar o atendimento ao público às restantes atividades, atingindo os 75,6% no escalão dos que têm 56 anos ou mais. Em contrapartida, o escalão etário que regista uma maior oposição à valorização deste serviço é o dos 36 aos 45 anos, com um valor (18,8%) que duplica a média global neste item (9%), com consequências na equiparação da sua importância às restantes atividades, levando a que este valor, contrariamente ao que sucede nos outros escalões, se situe abaixo dos 50% (48,4%). Curiosamente, são os magistrados mais novos que são mais favoráveis a que o atendimento ao público seja mais valorizado do que as demais funções exercidas pelo Ministério Público, com um valor (4,2%) que duplica o da média geral (nos 2%). Os magistrados com 46 a 55 anos apresentam um valor mais elevado (35%) do que a média geral (26,6%) no item relativo ao atendimento ao público ser valorizado com menor importância, levando a que a sua concordância com a igual valorização das diversas atividades seja a segunda mais baixa (55%).

Tabela 32: Valorização do Atendimento nos Processos de Avaliação Profissional por Escalão Etário (%)

	Sim, mas com menor importância do que as restantes atividades	Sim, mas com a mesma importância do que as restantes atividades	Sim, mas com maior importância do que as restantes atividades	Não	Não sabe	Total
35 anos ou menos	29,2%	56,2%	4,1%	6,3%	4,2%	100,0%
36 a 45 anos	29,7%	48,4%	0,0%	18,8%	3,1%	100,0%
46 a 55 anos	35,0%	55,0%	1,3%	3,7%	5,0%	100,0%
56 anos ou mais	12,3%	75,6%	2,4%	7,3%	2,4%	100,0%
<i>Média</i>	26,6%	58,8%	2,0%	9,0%	3,7%	100,0%

A magistratura do Ministério Público é, na sua grande maioria, recetiva à dignificação do serviço de atendimento ao público como uma das atividades “nobres” das suas competências, devendo para isso ter uma adequada valorização no âmbito do Estatuto do Ministério Público e, em termos de funcionamento interno, na devida integração nos processos de avaliação profissional. Regista-se, portanto, uma opinião favorável à existência de um serviço de contacto direto com os cidadãos com as características que se descreveram no Capítulo 7, relativamente ao papel de *interface* ao nível do aconselhamento em termos gerais, à prestação de informação jurídica, ao reencaminhamento para os profissionais ou as entidades mais competentes para a solução do problema ou, mesmo, ao redireccionamento para mecanismos de resolução alternativa de litígios. A assunção desta função, de forma generalizada, pode ainda acarretar consideráveis benefícios em termos de custos de funcionamento para o sistema judicial, para além, obviamente, das mais-valias para os cidadãos.

A corroboração do que, de facto, já existe na realidade em muitos tribunais ou serviços do Ministério Público mais não significa de uma sentida necessidade de valorização profissional por via da dignificação do contacto direto com os cidadãos. Por conseguinte, os magistrados do Ministério Público consideram que a assunção de um papel mais ativo como *interface* contribuirá positivamente para a melhoria do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, ou seja, para que os direitos de cidadania sejam devidamente defendidos. Por isso, são a favor de que esta atividade deve ser valorizada como competência estatutariamente inscrita e com um peso igual ao de outros critérios de avaliação profissional.

8. Notas finais

A aplicação do questionário ao universo dos 1549 magistrados do Ministério Público, que obteve uma taxa de resposta de 15,8%, constituiu um instrumento científico muito valioso, não só para aferir a realidade das práticas existentes e da sua opinião sobre o atual desempenho das atividades relacionadas com o contacto direto com os cidadãos, como também para avaliar o modo e a forma como o serviço de atendimento ao público pode e deve ser configurado. Deste modo, os resultados permitem constatar a necessidade de se

efetuar uma reflexão das atuais competências numa dupla perspetiva: de prestação de um apoio essencial à efetivação dos direitos dos cidadãos e de definição de uma estratégia de valorização profissional para o Ministério Público. A integração no projeto de investigação "Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juízes e magistrados do Ministério Público em Portugal", coordenado por António Casimiro Ferreira, consistiu numa mais-valia assinalável, por permitir atingir, com respaldo institucional, a totalidade dos magistrados do Ministério Público. Existia a expectativa inicial de uma maior participação dos magistrados do Ministério Público, mas tal não se verificou, por razões que não são facilmente perceptíveis, pese embora a amostra final ser estatisticamente representativa ao ultrapassar os 10% do universo.

Os resultados obtidos permitem retirar um conjunto de ideias que se podem organizar nas cinco ilações que se apresentam de seguida. A primeira relaciona-se com a própria trajetória profissional dos magistrados do Ministério Público, observando-se que o ingresso na profissão conformou um processo de mobilidade social ascendente tendo em consideração a origem social dos pais e das mães. Os magistrados são essencialmente oriundos dos três principais distritos urbanos com as universidades públicas mais antigas, com as faculdades de Direito com maior prestígio: Lisboa, Porto e Coimbra. Politicamente, os magistrados do Ministério Público posicionam-se em maior percentagem à esquerda, podendo afirmar-se predominarem as opções políticas de centro e esquerda.

A segunda ilação respeita aos resultados da avaliação sobre os obstáculos que dificultam atualmente o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, onde se procurou recolher a perceção dos magistrados do Ministério Público por causa do seu estatuto de atores privilegiados numa componente muito prática de atuação no sistema judicial. Avaliando os cinco indicadores incluídos no inquérito, os magistrados apreciam o primeiro, relativo à facilidade como hoje em dia os cidadãos podem aceder aos tribunais, referindo que o acesso se faz, em regra, sem grandes dificuldades de maior, pese embora haja diferenças consoante as respostas sejam de magistrados com um posicionamento à direita (acesso mais fácil) ou à esquerda (acesso mais difícil). Ao questionar-se mais em pormenor sobre o modo de Funcionamento da justiça, este é considerado como um dos fatores determinantes na hora dos cidadãos decidirem recorrer à tutela judicial. Assim, destacam neste indicador dois dos subitens apresentados, tocantes às dificuldades provocadas pela

Morosidade processual e pela Credibilidade da justiça, considerando que ambos têm um forte impacto negativo. O indicador alusivo aos Fatores económicos, que incluía os subitens sobre o efeito das custas judiciais e dos honorários dos advogados, foi igualmente objeto de uma opinião contundente ao terem sido ambos considerados como tendo uma elevada influência negativa no acesso dos cidadãos aos tribunais. A Formação profissional das profissões judiciais foi outro indicador integrado no questionário, sendo este apreciado como relevante para atingir o mesmo fim, embora os valores obtidos denotem que lhe é atribuído um menor peso quando comparado com os dois indicadores anteriores. A Corrupção, por seu lado, não é um indicador relevante para obstaculizar o acesso dos cidadãos aos tribunais. Em suma, é possível afirmar que esta multiplicidade de fatores tem uma importância apreciável, em particular quando, por um lado, vários ocorrem em simultâneo e, por outro, se observa a tendência de algumas reformas judiciais em curso, que procuram, principalmente, reduzir custos sem aferir se isso significa, por arrastamento, uma diminuição da efetivação dos direitos.

Os atuais mecanismos de resolução alternativa de litígios não constituem, para os magistrados do Ministério Público, uma solução credível e com um bom desempenho como se pode constatar face à avaliação que fazem do seu funcionamento. Esta terceira ilação permite validar as posições críticas ou, pelo menos, céticas que têm sido aventadas nos últimos anos pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (para não mencionar outras profissões, como a dos juízes, que também têm adotado posições críticas). Curiosamente, a posição com valores mais elevados, de forte pendor crítico, refere-se ao mecanismo que mais se relaciona com o exercício profissional da maioria dos magistrados, que se centra na área penal, ao avaliarem negativamente o funcionamento do atual Sistema de Mediação Penal.

A quarta ilação que a análise efetuada neste capítulo permite retirar é a comprovação da existência do papel de *interface* anteriormente caracterizado, descrevendo-se a sua multiplicidade de características num desempenho efetuado de forma mais formal ou informal, por vezes *à la carte*, ou seja, consoante as necessidades dos cidadãos que se apresentam perante o magistrado do Ministério Público. As respostas dos magistrados sobre a existência do serviço de atendimento ao público, o seu modo de funcionamento e as atividades desenvolvidas possibilitaram a identificação da diversidade de funções e

propiciaram a realização de uma radiografia clara sobre as potencialidades que este serviço tem na promoção e garantia do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Apesar de se observarem modos de funcionamento e desempenho diferenciados, denotando uma evidente falta de estratégia e coordenação nacional, a maioria dos profissionais considera este serviço muito importante, não vislumbrando a existência de alternativas à sua prestação por parte do Ministério Público.

Os magistrados do Ministério Público que têm um posicionamento global mais à esquerda em termos políticos instituem formalmente, em maior número, serviços de atendimento ao público e delegam menos, exclusivamente ou numa primeira fase, nos funcionários judiciais a responsabilidade de atenderem os cidadãos. Os resultados indiciam, nalgumas questões, a existência de uma consciência de serviço público onde assumem uma maior responsabilidade em proporcionar um serviço, com contacto direto, para garantir os direitos dos cidadãos. Assim, funções como aconselhamento genérico, prestação de informação jurídica, reencaminhamento para outras entidades ou profissionais mais adequados ao problema apresentado, redireccionamento para outros mecanismos de resolução alternativa de litígios ou intervenção direta na procura de soluções consensuais são algumas das atividades protagonizadas durante o serviço de atendimento ao público do Ministério Público, de acordo com os resultados do inquérito.

A quinta e última grande ilação que a análise dos dados obtidos propicia é o alto nível de recetividade da magistratura do Ministério Público à dignificação do serviço de atendimento ao público como uma das atividades “nobres” das suas competências profissionais, devendo, por conseguinte, ser alvo de uma adequada institucionalização no Estatuto do Ministério Público e, ao nível interno, na valorização dentro dos processos de avaliação profissional. A opinião geral é, portanto, bastante favorável à existência de um serviço de contacto direto com os cidadãos, possuindo integralmente as características elencadas para descrever o papel de *interface*. A corroboração da existência formal do serviço de atendimento ao público, ainda que seja algo pouco reconhecido institucionalmente, expressa uma necessidade de valorização profissional do Ministério Público através do reforço, mesmo numa fase pré-judicial, da interação com os cidadãos. Os magistrados do Ministério Público consideram que assumir uma função mais ativa neste papel de *interface* concorrerá positivamente para, por um lado,

adquirirem uma legitimidade judicial e profissional reforçada e, por outro, contribuirão para um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Esta última ilação permite ainda introduzir o argumento relativo à relação de custo-benefício que o exercício ativo desta competência poderá ter para o financiamento global do sistema judicial. Como se expôs atrás, esta pode configurar uma mudança paradigmática, não só no sistema de acesso dos cidadãos aos tribunais, mas igualmente no funcionamento do sistema judicial, com um potencial de redução de custos financeiros se a atividade do Ministério Público propiciar uma redução de entradas de processos na fase judicial. Ou seja, aumentando os custos com o funcionamento do Ministério Público poderá ser possível reduzir numa proporção muito maior os custos globais do sistema judicial. Muito provavelmente haveria oposição a esta mudança, principalmente pelo facto de ir contra os interesses corporativos e financeiros de outras profissões jurídicas, em particular dos advogados. Contudo, o Estado deve avaliar, perante as limitações financeiras e económicas e a inexistência atual de alternativas credíveis e legitimadas, se o benefício que pode potenciar aos cidadãos e ao próprio Estado não justificará esta opção.

O objetivo delineado inicialmente para este capítulo foi cabalmente cumprido, devido ao facto de a análise dos resultados ter contribuído com um conjunto alargado de informações que ajudam à reflexão sobre o funcionamento, organização e potencial reconfiguração do papel de *interface* do Ministério Público, particularmente a partir do serviço de atendimento ao público. Contando com o desempenho de profissionais qualificados e empenhados, principalmente e segundo o seu estatuto, na aplicação da justiça de forma autónoma e independente em nome do interesse público, o Ministério Público pode caminhar, com a legitimidade e apoio conferidos pela sua classe profissional, no sentido de assumir uma identidade profissional com bases de suporte mais alargadas e características diferenciadas, ainda que em articulação e complementaridade em relação às restantes profissões jurídicas/judiciais.

Conclusões

Ou como reduzir a complexidade ao pragmatismo das ideias

A elaboração deste trabalho corresponde ao resultado de atividades decorrentes de vários anos de investigação na área dos estudos sociojurídicos, desenvolvido em rede ou em articulação com investigações e investigadores com que se trabalhou em múltiplos estudos, em diferentes temáticas complementares da justiça, com especial enfoque em Portugal, mas sempre com uma perspetiva comparada do que se vai fazendo internacionalmente. A visão global sobre o papel e funcionamento do pilar da justiça nas sociedades contemporâneas não diminui a importância de se efetuarem estudos parcelares, que ajudem a montar o complexo *puzzle* que constitui esta área fundamental para a garantia dos direitos dos cidadãos. Por conseguinte, os resultados que aqui se apresentam não se limitam à mera proposta de reformulação do papel a desempenhar pelo Ministério Público, nem tão pouco se confina a um conjunto de medidas parcelares e desenquadradas de uma perspetiva global da justiça.

A visão aqui proposta, por analisar uma microproblemática no âmbito da avaliação de um mecanismo facilitador do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, visa, necessariamente, uma complementaridade com reflexões e estudos sobre outros aspetos da justiça, tendo sempre como pano de fundo a sua interação, quer no seio dos poderes estatais, quer no conjunto da sociedade que é suposto servir. O árduo trabalho que agora se impõe realizar remete para a virtuosa tentativa de pragmaticamente sintetizar os resultados obtidos a partir de conclusões robustas, objetivas e facilmente compreensíveis por quem se interessar pela temática proposta. Traçam-se de seguida as principais conclusões que foi possível atingir a partir do trabalho efetuado em que, parafraseando Boaventura de Sousa Santos, tão importantes são as ideias que se transmitem como as que ficarão ausentes. Contudo, espera-se que as “ausências” involuntárias não minimizem as principais ideias-chave a que se chegou.

Face às pressões de um mundo globalizado e de uma justiça que se pretende cada vez mais célere, mais eficaz, eficiente e de melhor qualidade, enfrentamos atualmente novos desafios organizacionais, que, embora possam ser utilizados para condicionar a independência das magistraturas, decorrem de um processo normal de reestruturação e de adequação do poder judicial a novos enquadramentos socioeconómicos e políticos. Portugal não é exceção no panorama europeu. A reflexão sobre qual ou quais devem ser os tempos da justiça para que esta seja, efetivamente, mais justa nem sempre tem estado no topo das prioridades, dadas as pressões para que os resultados sejam imediatos ou, pelo menos, céleres, em resultado de uma pressão social e política cada vez maior, que catapultou o tradicional “tempo da justiça” para uma montra histórica, não compreensível nos tempos de aceleração que a viragem do século nos incutiu como um caminho de sentido único.

O sistema judicial português, neste contexto, apresenta um modelo organizacional interno e externo que permite a afirmação de uma justiça independente. Todavia, o exercício da justiça e o modo de funcionamento, organização, avaliação e fiscalização das magistraturas apresenta elementos que alertam para a existência de mecanismos informais de controlo e, por conseguinte, de limitação de uma justiça internamente independente. O autogoverno das magistraturas tem originado, muitas das vezes, uma atuação corporativa, quer nas relações internas entre magistrados, quer na defesa corporativa perante o exterior. Este corporativismo tem, por sua vez, sido aproveitado por outros atores como arma de arremesso para construir uma imagem desgastada da justiça, limitando o seu espaço de atuação. A justiça é ainda afetada por influências externas que cerceiam um desempenho eficaz e credível das suas funções. A capacidade de interferir nos meios humanos, financeiros e materiais disponíveis, por via da ação do poder executivo, e a intervenção no modo de atuação do sistema judicial, através do enquadramento legal elaborado pelo poder legislativo, são dois fatores de primordial importância para compreender a verdadeira independência da justiça e dos seus operadores. Assim, em Portugal, verifica-se que os sucessivos governos e os partidos com assento parlamentar não têm considerado uma prioridade dotar o sistema judicial com as condições adequadas ao exercício das suas funções. Os meios disponibilizados aumentaram durante alguns períodos, mas não tanto como a procura e as necessidades, tendo começado a retrain-se nos últimos anos. Têm sido elaboradas e alteradas leis, mas

nem sempre facilitando o exercício das funções judiciais a favor dos cidadãos, provocando uma erosão simbólica e real das várias funções que personifica.

A independência da justiça não está em risco, em termos teóricos, com a inexistência de meios devido à decisão política de distribuir os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas. Porém, se a inexistência de meios tiver como objetivo bloquear ou limitar a capacidade de intervenção da justiça, então podemos falar de uma forte objeção à legitimidade das magistraturas e, logo, ao próprio domínio da independência da justiça. Esta é, contudo, uma dúvida de difícil superação e que não deriva das intenções expressas dos poderes legislativo e executivo.

A justiça, ou o seu modo de funcionamento, não pode ser analisada sem contemplar os profissionais que a integram. E tendo consciência da situação em que as profissões se encontram pode-se sintetizar as transformações que as atravessam como estando relacionadas com a especialização profissional, a multidisciplinaridade, a expansão e/ou empresarialização dos serviços jurídicos, novos métodos e divisão de trabalho e de procedimentos resultantes das novas tecnologias e a redistribuição de competências profissionais decorrentes, principalmente, dos processos de desjudicialização e da introdução de meios de resolução de conflitos não judiciais.

As profissões envolvidas na resolução de litígios em Portugal, de forma judicial ou não judicial, encontram-se, portanto, num processo de grande transformação. As novas profissões sobre as quais incidem as referidas reformas ainda não ganharam nem relevância ou visibilidade social nem estatuto profissional. Estão, nesta situação, os mediadores, os árbitros, os conciliadores, os juízes de paz, os assistentes judiciais ou os administradores dos tribunais. Mas as profissões jurídicas tradicionais também se procuram adaptar a este processo de desjudicialização e de transferência de competências. Os notários, os solicitadores, os conservadores dos registos, os magistrados e os advogados vêm intervindo, conforme os interesses em jogo, na aceleração ou reação a estes processos. Esta política reformista procura melhorar o desempenho da justiça de forma global, com o objetivo de a tornar mais acessível, célere e eficaz, mas, ao mesmo tempo, implica uma reconfiguração profissional, não só das profissões tradicionais, mas também das novas profissões que estas medidas contemplam. A mudança de paradigma

na administração da justiça é, assim, causa e reflexo da transformação das profissões jurídicas. A reflexão sobre as funções dos “novos” e “velhos” atores, bem como sobre as competências que lhes devem ser atribuídas estará novamente em discussão ao mesmo tempo que se aceleram as reformas judiciais. Este desafio vai exigir das profissões jurídicas uma procura de novos caminhos, uma necessidade de acompanhar, acelerar ou retardar as transformações e uma capacidade para superar as atuais crises identitárias.

Os estudos realizados sobre as profissões jurídicas, e em especial as magistraturas, têm um conjunto de características comuns, apesar das especificidades inerentes a cada função, que se articulam com múltiplas dimensões da sociedade, influenciando-as e sendo por elas influenciadas. Destaca-se, globalmente para qualquer profissão, e fazendo ponte com o capítulo anterior, o facto de: ocuparem um espaço na divisão social do trabalho que resulta da posse de determinadas qualificações e competências; terem o poder para monopolizar o acesso a tais qualificações e, portanto, à própria profissão; e, ainda, de possuírem um prestígio/poder social que lhes permite obter do Estado a autonomia para autorregular o exercício da profissão. Se as profissões e a sociedade estão interligadas, então as transformações numa das partes deste binómio impulsionarão transformações na outra. Deste modo, quaisquer transformações no sistema judicial acarretarão, por ricochete, transformações nas magistraturas, tal como as alterações nas magistraturas levarão a transformações no sistema judicial. Por conseguinte, a relevância do atual processo de reformas judiciais ainda é algo que não permite perspetivar efeitos concretos sobre a forma como se organizam as magistraturas, seja a magistratura judicial ou a do Ministério Público.

Tirando consequências do exposto atrás, é possível afirmar que não se conhecendo aprofundadamente as suas características, não é possível prever, em concreto, o impacto das alterações sobre as magistraturas e, por arrastamento, as consequências das reformas no sistema judicial. Por conseguinte, as reformas judiciais introduzidas estão, à partida, condicionadas em termos de concretização dos objetivos prosseguidos. Deste modo, se a introdução das reformas judiciais tem, por natureza, melhorar o funcionamento do sistema judicial e, por essa via, garantir mais eficazmente os direitos dos cidadãos, constata-se que, não poucas vezes, se verifica um enviesamento dos objetivos definidos.

É do interesse da justiça que os estudos sobre a importância das ideologias, valores e representações e a sua articulação com a prática profissional das magistraturas sejam desenvolvidos para além do paradigma vigente de funcionamento da justiça. Isto é, focar os novos estudos, não só no mero formalismo legal, mas antes no (re)pensar do papel das magistraturas como elementos facilitadores do acesso dos cidadãos à justiça e aos tribunais, temas que estão atualmente ausentes das preocupações dos estudos consultados. Esta lacuna é particularmente sentida nos estudos sobre a magistratura do Ministério Público, em que, em diversos países, o papel que desempenha podia facilmente ser reconfigurado para assumir uma outra relevância dentro do sistema judicial. Ainda mais quando a experiência recente, por exemplo em Portugal, permite concluir que as reformas na área da justiça falham recorrentemente na concretização dos seus objetivos por falta de envolvimento e adaptação às especificidades, desejos e expectativas dos seus profissionais.

As discussões e reformas na área da justiça e o papel que os seus profissionais devem ocupar têm tido a influência de diversas instâncias internacionais (entidades supraestatais ou associações internacionais de profissionais) que elaboraram, ao longo das últimas décadas, diversos documentos internacionais que balizam os princípios fundamentais para a implementação de modelos de sistemas judiciais e definem os contornos imprescindíveis à atribuição de competências e ao desempenho de funções de advogados, juízes e magistrados do Ministério Público. Um dos objetivos latentes na elaboração destes documentos é o reforço da pressão para a necessidade de, em cada país, existir um sistema de justiça que constitua um pilar essencial na consolidação dos regimes democráticos e de verdadeiros Estados de Direito.

A incorporação dos princípios internacionais no sistema judicial português, que vem ocorrendo desde o 25 de Abril de 1974, demonstra um consenso relativamente pacífico, ainda que a forma de implementar esses princípios desperte posições divergentes devido à predominância de interesses corporativos, de lutas políticas e de afirmações de protagonismo. Nem sempre existe uma coincidência entre as posições assumidas a nível internacional, pelo Estado português ou pelos atores judiciais (órgãos de justiça ou associações sindicais), e as defendidas internamente, principalmente quando se perspetivam reformas que podem implicar transformações dos equilíbrios existentes.

Através de um efeito de globalização de alta intensidade, verifica-se por parte das associações e sindicatos de magistrados nacionais uma rápida adoção de discursos e de defesa dos princípios contidos nos documentos internacionais para internamente garantirem maior legitimidade nas suas posições. Contudo, assiste-se igualmente a uma globalização de baixa intensidade quando os vários atores nacionais, organizados internacionalmente, participam na elaboração desses mesmos documentos. O modelo português de arquitetura judicial é tido, neste contexto internacional, como equilibrado e bem construído, em particular no que respeita ao modelo de organização da estrutura do Ministério Público, ainda que as competências detidas nacionalmente sejam mais alargadas do que as configuradas nos documentos internacionais, em que se confinam à vertente criminal das suas funções. A influência das instâncias internacionais tem tido um papel positivo, não só no reforço dos princípios fundamentais inerentes ao funcionamento do sistema judicial, mas também na contenção de algumas tentativas governamentais em alterar qualquer disposição que interfira com a independência dos tribunais e dos seus profissionais.

A análise da evolução judiciária nas últimas quase quatro décadas permite afirmar que a justiça em Portugal se encontra, ainda, num processo de consolidação da transição para a democracia. Apesar de mudanças que ocorreram com ritmos, conjunturas e especificidades muito diferenciadas, a maioria preocupou-se mais em dotar a arquitetura judicial e legal com os princípios da democraticidade e independência, ao mesmo tempo que ia investindo, a um ritmo inferior ao do crescimento da litigiosidade, em mais meios humanos, físicos e financeiros, procurando aumentar a capacidade de resposta do sistema judicial. Contudo, as respostas sistémicas mantiveram-se dentro do paradigma de justiça que vinha já dos tempos do Estado Novo, não conseguindo alterar o modelo de “fazer justiça”. Para uma justiça democrática é necessário que a própria organização judiciária seja alterada para que internamente se possa democratizar, exigindo-se dos órgãos competentes de gestão das magistraturas independência, responsabilidade e cultura de cidadania, contribuindo para o estímulo das alterações de comportamento necessárias a uma abertura da justiça aos cidadãos.

As pressões resultantes do fervor turbulento que clama por reformas tendentes à exigência de respostas rápidas, eficientes e gestionariamente perfeitas (p. ex., o efeito

troika) centram a fundamentação no benefício que trará aos cidadãos e, principalmente, aos cofres do Estado (fazer mais com menos). Contudo, fica evidente que as recentes reformas judiciais deixam para um plano secundário a efetiva concretização dos direitos de cidadania, sem conseguir resolver, de forma satisfatória e equilibrada, a difícil equação entre direitos de cidadania e bom funcionamento da justiça.

O Ministério Público em Portugal, ao contrário do que é corrente afirmar-se, alterou bastante as suas características ao longo dos tempos. Ainda que mantendo uma matriz de defensor da legalidade, tal como antes defendia os interesses do Rei, a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma cada vez maior importância na “arquitetura” do sistema judicial português e como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Verificou-se, igualmente, uma preocupação em modernizar a formação dos magistrados, os serviços e a própria organização interna de uma magistratura que, em função das suas competências, tem uma estrutura hierarquizada ainda que funcionalmente autónoma.

O leque de competências é diversificado, ainda que, em termos de volume processual e notoriedade mediática, se centre na área penal, fonte geradora de muitas polémicas. Contudo, a sua ação não se limita à área penal, dado que as suas funções nas áreas laboral, família e menores, administrativa, interesses difusos (ambiente, consumo, urbanismo, etc.) e/ou na defesa dos mais fracos e incapazes têm adquirido um lugar preponderante na defesa da legalidade e na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Não é fácil perspetivar, nesta nova fase reformista, quais as intenções que poderão existir para reconfigurar o Ministério Público. O que se pode avançar, ao avaliar a atuação do Ministério Público nas diferentes áreas jurídicas, é que as funções assumidas por estes magistrados vão muito além das competências legais que lhes estão cometidas por lei. Ainda que seja um dever fundamental “servir” o cidadão, ao magistrado do Ministério Público exige-se que funcione como *interface* no sistema judicial, estando ao mesmo tempo dentro e fora do poder judicial, entre os diversos atores que atuam no sistema, sejam eles institucionais, públicos ou privados, associativos ou meramente cidadãos à procura de “justiça”.

As características que envolvem a sua atuação como *interface* passam pela: capacidade de intervir informalmente logo numa fase inicial, em que é procurado pelos cidadãos através do serviço de atendimento ao público; prestação de informações jurídicas

adequadas, mesmo através da consulta jurídica, podendo ainda aconselhar os cidadãos a avançar com um processo judicial ou até patrociná-lo, se adequado legalmente; convocação das partes em conflito, procurando efetuar procedimentos conciliatórios ou de mediação, num momento pré-judicial; transmissão de informação sobre a existência de outras entidades mais adequadas ou convocação de outros atores que têm maior responsabilidade/capacidade para lidar com a situação; e promoção da articulação entre as diversas entidades ou atores que podem contribuir para uma melhor e mais célere resolução dos problemas apresentados pelos cidadãos.

A assunção do papel de *interface* tem implicações na definição do “perfil” profissional dos magistrados do Ministério Público, que o passará a assumir, de forma consistente, como parte integrante do seu leque de competências estruturais. Contudo, os magistrados do Ministério Público, institucional e sindicalmente organizados, têm operado um triplo erro na estratégia profissional adotada ao desvalorizarem três campos de atuação: interna, por não realçarem esta vertente do seu desempenho quotidiano, que está completamente ausente dos relatórios oficiais e é pouco valorizada nos processos de avaliação do desempenho profissional; externa, por não integrar os discursos e as prioridades profissionais, reivindicativas e/ou políticas e de legitimação profissional; e interprofissional, por não ser assumida e valorizada junto das outras profissões jurídicas, nem pelas outras profissões jurídicas. O bom exercício da posição de *interface* exigirá uma coordenação adequada a três níveis: interna; institucional e/ou administrativa; e cívica ou comunitária. A interna, através da estrutura hierárquica do Ministério Público, que necessita de instituir regras, procedimentos e práticas profissionais harmonizadas. A institucional e/ou administrativa, como ator proativo no relacionamento com outras entidades e pela possibilidade de rapidamente encaminhar/guiar os cidadãos no seu itinerário burocrático institucional. A coordenação cívica e/ou comunitária, ao funcionar ativamente como elo de ligação entre os cidadãos que a si recorrem e outras entidades, essencialmente da sociedade civil. A confiança dos cidadãos no Ministério Público resulta de este ser: *incontornável* em muitas situações, em que o cidadão apenas pode, devido ao tipo de conflito em causa, dirigir-se ao Ministério Público, ou, noutras situações, por não saber onde se dirigir ou por não “confiar” nos restantes potenciais atores; *complementar*, quando, para além do apoio que podem assegurar noutros espaços ou instituições, pretendem uma “cobertura” institucional/judicial

que os proteja de qualquer problema inesperado; *orientador* dos cidadãos, quando lhes explicam os itinerários jurídico-institucionais que podem ou devem percorrer, em coordenação, ou não, com o próprio serviço do Ministério Público; e *apaziguador* dos conflitos, através da informação que presta ou da forma como intervém junto das partes, procurando, (in)formalmente, uma rápida resolução do litígio.

A atividade do Ministério Público, nas suas múltiplas áreas de intervenção, não pode ser analisada sem estar devidamente contextualizada com a performance do sistema judicial na sua globalidade. Assim, apesar da relativa dispersão e pouca fiabilidade dos dados estatísticos existentes, deve-se ter em consideração que o sistema judicial tem vindo a sofrer uma retração nos meios ao seu dispor, tal como sucede noutras áreas da responsabilidade do Estado. Detalhando mais esta afirmação, observam-se algumas tendências importantes: o decréscimo acentuado dos orçamentos da justiça, seja do valor para funcionamento ou da rubrica de recursos humanos, explicável, essencialmente, pela redução no número de funcionários judiciais e, nos próximos anos, das magistraturas; o carácter “paliativo” das medidas adotadas nos últimos anos para melhorar o funcionamento da justiça, como se pode observar pelos dados globais de movimento processual nos tribunais, que registam um crescimento constante no número de processos pendentes; e a concentração da entropia processual na área cível e, dentro desta, na ação executiva, que, apesar das várias reformas dos últimos anos, permanece como o elemento que mais desestrutura e desequilibra o desempenho global do sistema judicial. Já a avaliação do movimento processual relativo apenas ao Ministério Público permite afirmar que este adquiriu a capacidade de gerir adequadamente o volume de processos, ao conseguir findar um número maior do que o volume de processos entrados, o que permite diminuir o número de pendências nos seus serviços, apesar de também registar um volume global crescente, em particular com a assunção dos processos para a instauração de ações executivas por custas, coimas ou multas em processos judiciais, ainda que mais de metade da sua atividade continue a centrar-se na área penal. Quanto à sua atuação nas áreas sociais, vem demonstrando um desempenho assinalável, sendo de assinalar a sua capacidade em intervir qualificadamente em áreas tão sensíveis como são a família e menores e a laboral. O desempenho do Ministério Público no serviço de atendimento ao público, por ter começado apenas a ser inserido estatisticamente nos Relatórios de Atividades a partir de 2005 e por existir uma falta de fiabilidade dos dados

estatísticos para se poder efetuar uma análise consistente, não permite mais do que simplesmente constatar que o seu volume parece adquirir uma importância assinalável no cômputo geral do seu trabalho. Sem se saber, igualmente, a natureza do serviço prestado ou o seu resultado, importa apenas realçar que o Ministério Público precisa de efetuar uma recolha mais fiável e completa destes dados para se poder analisar corretamente a relação de proximidade entre o Ministério Público e os cidadãos e o papel de *interface* que desempenha ou pode desempenhar.

A aplicação de um inquérito ao universo dos 1549 magistrados do Ministério Público, com uma taxa de resposta de 15,8% (244 respostas), constituiu um instrumento científico valioso para recolher a sua opinião sobre as atividades relacionadas com o contacto direto com os cidadãos e para avaliar o serviço de atendimento ao público. Os resultados permitem constatar a necessidade de se efetuar uma reflexão sobre as competências do Ministério Público numa dupla perspetiva: de prestação de um apoio essencial à efetivação dos direitos dos cidadãos; e de definição de uma estratégia de valorização profissional para o Ministério Público. Analisando resumidamente os resultados obtidos, retiram-se seis ilações principais. A primeira refere-se à trajetória profissional dos magistrados do Ministério Público, observando-se que o ingresso na profissão conforma um processo de mobilidade social ascendente. Verifica-se ainda que os magistrados são essencialmente oriundos dos três principais distritos urbanos com as universidades públicas mais antigas (Lisboa, Porto e Coimbra), além de se posicionarem em maior percentagem à esquerda do espectro político.

A segunda ilação respeita aos resultados da avaliação sobre os obstáculos que dificultam atualmente o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em que, ao efetuar-se a avaliar de cinco indicadores (Obstáculos ao acesso aos tribunais, Funcionamento da Justiça, Fatores Económicos, Formação Profissional, e Corrupção), cada um deles subdividido em vários itens, se pode afirmar que a multiplicidade de fatores tem uma importância apreciável, em particular quando: ocorrem em simultâneo, provocando dificuldades acrescidas; e se observa uma redução de custos de funcionamento e um aumento dos custos de acesso à justiça. O posicionamento político, assim como outras variáveis independentes (idade, sexo e local de trabalho), interferem nas opiniões em relação a vários dos indicadores, com especial destaque para a avaliação que os magistrados fazem do grau de dificuldade de acesso dos cidadãos aos tribunais, em que os que se

posicionam politicamente à direita consideram o acesso mais fácil e os que se posicionam à esquerda o consideram mais difícil.

A terceira ilação diz respeito aos atuais mecanismos de resolução alternativa de litígios, que, para os magistrados do Ministério Público, não constituem uma solução credível e com um bom desempenho, conforme se verifica na avaliação que fazem ao seu funcionamento. Isto permite validar as posições críticas ou, pelo menos, céticas que têm sido aventadas nos últimos anos pelos magistrados do Ministério Público. Curiosamente, a posição com valores mais elevados, de forte pendor crítico, refere-se ao mecanismo que mais se relaciona com o exercício profissional da maioria dos magistrados, ao avaliarem negativamente o funcionamento do atual Sistema de Mediação Penal.

A quarta ilação que se retira dos resultados do inquérito é a comprovação da existência do papel de *interface*, descrevendo-se a sua multiplicidade de características num desempenho efetuado de forma mais formal ou informal, por vezes *à la carte*, consoante as necessidades dos cidadãos que se apresentam perante o magistrado do Ministério Público. As respostas dos magistrados sobre a existência do serviço de atendimento ao público, o seu modo de funcionamento e as atividades desenvolvidas possibilitaram a identificação da diversidade de funções que ele implica e propiciaram a realização de uma radiografia clara sobre as potencialidades que este serviço tem na promoção e garantia do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Apesar de se observarem modos de funcionamento e desempenho diferenciados, denotando uma evidente falta de estratégia e coordenação nacional, a maioria dos profissionais considera este serviço muito importante, não vislumbrando a existência de alternativas à sua prestação por parte do Ministério Público.

Os magistrados do Ministério Público que, em termos políticos, têm um posicionamento global mais à esquerda instituem formalmente serviços de atendimento ao público em maior número e delegam menos, exclusivamente ou numa primeira fase, nos funcionários judiciais a responsabilidade de atenderem os cidadãos. Os resultados indicam, nalgumas questões, a existência de uma consciência de serviço público onde assumem uma maior responsabilidade em proporcionar um serviço com contacto direto para garantir os direitos dos cidadãos. Assim, funções como aconselhamento genérico, prestação de informação jurídica, reencaminhamento para outras entidades ou

profissionais mais adequados ao problema apresentado, redirecionamento para outros mecanismos de resolução alternativa de litígios ou intervenção direta na procura de soluções consensuais são algumas das atividades protagonizadas durante o serviço de atendimento ao público do Ministério Público.

A quinta e última grande ilação que a análise dos dados obtidos propicia é o elevado grau de recetividade da magistratura do Ministério Público em relação à dignificação do serviço de atendimento ao público como uma das atividades “nobres” das suas competências profissionais, devendo ser alvo de uma adequada institucionalização e valorização na avaliação profissional.

Esta última ilação permite ainda introduzir o argumento relativo à relação de custo-benefício que o exercício ativo desta competência poderá ter para o financiamento global do sistema judicial. Esta pode configurar uma mudança paradigmática, não só no sistema de acesso dos cidadãos aos tribunais, mas igualmente no funcionamento do sistema judicial, com um potencial de redução de custos financeiros se a atividade do Ministério Público propiciar uma redução de entradas de processos na fase judicial. Ou seja, aumentando os custos com o funcionamento do Ministério Público poderá ser possível reduzir numa proporção muito maior os custos globais do sistema judicial. A oposição a esta mudança emergiria, principalmente, pelo facto de ir contra os interesses corporativos e financeiros de outras profissões jurídicas, em particular os advogados. Cabe ao Estado avaliar, perante as limitações financeiras e económicas, e à inexistência atual de alternativas credíveis e legitimadas, se o benefício que pode potenciar ao cidadão e ao próprio Estado não justificará esta opção.

Importa agora confrontar a hipótese de trabalho lançada inicialmente com os resultados obtidos e verificar a sua validade. Deste modo, e atendendo ao exposto, é possível afirmar com um elevado grau de segurança que *o Ministério Público, face à sua identidade e ao desempenho profissional que o caracteriza atualmente, funciona como valioso instrumento facilitador do acesso ao direito e à justiça e promotor dos direitos dos cidadãos, assumindo um papel de interface nas diversas áreas da sua intervenção, face às debilidades que os diferentes instrumentos de acesso ao direito e à justiça apresentam e às recentes tendências das reformas no sistema judicial, sendo, no*

entanto, necessário introduzir melhorias nas competências e práticas profissionais (formais e informais) tendentes à sua institucionalização, à reconstrução da sua identidade profissional e à transformação da relevância e natureza da sua participação.

A validação da hipótese de trabalho surge na sequência da comprovação da existência formal do serviço de atendimento ao público, ainda que pouco reconhecido institucionalmente, e expressa uma necessidade de valorização profissional do Ministério Público através do reforço da interação, mesmo numa fase pré-judicial, do contacto com os cidadãos. Os magistrados do Ministério Público podem assumir uma função mais ativa neste papel de *interface*, que concorrerá positivamente para, por um lado, adquirirem uma reforçada legitimidade social, judicial e política e, por outro, contribuir para um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

Os crescentes desafios emergentes na nossa sociedade global, nas diversas frentes jurídicas, originam uma forte pressão sobre os magistrados do Ministério Público, que nem sempre tem sido bem administrada ou alvo de uma resposta capaz. A resposta que conseguir dar em termos de afirmação social das suas funções será, assim, um elemento crucial para determinar a evolução das suas competências e formas de organização. A promoção dos direitos de cidadania depende, em parte, do seu exercício profissional. Por isso, um Ministério Público eficaz, competente e legitimado constitui um elemento estruturante do poder judicial e, por conseguinte, do próprio sistema democrático.

A maturidade da justiça atingir-se-á, assim, quando o funcionamento da justiça conseguir garantir os direitos de cidadania de forma eficaz, célere e sem cedências às pressões limitadoras das conquistas recentes do Estado social português. E que, perante um cenário constante de “crise da justiça”, seja possível aos atores judiciais emergir como o sustentáculo da afirmação da justiça igual para todos, afirmando-se como “opositores” das pressões reducionistas dos direitos de cidadania em nome do bom funcionamento económico da sociedade e da sustentabilidade financeira do Estado à custa da “insustentabilidade” social dos cidadãos.

A interface do Ministério Público

Contributos para uma política pública de acesso ao direito e à justiça

Ao Estado cabe, na definição da política pública da justiça, não só garantir a existência de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça, com múltiplas portas de entrada, mas igualmente definir as fronteiras profissionais na conjugação do equilíbrio necessário entre os melhores interesses dos cidadãos, das profissões envolvidas e da sustentabilidade financeira do sistema judicial. Mais a mais, num contexto de uma grave crise financeira do Estado, a manutenção e melhoramento de uma política de acesso ao direito e à justiça impele a uma reflexão para que se consiga, mesmo sem haver atualmente capacidade de investimento financeira, arquitetar um modelo equilibrado entre os diversos interesses em jogo, otimizando as mais-valias com que cada ator pode contribuir. Contudo, a responsabilidade pela arquitetura, implementação e funcionamento bem-sucedido de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça deve ser partilhada coletivamente. Por conseguinte, apresenta-se de seguida um conjunto de ideias e/ou propostas sucintamente expostas, organizadas em torno de quatro grandes atores com diferentes níveis de responsabilidade ativa (Estado, Procuradoria-Geral da República, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e cidadãos), que permitam contribuir para a discussão pública e, posteriormente, para a elaboração de uma *nova* política pública de acesso ao direito e à justiça. Naturalmente, as ideias e/ou propostas, ainda que partindo de uma perspetiva global, incidem particularmente sobre os resultados obtidos neste trabalho.

Ao *Estado*, através do Ministério da Justiça, compete a principal responsabilidade de definir um modelo integrado de acesso ao direito e à justiça que garanta a promoção e garantia dos direitos dos cidadãos. Para tal, entre outras propostas que se poderiam definir, é necessário que assegure o cumprimento das seguintes tarefas:

- a) avaliação global e parcelar do funcionamento do sistema judicial – incluindo a compilação e disponibilização de informação credível sobre o financiamento/orçamento disponível e executado, os recursos humanos, os tribunais e sua organização, os mecanismos de resolução alternativa de litígios e o movimento processual – a incidir nas diferentes entidades que “realizam” a justiça, permitindo a construção de indicadores fiáveis e a elaboração de análises custo-benefício nas distintas áreas de intervenção;
- b) promoção da discussão pública, sustentada em informações devidamente validadas e consensualizadas, sobre as diferentes opções e alternativas para, com os meios existentes, poder melhorar o funcionamento global do sistema judicial e garantir o acesso fácil e informado dos cidadãos ao direito e à justiça, entre elas, por exemplo, a possibilidade de criação de um modelo de defensor público autónomo, à imagem do Brasil (Sadek, 2001), ou um modelo de Ministério Público bicéfalo que articule as atuais competências com a de defensor público, como na Argentina (Arduino *et al.*, 2008), podendo o acesso à carreira de defensor público, nos primeiros anos, passar pelo desempenho prévio de funções nesta vertente;
- c) avaliação de todos os mecanismos de resolução alternativa de litígios atualmente em vigor, procurando aferir, em primeiro lugar, se cumprem os objetivos para os quais foram criados, incluindo a “igualdade de armas” que assegura os direitos das partes mais frágeis e, por outro, se o desempenho custo-benefício constitui um benefício para o Estado ou se os resultados alcançados poderiam ser superados com um investimento financeiro equivalente na melhoria do sistema judicial e, em particular, do Ministério Público;
- d) clarificação das competências profissionais das diversas profissões jurídicas, atendendo ao cumprimento das alíneas anteriores como forma de redefinir as fronteiras interprofissionais, assumindo o papel de *interface* que o Ministério Público pode/deve assumir, salvaguardando os diferentes interesses profissionais em disputa, mas submetendo-os, contudo, ao interesse público da garantia dos direitos dos cidadãos;
- e) construção de um sistema integrado de acesso ao direito e à justiça que organize e clarifique, pela natureza da entidade e área jurídica (quem e como pode prestar informação, consulta e patrocínio jurídico), as múltiplas “portas de entrada” a que os

cidadãos podem recorrer (num funcionamento que exige coordenação, articulação e densificação das interações), bem como os diferentes níveis de responsabilidade, de modo a que seja transparente e, essencialmente, acessível e gratuito.

A *Procuradoria-Geral da República* é um ator primordial para promover a discussão interna e externa sobre a reformulação e afinação das competências do Ministério Público, mas também para promover a reorganização dos seus serviços nos tribunais, atendendo às prioridades que definir para a sua atuação. A identidade profissional passa, em muito, pelo que a Procuradoria-Geral da República entender ser o papel dos magistrados nos tribunais e a imagem que, neste contexto, conseguir transmitir publicamente. Deste modo, o reforço da legitimidade do Ministério Público pode passar por:

- a) criar coordenações temáticas dos serviços de atendimento por área jurídica (além de uma estrutura central), na Procuradoria-Geral da República e nas Procuradorias-Gerais Distritais, para harmonizar procedimentos e o seu funcionamento, o registo e o tratamento estatístico das atividades desenvolvidas;
- b) alterar os critérios de inspeção e avaliação profissional, considerando o serviço de atendimento com a mesma importância que os restantes itens de avaliação inscritos no Regulamento de Inspeções, valorizando também qualitativamente a aferição do papel de *interface* no sistema judicial;
- c) adotar uma atitude mais proativa em relação às diferentes entidades públicas que atuam nas diversas áreas complementares, e à sociedade civil organizada, para apoio na atividade de *interface* (a exemplo do que ocorre, por exemplo, com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens);
- d) assumir o papel de *interface* no que respeita a garantir o acesso célere dos cidadãos a uma autoridade judicial, a efetuar uma triagem competente e reencaminhar para a solução mais adequada, quando adequado, e a resolver de forma informal as situações possíveis;
- e) reorientar o seu discurso público, realçando o papel desempenhado junto dos cidadãos, em complemento à afirmação histórica como titular de um órgão de soberania como são os tribunais (já reconhecida).

O *Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*, como entidade que integra a larga maioria dos magistrados como associados, tem a competência de defender os interesses

profissionais da classe em simultâneo com o interesse público dos cidadãos. Por conseguinte, não é por vezes fácil conseguir uma equação de benefício mútuo, em que os diferentes interesses em jogo surjam de forma equilibrada. O Sindicato tem, contudo, uma grande responsabilidade na consciencialização da classe profissional com capacidade de iniciativa para promover as reflexões necessárias, internas e públicas, para que possa emergir com uma renovada identidade profissional que supere as meras defesas de competências legais. Neste contexto, cabe-lhe assumir um discurso que promova:

- a) a aceitação da separação de formação inicial no Centro de Estudos Judiciários, em parte já em vigor, defendendo a posição de “diferente para ser único”, em oposição ao anterior “igual para ser reconhecido” (em relação ao reconhecido princípio de paralelismo com os juízes);
- b) a valorização o papel de *interface* junto dos cidadãos, em oposição a várias décadas de promoção de distância para adquirir legitimidade judicial, defendendo a construção de um verdadeiro serviço de atendimento ao público nos moldes atrás apresentados;
- c) a defesa de um discurso público de legitimação da relevância social do Ministério Público, atendendo às limitações financeiras atuais e ao funcionamento não só dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, mas igualmente das diferentes “portas de entrada” para o acesso ao direito e à justiça nas diversas áreas, que têm funcionado com uma grande dispersão e em relação às quais existe algum desconhecimento por parte dos cidadãos;
- d) a promoção do diálogo entre o Ministério Público, as principais profissões jurídicas (juízes e advogados), os vários atores políticos (governo e partidos políticos) e as associações de defesa dos diversos interesses públicos para promover a articulação e consensualização dos diferentes interesses profissionais em jogo e potenciar os benefícios para a defesa dos direitos dos cidadãos;
- e) o aprofundamento do debate interno junto dos seus associados, como de certa forma os dois últimos congressos já o demonstraram, para a construção dos principais princípios orientadores para a assunção de uma identidade profissional mais sustentada na relevância social da sua profissão do que na função judicial, que legalmente já está atribuída ao Ministério Público.

Aos *cidadãos*, individualmente ou organizados coletivamente, compete, em última instância, participar e promover a discussão pública sobre o modo como podem aceder ao direito e à justiça e se efetivam os direitos de cidadania. Deste modo, o papel que podem desempenhar tem diversas componentes, entre as quais:

- a) a avaliação política das políticas públicas do governo na área da justiça, participando ativamente nas discussões públicas, em particular nos períodos eleitorais e aquando da promoção dos debates públicos que antecedem a aprovação de novas reformas judiciais;
- b) a *pressão* jurídica junto das diversas entidades com competências para prestar apoio, informação e/ou consulta jurídica de modo a exigir uma resposta competente, atempada e adequada à resolução do seu problema;
- c) a atuação cívica junto dos tribunais, e mais concretamente junto do Ministério Público, solicitando a sua intervenção e apoio nos mais variados assuntos para os quais poderão ser necessários, se não for resolvida a situação, a tutela judicial adequada ou, pelo menos, o esclarecimento sobre qual ou quais as entidades a que se deve dirigir;
- d) a luta pela efetivação dos seus direitos sempre que os considere em risco ou tenham sido violados, recorrendo às múltiplas “portas de entrada” no sistema de acesso ao direito e à justiça, sabendo, contudo, que podem sempre recorrer ao Ministério Público.

Analisando o seu estatuto, o Ministério Público constitui uma identidade e prática profissional, sendo um ator crucial no sistema de acesso ao direito e à justiça, intervindo nos mais variados domínios. Todavia, o seu desempenho e a sua capacidade de adaptação às transformações que estão a ocorrer na área da justiça (participando ativamente nos processos de decisão), irão ser fundamentais para definir as suas futuras competências e práticas profissionais (formais e informais) e o seu grau de participação no sistema integrado de acesso ao direito e à justiça, em que múltiplas entidades, judiciais e não judiciais, contribuem para estabelecer um mosaico de possibilidades de prestação de apoio aos cidadãos que buscam uma solução no direito e/ou na justiça.

Contando com o desempenho de profissionais qualificados e empenhados, principalmente, e segundo o seu estatuto, com a aplicação da justiça de forma autónoma e independente

em nome do interesse público, o Ministério Público pode caminhar, com a legitimidade e apoio conferido pela sua classe profissional, mas também com a busca da legitimidade social e política, no sentido de assumir uma identidade profissional com bases de suporte mais alargadas e características diferenciadas (sejam derivadas de competências legais ou de práticas mais informais), ainda que em articulação e complementaridade em relação às restantes profissões jurídicas/judiciais.

Um Ministério Público proativo é possível e desejável no âmbito de um sistema integrado de resolução de conflitos e da promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. É esse o papel que se almeja para o Ministério Público. A avaliação sociopolítica pode e deve fazer-se concomitantemente. A avaliação histórica far-se-á mais tarde. Mas aí não haverá volta atrás. Apenas a aprendizagem com os erros passados, como hoje se devia fazer para evitar, novamente, erros futuros.

Referências bibliográficas

- Abel, Richard (1986), "The decline of professionalism", *Modern Law Review*, 49(1), 1-41 <<http://www.jstor.org/stable/1096148>>.
- Abel, Richard (2003), *English lawyers between market and state: the politics of professionalism*. New York: Oxford University Press.
- Ackerly, D. Clay *et al.* (2011), "Perspective: Global Medicine: Opportunities and Challenges for Academic Health Science Systems", *Academic Medicine*, 86(9), 1093-1099 <http://journals.lww.com/academicmedicine/Fulltext/2011/09000/Perspective__Global_Medicine__Opportunities_and.18.aspx>.
- ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho (2011), *Relatório anual das actividades de inspecção do trabalho – 2010*. Lisboa: ACT.
- Afonso, Orlando (1995), "Notas sobre o Conselho Superior da Magistratura", *Revista do Ministério Público*, 62, 140-149.
- Almeida, Letícia Marques (2009), *Problemas organizativos e processuais dos julgados de paz em Portugal: investigação sobre o "Estado da Arte" nos julgados de paz*. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica Portuguesa <<http://hdl.handle.net/10400.14/1263>>.
- Álvarez, Ramón *et al.* (2005a), "Statistical Study of Judicial Practices", in V. Richard Benjamins, Pompeu Casanovas, Joost Breuker, Aldo Gangemi (eds.), *Law and the Semantic Web*. Berlin: Springer, 25-35 <http://oa.upm.es/2636/2/CORCHO_CL_2004_01.pdf>.
- Álvarez, Ramón *et al.* (2005b), "In your opinion, what makes a good judge? The study of public opinion through free answers in a survey", *International Review on Public and Non-Profit Marketing*, 2(1), 9-22 <<http://dx.doi.org/10.1007/BF02893247>>.
- Alves, Magda *et al.* (2009), "A despenalização do aborto em Portugal: discursos, dinâmicas e acção colectiva: os referendos de 1998 e 2007", *Oficina do CES*, 320 <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/320.pdf>>.
- Alves, Rui (2001), *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção inovadora*. Tese de doutoramento em Planeamento Regional e Urbano. Instituto Superior Técnico.
- Alwin, Duane F.; Krosnick, Jon A. (1991), "The Reliability of Survey Attitude Measurement: The Influence of Question and Respondent Attributes", *Sociological Methods & Research*, 20(1), 139-181 <<http://dx.doi.org/10.1177/0049124191020001005>>.
- Animali, Samuele; Ciaffi, Andrea (1995), "Le professioni legali: tendenze e prospettive", *Sociologia del Diritto*, 22(1), 167-176.

- Anleu, Sharyn Roach; Mack, Kathy (2008), "The professionalization of Australian magistrates: Autonomy, credentials and prestige", *Journal of Sociology*, 44(2) 185-203 <<http://dx.doi.org/10.1177/1440783308089169>>.
- Anleu, Sharyn Roach; Mack, Kathy (2009), "Gender, Judging and Job Satisfaction", *Feminist Legal Studies*, 17(1), 79–99 <<http://dx.doi.org/10.1007/s10691-009-9111-z>>.
- Apostolova, Bistra Stefanova (1998), *Poder judiciário: do moderno ao contemporâneo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Arantes, Rogério Bastos (1999), "Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39), 83-102 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso>.
- Arduino, Ileana *et al.* (2008), "O Ministério Público na Argentina", in João Paulo Dias, Rodrigo Ghiringhelli Azevedo (orgs.), *O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 250-308.
- Arnaud, André-Jean (dir.) (1993), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Arnaud, André-Jean (1997), "De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation: quelques observations critiques", *Droit et Société*, 35, 11-35 <<http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/pdf/ds35/ds035-02.pdf>>.
- Atiyah, P. S. (1978), *From Principles to Pragmatism: Changes in the Function of the Judicial Process and the Law*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Auburn, Jonathan (2000), *Legal professional privilege: law and theory*. Oxford, UK: Hart.
- Audier, Florence *et al.* (2007), *Le Metier de Procureur de la République, ou le paradox du parquetier moderne*. Paris: Centre d' Economie de la Sorbonne.
- Azevedo, Luís Eloy (2004), "Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal", *Revista do Ministério Público*, 100, 133-151.
- Azevedo, Rodrigo (2010), *Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do Ministério Público Federal*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União.
- Barreto, António (Org.) (2000), *Justiça em crise? Crises da justiça*. Lisboa: Dom Quixote.
- Bastard, Benoit; Mouhanna, Christian (2008), *"Le juge des enfants n'est pas un juge mineur!": étude sociologique d'un groupe professionnel sous pression*. Paris: Centre de Sociologie des Organisations.
- Bastard, Benoit; Mouhanna, Christian (2010), "Procureurs et substituts: l'évolution du système de production des décisions pénales", *Droit et Société*, 74, 33-53 <<http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/sommaire/74resu.htm#2>>.
- Bell, John (2006), *Judiciaries within Europe: a comparative review*. Cambridge, UK: University of Cambridge.
- Bell, John; Brown, Neville (1998), *French Administrative Law*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Bergalli, Roberto (1993), "Protagonismo judicial y cultural de los jueces", *Jueces para la Democracia*, 19, 14-18 <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2552459>>.
- Bessin, Marc (1998), "La temporalité de la pratique judiciaire: un point de vue sociologique", *Droit et Société*, 39, 331-343 <<http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/pdf/ds39/ds039-06c.pdf>>.
- Bevan, Stephen *et al.* (1993), *Women professionals in the EC*. London: The Law Society.
- Bianchi, Andrea (2009), "Looking Ahead: International Law's Main Challenges", in D. Armstrong (ed.), *Routeledge Handbook of International*. London: Routledge, 39-409.
- Bingham, Tom (2010), *The Rule of Law*. London: Allen Lane.
- Blankenburg, Erhard (1999), "Legal culture on every conceptual level", *Oñati Papers*, 7, 21-30.
- Bleck, Jorge M. (2004), "Um contributo para reinventar o sistema de Justiça", *Boletim da Ordem dos Advogados*, 32 (maio-junho), 14-24.
- Blomquist, Helle (2000), "Professional strategy and division: the Disciplinary Board of the Danish Bar and Law Society", *International Journal of the Legal Profession*, 7(1), 59-84 <<http://dx.doi.org/10.1080/713671927>>.
- Bobbio, Norberto (1992), *Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Bodiguel, Jean-Luc (1991), *Les Magistrats, Un Corps Sans Âme?*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Boigeol, Anne (1996), "Les femmes et les Cours. La difficile mise en œuvre de l'égalité des sexes dans l'accès à la magistrature", *Genèses*, 22, 107-129 <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1996_num_22_1_1372>.
- Bolton, Sharon; Muzio, Daniel (2007), "Can't Live with 'Em; Can't Live without 'Em: Gendered Segmentation in the Legal Profession", *Sociology*, 41(1), 47-64 <<http://dx.doi.org/10.1177/0038038507072283>>.
- Bolton Sharon; Muzio, Daniel (2008), "The paradoxical processes of feminization in the professions: the case of established, aspiring and semi-professions", *Work Employment Society*, 22(2), 281-299 <<http://dx.doi.org/10.1177/0950017008089105>>.
- Bonelli, Maria da Gloria (2005), "Ideologias do profissionalismo em disputa na magistratura paulista" <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> [18 de janeiro de 2012].
- Bonelli, Maria da Gloria *et al.* (2006), *Profissões jurídicas, identidades e imagem pública*. São Carlos: EDUFSCar.
- Botiveau, Bernard (1993), "Culture juridique islamique", *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 157-159.

- Bouchet, Paul (coord.) (2001), *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, Commission de Réforme de L'Accès au Droit e à la Justice. Rapport à la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Paris: La Documentation Française.
- Bourdieu, Pierre (1986), "La force du droit. Pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 3-19 <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1986_num_64_1_2332>.
- Breen, E. (ed.) (2002), *Evaluer la justice*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Brigham, John (1987), *The Cult of the Court*. Philadelphia: Temple University Press.
- Brito, Wladimir (2000), "Tribunais Penais Internacionais – da arbitragem aos Tribunais Internacionais *ad hoc*", *Revista do Ministério Público*, 81, janeiro-março, 25-55.
- Brockman, Joan *et al.* (1992), "Feminist perspectives for the study of the gender bias in the legal profession", *Canadian Journal of Women & the Law*, 5(1), 37-62.
- Buchman, Jeremy (2008), "The Effects of Ideology on Federal Trial Judges' Decisions to Admit Scientific Expert Testimony", *American Politics Research*, 35(5), 671-693 <<http://dx.doi.org/10.1177/1532673X07302339>>.
- Burbank, Stephen B.; Friedman, Barry (orgs.) (2002), *Judicial independence at the crossroads: an interdisciplinary approach*. London: Sage.
- Cabral, Manuel Villaverde; Silva, Pedro Alcântara (2009), *O estado da saúde em Portugal*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Caetano, António (2003), "Inquérito aos advogados portugueses: uma profissão em mudança", *Revista da Ordem dos Advogados*, 63(3), <<http://www.oa.pt/Publicacoes/revista/default.aspx?idc=30777&idsc=2691&volumeID=48580&anoID=48577>>.
- Canotilho, J. J. Gomes; Moreira, Vital (1985), *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º volume, 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. Gomes; Moreira, Vital (1993), *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2.º volume, 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Cappelletti, Mauro (1983), "Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility", *American Journal of Comparative Law*, 31(1), 1-62.
- Cappelletti, Mauro (1998), *Juízes irresponsáveis?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Carbasse, Jean-Marie (org.) (2000), *Histoire du parquet*. Paris: PUF, 2000.
- Cárcova, Carlos María (1998), *La opacidad del derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Carmo, Rui (2001), "A Formação de magistrados em Portugal – Perspetivas", colóquio Formação de Magistrados e Cidadania. Lisboa: Ministério da Justiça; CEJ; GAM; GPLP.
- Carmo, Rui (2004), "A autonomia do Ministério Público e o exercício da acção penal", *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 1. Coimbra: Almedina, 103-124.
- Carvalho, Inês (2012), *Em defesa da legalidade democrática – o estatuto constitucional do Ministério Público português*. Lisboa: SMMP.
- Castro, Manuel de Oliveira Chaves (1910) *A organização e competência dos tribunais da justiça portuguesa*. Coimbra: F. França Amado.

- CD-CJ e CDPC – Comité Europeu para a Cooperação Jurídica e Comité Europeu para os Problemas Criminais (2000), *Medidas para uma boa relação custo-eficácia tomadas pelos Estados-membros para permitir uma melhor eficácia da justiça*. 23.ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus em Londres. Lisboa: Ministério da Justiça.
- CEJ – Centro de Estudos Judiciários (2006), *CEJ 25 anos: Memória do Futuro*. Lisboa: CEJ.
- CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (2010), *European Judicial Systems – Edition 2010 (data 2008): efficiency and quality of justice*. Strasbourg: Council of Europe <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2>>.
- Chaves, Arala (2004), “Magistratura do Ministério Público: seu enquadramento e função social”. In *Eduardo Augusto Arala Chaves. Juiz-conselheiro. Procurador-Geral da República*. Ovar: Câmara Municipal de Ovar.
- Cluny, António (1992), “Démocratie et rôle de l’associationisme judiciaire au Portugal”. In *Università degli Studi di Trieste; MEDEL (Orgs.), La formation des magistrats en Europe et le rôle des syndicats et des associations professionnelles*. Padova: CEDAM, 133-140.
- Cluny, António (1994) “O Ministério Público e o poder judicial”, *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 6, 37-55.
- Cluny, António (1995), “20 anos de sindicalismo do Ministério Público”, *Revista do Ministério Público*, 16(63), 11-16.
- Cluny, António (1997), *Pensar o Ministério Público hoje*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Cluny, António (2003), “Elementos para a Reforma da Organização Judiciária (Uma reforma do sistema judicial como uma reforma cultural)”, Congresso da Justiça <<http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/cluny.pdf>>.
- CNPCJR – Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (2006), *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2005*. Lisboa: CNPCJR.
- CNPCJR (2012), *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2011*. Lisboa: CNPCJR.
- Commaille, Jacques (1998), *Les enjeux politiques de la famille*. Paris: Bayard Éditions.
- Commission D’Étique de la Magistrature (2003), *Commission de Réflexion sur L’Étique dans la Magistrature*. Paris: CEM.
- Conseil d’État (2011), *Réflexions sur L’institution d’un parquet européen*. Paris: La Documentation Française <http://www.conseil-etat.fr/media/document/etude__parquet_europeen.pdf>.
- Conselho Económico e Social (1999), *A Justiça em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Conselho da Europa (1997), *The role of Public Prosecution Office in a democratic society*. Strasbourg: Council of Europe.

- Conselho da Europa (2000), *What Public Prosecution in Europe for the 21st century*. Strasbourg: Council of Europe.
- Conselho Superior da Magistratura (2006), *Reforma da Organização Judiciária: instrumentos de racionalização do trabalho dos juízes: encontro anual de 2005*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Coontz, Phyllis (2000), "Gender and Judicial Decisions: Do Female Judges Decide Cases Differently than Male Judges?", *Gender Issues*, 18(4), 59-73 <<http://dx.doi.org/10.1007/s12147-001-0024-7>>.
- Correia, Sérvulo (2001), "A reforma do Contencioso Administrativo e as funções do Ministério Público", in Jorge Figueiredo Dias *et al.* (orgs.), *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues – I*. Coimbra: Coimbra Editora, 295-329.
- Costa, Ana Soares; *et al.* (2002), *Julgados de Paz e mediação: um novo conceito de justiça*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito.
- Costa, Eduardo Maia (1999), "Algumas propostas para repensar o sistema judiciário português", *Revista do Ministério Público*, 80 (outubro-dezembro), 55-66.
- Costa, Gonçalves (1998), "O sistema judiciário português", *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXXIV, 173-239.
- Cotterrell, Roger (2000), "Pandora's box: jurisprudence in legal education", *International Journal of the Legal Profession*, 7(3), 179-87 <<http://dx.doi.org/10.1080/096959500750142963>>.
- Cownie, Fiona (2002), "Postgraduate legal education in the EU: difference and diversity", *International Journal of the Legal Profession*, 9(2), 187-203 <<http://dx.doi.org/10.1080/09695950220141124>>.
- Cremona, Marise *et al.* (eds.) (2011), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. College of Europe Studies: P.I.E. Peter Lang.
- Dakolias, Maria (1996), *The judicial setor in Latin America and the Caribbean: Elements of reform*. Washington: World Bank.
- Dakolias, Maria; Thachuk, Kim (2000), "Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform", *Wisconsin International Law Journal*, 2, 353-406.
- Dandurand, Yvon (2007), "The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law", *Crime, Law and Social Change*, 47(4-5), 247-259 <<http://dx.doi.org/10.1007/s10611-007-9070-8>>.
- Dejoie, Luc (1997), *Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques*. Rapport du Senat nº 176 <www.senat.fr/rap/196-176/196-176_mono.html> [fevereiro de 2001].
- Delgado, José Augusto (1996), "A Revitalização da Magistratura: o juiz do final do século XX", palestra proferida na Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul, Brasil, no Curso *A Magistratura e a pós-modernidade*, em 24/5/1996.
- Devillé, Anne (1993), "Champ juridique", *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 61-63.

- Dezalay, Yves. (1992), *Marchands de Droit*. Paris: Fayard.
- DGAJ – Direção-Geral da Administração da Justiça (2012), *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Di Federico, Giuseppe (1989), *Caratteristiche Socio-Culturali della Magistratura – Le tendenze degli ultimo venti anni*. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani.
- Di Federico, Giuseppe (coord.) (2005), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Public Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Bologna: Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari – Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Dias, João Paulo (2001), "O «mundo» dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60, 87-120 <http://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id=755&id_lingua=1>.
- Dias, João Paulo (2004), *O Mundo dos Magistrados. A evolução da organização e do auto-governo judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Dias, João Paulo (2005), "O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação", *Revista do Ministério Público*, 101, 95-112.
- Dias, João Paulo (2008), "O acesso ao direito e à justiça laboral: que papel para o Ministério Público?" in Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (org.), *Actas do VIII Congresso do Ministério Público*. Lisboa: SMMP, 197-214.
- Dias, João Paulo (2010), "Arquitectura judicial em Portugal: 5 momentos de transição para a democracia", *Sistema Penal & Violência*, 2(2), 53-65 <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/8108/6042>>.
- Dias, João Paulo (2012), "Estatutos das magistraturas e Conselhos Superiores: uma justiça em transição para a democracia no pós-revolução", in Fátima Moura Ferreira, Francisco Azevedo Mendes, José Viriato Capela (orgs.), *Justiça na Res Publica (Sécs. XIX-XX)*. Braga: CITCEM, 220-255.
- Dias, João Paulo; Almeida, Jorge (2010), "The external and internal conditions for the independence of the judiciary in Portugal", in Leny De Groot, Wannes Rombouts (eds.), *Separation of powers in theory and practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 225-252.
- Dias, João Paulo; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.) (2008), *O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina.
- Dias, João Paulo; Carmo, Rui (2007), "Portugal", in Marco Fabri (org.), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Office*. Bologna: CLUEB, 331-336.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João (2002), "As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal", *Revista do Ministério Público*, 91, 11-54.

- Dias, João Paulo; Fernando, Paula; Lima, Teresa Maneca (2007), "O Ministério Público em Portugal: que papel, que lugar?", *Oficina do CES*, 272 <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/272.pdf>>.
- Dias, João Paulo; Fernando, Paula; Lima, Teresa Maneca (2008), "O Ministério Público em Portugal", in João Paulo Dias, Rodrigo Azevedo (orgs.), *O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 28-70.
- Dias, João Paulo; Fernando, Paula; Lima, Teresa Maneca (2011), "Transformações do Ministério Público em Portugal: de actor institucional a actor social?", *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, 1. Brasília: CNMP, 43-80.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João; Branco, Patrícia (2007), "Europa, Direitos Humanos e Acesso ao Direito e à Justiça", in Instituto dos Estudos Estratégicos Internacionais (org.), *II Congresso Nacional Portugal e o Futuro da Europa*. Lisboa: IEEI, 10-11 <http://www.ieei.pt/files/Caderno_I.pdf>.
- Dingwall, Robert (2008), *Essays on professions*. London: Ashgate.
- Drechsel, Robert (1987), "Accountability, Representation and the Communication Behavior of Trial Judges", *The Western Political Quarterly*, 40(4), 685-702.
- Duarte, Madalena (2011), *Movimentos na Justiça – O Direito e o Movimento Ambientalista em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Dworkin, Ronald (1977), *Taking Rights Seriously*. New York: Duckworth & Company.
- Eberhard C. (2001), "Towards an intercultural legal theory: the dialogical challenge". *Sociological Legal Studies*. 10, 171–201.
- Edwards, Harry (1992/1993), "The Growing Disjunction Between Legal Education and the Legal Profession", *Michigan Law Review*, 91(34), 34-70.
- Elsner, Beatrix *et al.* (2008), "The Examining Magistrate's Function and Involvement in Investigative Matters", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 14(2-3), 225-235.
- Épineuse, Harold (2008), *Évolution de la formation des magistrats en France et en Europe – Bilan et perspectives*. Paris: L'Institut des Hautes Études sur la Justice.
- Estanque, Elísio (2011), *A Classe Média: ascensão e declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Esteves, Daniela (2011), *Juízes Portugueses: Uma Perspetiva Sociológica*. Dissertação de mestrado em "Administração da Justiça". Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
- European Research Network on Judicial Systems (2000), *European data base on judicial systems*. Bologna: Instituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari e Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Evetts, Julia (2009), "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences", *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266(20) <<http://dx.doi.org/10.1163/156913309X421655>>.

- Falkner, Gerda *et al.* (2005), *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the members states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faria, José Eduardo (1997), *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática.
- Fauchon, Pierre (1997), *Moyens de la justice*. Rapport d'Information. Paris: L'Espace Libraire du Sénat.
- Faulconbridge, James R.; Muzio, Daniel (2012), "Professions in a globalizing world: Towards a transnational sociology of the professions", *International Sociology Journal*, 27(1), 136-152.
- Feest, Johannes; Erhard Blankenburg (orgs.) (1997), *Changing legal cultures*. Oñati: IISL.
- Ferrarese, Maria Rosaria (1992), "Potere e competenza nelle professioni giuridiche", *Sociologia del Diritto*, 19(1), 43-62.
- Ferrarese, Maria Rosaria (1993), "Magistratura e ilegalidad difusa en Italia", *Jueces para la Democracia*, 18, 69-76 <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2551908>>.
- Ferreira, António Casimiro (2005a), *Trabalho procura justiça: os Tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, António Casimiro (2005b), *Acesso ao direito e mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre mulheres e homens*. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- Ferreira, António Casimiro (2012), *Sociedade de austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica.
- Ferreira, António Casimiro; Pedroso, João (1997), "Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual", *Oficina do CES*, 99 <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/99.pdf>>.
- Ferreira, António Casimiro; Pedroso, João (1999), "Entre o passado e o futuro: Contributos para o debate sobre a Sociologia do Direito em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52-53, 333-361.
- Ferreira, António Casimiro; Dias, João Paulo; Pedroso, João; Lima, Teresa Maneca; Branco, Eliana Patrícia (2007), *A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Field, Stewart (2009), "Fair Trials and Procedural Tradition in Europe", *Oxford Journal of Legal Studies*, 29(2), 365-387.
- Fionda, Julia (1994), "The Crown Prosecution Service and the police: a loveless marriage?", *Law Quarterly Review*, 110, 376-379.
- Fionda, Julia (1995) *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Flores Prada, Ignacio (2008), "O Ministério Público em Espanha", in João Paulo Dias, Rodrigo G. Azevedo (orgs.), *O Papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 71-124.

- Frade, Catarina (2001), *Proposta de um modelo de resolução extrajudicial do sobreendividamento de pessoas singulares*. Coimbra: CES/OPJ.
- Francis, Andrew M. (2002), "Legal executives and the phantom of legal professionalism: the rise and rise of the third branch of the legal profession?", *International Journal of the Legal Profession*, 9(1), 5-25.
- Francis, Andrew M. (2005), "Legal ethics, the marketplace and the fragmentation of the legal professionalism". *International Journal of the Legal Profession*, 12(2), 173-200 <<http://dx.doi.org/10.1080/09695950500226623>>.
- Freidson, Eliot (1984), "The changing nature of professional control", *Annual Review of Sociology*, 10, 1-20.
- Freidson, Eliot (2000), *Renascimento do profissionalismo*. São Paulo: Edusp.
- Galanter, Marc (1993), "Direito em abundância: a actividade legislativa no Atlântico Norte", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 36, 103-145.
- Garapon, Antoine (1998), *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Garapon, Antoine (1999), *Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Garicano Luis; Hubbard, Thomas N. (2008), "Specialization, Firms, and Markets: The Division of Labor within and between Law Firms", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 339-371.
- Garoupa, Nuno (2008), "Providing a Framework for Reforming the Legal Profession: Insights from the European Experience", *European Business Organization Law Review*, 9(3), 463-495.
- Garoupa, Nuno; Ginsburg, Tom (2009), "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103-134.
- Gérard, Philippe *et al.* (dirs.) (2000), *L'accélération du temps juridique*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Gianformaggio, Letizia (1997), "Tiempo de la constitución, tiempo de la consolidación", *Revista de Ciencias Sociales Y Humanidades NÓESIS*, 9(18), 97-120.
- Giddens, Anthony (1984), *The constitution of society and outline of a theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gillers, Stephen (2012), "A Profession, If You Can Keep It: how information technology and fading borders are reshaping the law marketplace and what we should do about it", *Hastings Law Journal*, 63, 101-170.
- Gomes, Conceição (2001), "A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década", *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 60, 61-86.
- Gomes, Conceição (2003), *O tempo dos Tribunais: Um estudo sobre a morosidade da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Gomes, Conceição (2011), *Os atrasos da justiça*. Lisboa: FFMS.

- Gomes, Conceição; Pedroso, João (coord.) (2001), *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: OPJ/CES.
- Gonçalves, Maria Eduarda (coord.) (2007), *Alargamento da rede de Julgados de Paz em Portugal – Estudo para o Ministério da Justiça*. Lisboa: Ministério da Justiça <<http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/index.asp?id=Noticias>> [fevereiro de 2012].
- Gouveia, Jorge Bacelar; Homem, António Pedro Barbas (orgs.) (2001), *O debate da justiça: estudos sobre a crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Vislis Editores.
- Gowlland-Debbas, Vera (2010), “Issues Arising from the Interplay Between Different Areas of International Law”, *Current Legal Problems*, 63(1), 597-630.
- Greenebaum, Edwin (2003), “Problem solving in legal education”, *International Journal of the Legal Profession*, 10(1), 69-91.
- Griffith, J. A. G. (1991), *The politics of Judiciary*. London: Harper Collins.
- Griffiths, John (1986), “What is legal pluralism?”, *Journal of Legal Pluralism*, 24, 1-55.
- Groot-van Leeuwen, Leny de (1997), “Polishing the Bar: the Legal Ethics Code and disciplinary system of the Netherlands, and a comparison with the United States”, *International Journal of the Legal Profession*, 4(1-2), 9-23.
- Groot-van Leeuwen, Leny de; Rombouts, Wannes (orgs.) (2010), *Separation of Powers in Theory and Practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Guarnieri, Carlo (1994), “Le juge, nouvel acteur politique?” et “Les reactions du politique: le cas italien”. *Cultures Judiciaires d’Europe*. Paris: Seminário sobre Justiça e Poder político, 29-30 de Setembro, 1-10.
- Guarnieri, Carlo (2003), *Giustizia e politica – I nodi della Seconda Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Guarnieri, Carlo; Pederzoli, Patrizia (1997), *La democrazia giudiziaria*. Bologna: Il Mulino.
- Guarnieri, Carlo; Pederzoli, Patrizia (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterzi.
- Guild, Elspeth *et al.* (2009), “Challenges and prospects for the EU's area of freedom, security and justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme”, *CEPS Working Document*, 313. Brussels: Centre for the European Policy Studies.
- Hadeld, Gillian (2011), “The Dynamic Quality of Law: The Role of Judicial Incentives and Legal Human Capital in the Adaptation of Law”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79(1-2), 80-94.
- Halliday, Terence C; Osinsky, Pavel (2006), “Globalization of law”, *Annual Review of Sociology*, 32, 447-470.
- Halperin, Jean-Louis (1994), “Les professions judiciaires et juridiques dans l’histoire contemporaine: modes d’organisation dans divers pays européens”, *Revue Droit et Société*, 26, 109-115.

- Halperin, Jean-Louis (dir.) (1996), *Avocats et notaires en Europe: les professions judiciaires et juridiques dans l'histoire contemporaine*, Vol. 19. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Hammergren, Lynn (2007), *Envisiosing reform: conceptual and pratical obstacles to improving judicial reform in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Hammerslev, Olev *et al.* (2010), "Independence of the Dannish Judiciary". In Leny de Groot-van Leeuwen, Wannes Rombouts (orgs.), *Separation of Powers in Theory and Practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 163-178.
- Helmke, Gretchen; Rosenbluth, Frances (2009), "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science*, 12, 345-366.
- Hodgson, Jacqueline (2002), "Hierarchy, Bureaucracy, and Ideology in French Criminal Justice: Some Empirical Observations", *Journal of Law and Society*, 29(2), 227-257.
- Huang, Cheng-Yi (2010), "Judicial deference to legislative delegation and administrative discretion in new democracies: recent evidence from Poland, Taiwan, and South Africa", in Susan Rose-Ackerman, Peter L. Linseth (eds.), *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher, 466-481.
- Hunter, Rosemary (2008), "Can feminist judges make a difference?", *International Journal of the Legal Profession*, 15(12), 7-36.
- Husserl, George (1955), *Recht und zeit*. Frankfurt-am-Main.
- IGT – Inspeção-Geral do Trabalho (2007), *Relatório Anual de Actividades 2006*. Lisboa: IGT.
- Infante, Fernanda (2000), *Composição social dos auditores de justiça: quem são os magistrados portugueses? Contributo para um estudo*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Infante, Fernanda; Carmo, Rui (2002), *Sociografia dos Auditores de Justiça do XX Curso Normal de Formação*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Ishiyama, John T. (2012), *Comparative politics. Principles of democracy and democratization*. Oxford, UK: Wiley Blackwell.
- Jackson, Bernard (1998), "On the Atemporality of Legal Time" in. F. Ost, M. van Hoecke (eds.), *Temps et Droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer*. Brussels: Bruylant, 225-246.
- Jakab, András (2007), "Dilemmas of Legal Education – A Comparative Overview", *Journal of Legal Education*, 2, 253-265.
- Jacob, Herbert *et al.* (1996), *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*. Yale: Yale University Press.
- Jehle, Jörg-Martin (2006), "The Function of Public Prosecution within the Criminal Justice System: Aim, Approach and Outcome of a European Comparative Study", in Jörg-Martin Jehle, Marianne Wade (eds.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*. Berlin; Heidelberg: Springer, 3-25.

- Jehle, Jörg-Martin *et al.* (2008a), "The Public Prosecutor as Key-Player: Prosecutorial Case-Ending Decisions", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 14(2-3), 161-179 <<http://dx.doi.org/10.1007/s10610-008-9078-3>>.
- Jehle, Jörg-Martin *et al.* (2008b), "Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 14(2-3), 93-99 <<http://dx.doi.org/10.1007/s10610-008-9074-7>>.
- Júdice, José Miguel (2000), "Relatório sobre as saídas profissionais para juristas", *Revista da Ordem dos Advogados*, 60, 439-465.
- Kankaraš, Miloš *et al.* (2011), "Measurement Equivalence of Ordinal Items: A Comparison of Factor Analytic, Item Response Theory, and Latent Class Approaches", *Sociological Methods & Research*, 40(2), 279-310.
- Kaunert, Christian; Léonard, Sarah (2010), "After the Stockholm programme: an area of freedom, security and justice in the European Union?", *European Security*, 19(2), 143-149.
- Kay, Fiona M. (2004), "Professionalism and exclusionary practices: shifting the terrain of privilege and professional monopoly", *International Journal of the Legal Profession*, 11(1-2), 11-20.
- Kay, Fiona M.; Gorman, Elizabeth (2008), "Women in the Legal Profession", *Annual Review of Law and Social Science*, 4, 299-332.
- Khadduri, Majid (1993), "Culture juridique islamique", in André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 154-157.
- Kieruj, Natalia D.; Moors, Guy (2010), "Variations in Response Style Behavior by Response Scale Format in Attitude Research", *International Journal of Public Opinion Research*, 1(22), 320-342.
- Koerner, Andrei (1999), "O debate sobre a reforma judiciária", *Novos Estudos*, 54.
- Kritzer, Herbert (1999), "The Professions Are Dead, Long Live the Professionals: Legal Practice in a Postprofessional World", *Law and Society Review*, 33(3), 713-759 <<http://www.jstor.org/stable/3115110>>.
- La Porta, Rafael *et al.* (2004), "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press, 112(2), 445-470.
- Laband, David N.; Lentz, Bernard F. (1991), "Is There Sex Discrimination in the Legal Profession?", *Journal of Human Resources*, 28(2), 230-258.
- Le Roy, Étienne (1998), "L'hypothèse du multijuridisme dans un contexte de sortie de modernité", in André Lajoie, Roderick A. Macdonald, Richard Janda, Guy Rocher (éds.), *Théories et émergence du droit: pluralisme, surdétermination et effectivité*. Bruxelles: Bruylant/Thémis, 29-43.
- Leith, Philip; Ayuda, Fernando Galindo (2001), "Legal education in Spain: becoming a lawyer, judge, and professor", *International Journal of the Legal Profession*, 8(2), 169-186.

- Lima, Teresa Maneca (2011), "Do Acidente de Trabalho à Reparação: Identificando Percursos de Risco", *Actas do 1.º Congresso Internacional sobre Condições de Trabalho*. Porto: RICOT.
- Lima, Teresa Maneca (2012), "Acidentes de trabalho e experiências de sinistralidade: desafios à reparação e proteção social", in H. Neto, J. Areosa, P. Arezes (orgs.), *Impacto social dos acidentes de trabalho*. Vila do Conde: Civeri Publishing, 323-344.
- Lipp, Marilda E. Novaes; Tanganelli, M. Sacramento (2002), "Stress e qualidade de vida em magistrados da justiça do trabalho: diferenças entre homens e mulheres", *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 15, 537-548.
- Lúcio, Álvaro Laborinho (2000), "Formação de magistrados – Um breve apontamento". AAVV. *Que formação para os magistrados hoje?* Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 141-146.
- Lúcio, Álvaro Laborinho (2002), "Justiça e Política – Um simples contributo". *Revista do Ministério Público*. 90, 7-16.
- Ludwig, Waldez (2000), *O futuro do mercado de trabalho*, <www.kornferry.com.br/pt/informacao/noticias_291.asp> [novembro de 2001].
- Luna, Erik; Wade, Marianne (eds.) (2012), *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Machado, Bruno Amaral (2007), *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá Editora.
- Mackie, Karl (1991), *A handbook of dispute resolution: ADR in action*. London: Routledge.
- Magalhães, Pedro Coutinho (1995), "Democratização e independência judicial em Portugal". *Análise Social*. Vol. XXX(130), 51-90 <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1233154719L6vQM6kv2Ky13CE6.pdf>>.
- Magalhães, Pedro Coutinho (1999), "Corporativismo, judicialização da política e a "crise da justiça" em Portugal", *Revista do Ministério Público*, 79, 11-28.
- Magnier, Véronique (2009), "France [The French Civil Litigation System, the Increasing Role of Judges, and Influences from Europe]", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 622, 114-124.
- Malleson, Kate (2010), "The Rehabilitation of Separation of Powers in the UK", in Leny de Groot-van Leeuwen, Wannes Rombouts (eds.), *Separation of Powers in Theory and Practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 99-122.
- Marçalo, Paula (2011), *Estatuto do Ministério Público – anotado*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Marques, Maria Manuel Leitão; Pedrosa, João; Gomes, Conceição (1999), "The portuguese system of civil procedure", in A. A. S. Zuckerman (ed.), *Civil Justice in Crisis: comparative perspectives of civil justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 413-441.
- Marques, Maria Manuel Leitão et al. (2000), *O endividamento dos consumidores*. Coimbra: Almedina.

- Martin, Arnaud (1997), “Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance des juges”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'etranger*, 3, 741-782.
- Matias, Marisa (2010), *A natureza farta de nós? Saúde, ambiente e formas emergentes de cidadania*. Dissertação de doutoramento. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Maximiano, Rodrigues (1984), “A lei orgânica do Ministério Público (análise e experiência). Perspectivas e divulgação social do Ministério Público”. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *O Ministério Público numa sociedade democrática*. Lisboa: Livros Horizonte.
- McCall, Madhavi (2008), “Structuring Gender's Impact: Judicial Voting Across Criminal Justice Cases”. *American Politics Research*, 36(2), 264-296.
- Mendes, José Manuel (coord.) (2004), *Inquérito à opinião pública sobre o funcionamento dos tribunais em Portugal – Relatório Preliminar*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *O Direito Por Fora do Direito: As Instâncias Extra-Judiciais de Resolução de Conflitos em Luanda – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*, Volume III. Coimbra: Almedina.
- Merry, Sally Engle (1988), “Legal pluralism”, *Law and Society Review*, 23(5), 869-896.
- Merryman, John Henry; Pérez-Perdomo, Rogelio (2007), *The civil law tradition: one introduction to the legal systems of Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mesquita, Paulo Dá (2003), *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MJ – Ministério da Justiça (2005), *Estatísticas da Justiça 2004*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- MJ – Ministério da Justiça (2008), *Justiça de A a Z*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- MJ – Ministério da Justiça (2012), *Linhas estratégicas para a reforma da administração judiciária*. Lisboa: Ministério da Justiça <http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615_linhas_estrategicas_reforma_organizacao_judici_ria.pdf>.
- Milburn, Philip; Salas, Denis (2007), *Les procureurs de la République: De la compétence personnelle à l'identité collective*. Paris: Mission de recherche droit et justice.
- Miller, Mark C. (2010), “The Separation of Powers and Threats to Judicial Independence in the United States”, in Leny de Groot-van Leeuwen, Wannes Rombouts (eds.), *Separation of Powers in Theory and Practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 81-98.
- Miranda, Jorge (1999), “Le Conseil supérieur de la magistrature”, in Thierry Renoux, (dir.), *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris: La Documentation Française, 257-270.
- Mold, Christian Fetter (2006), “Novos olhares sobre a separação e o divórcio”, *Revista CEJ* (Brasília), 10(34), 5-10.

- Monar, Jörg (2009), "The EU and Internal Security: Origins, Progress, Limits and Prospects of a Growing Role", *Elcano Newsletter*, 58, 1-6.
- Moorhead, Richard (2010), "Lawyer Specialization—Managing the Professional Paradox", *Law & Policy*, 32(2), 226-259.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.
- Moréteau, Olivier (1999), *Les juristes français – entre ethnocentrisme et mondialisation*, <www.msh-paris.fr/red&s/communic/moretea1.htm> [março de 2001].
- Mossman, Mary Jane (2003), "Legal education as a strategy for change in the legal profession", *International Journal of the Legal Profession*, 10(2), 149-165.
- Munoz-Perez, Francisco; Pennec, Sophie (2001), *Évolution future de la population des magistrats et perspectives de carrière*. Paris: Institut National d'Études Démographiques.
- Murphy, Tim (2000), "Postmodernism: legal theory, legal education and the future", *International Journal of the Legal Profession*, 7(3), 357-379.
- Muzio, Daniel (2004), "The professional project and the contemporary reorganisation of the legal profession in England and Wales", *International Journal of the Legal Profession*, 11(1-2), 33-50.
- Nelken, David (2004), "Using the Concept of Legal Culture", *Australian Journal of Legal Philosophy*, 29, 1-28.
- Nelken, David (2009), *Beyond Law in Context*. Farnham, UK: Ashgate.
- Nelken, David (2010), *Comparative Criminal Justice*. London: Sage.
- Nelken, David (ed.) (2011), *Comparative Criminal Justice and Globalization*. London: Ashgate.
- Neto, Hernâni et al. (Orgs.) (2012), *Impacto social dos acidentes de trabalho*. Vila do Conde: Civeri Publishing.
- Nolasco, Carlos (1999), *Dos pontapés na bola aos pontapés no direito: para um entendimento do direito do desporto*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade de Coimbra <<http://hdl.handle.net/10316/9733>>.
- Oberto, Giacomo (2003), *Recrutement et formation des magistrats en Europe – Étude Comparative*. Edition du Conseil de l'Europe.
- Olgati, Vittorio (1997), "Self-regulation of legal professions in contemporary Italy", *International Journal of the Legal Profession*, 4(1-2), 89-107.
- Olgati, Vittorio (ed.) (2007), *Higher legal culture and postgraduate legal education in Europe*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- O'Neill, Maria (2011), "A Europe that Protects: Moving to the Next Stage of Cross-Border Law Enforcement Cooperation", *The Police Journal*, 84(2), 125-150.
- Ongheña, Yolanda et al. (coord.) (2008), *Ser juez en Marruecos y en España*. Barcelona: CIDOB.

- Ost, François (1993), "Temporalité juridique". *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 607-609.
- Ost, François (2001), *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Ost, François; Van Hoecke, M. (eds.) (1998), *Temps et Droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer*. Brussels: Bruylant.
- Paladino, Andrea (2007), *Os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Paraná – Uma Análise do Perfil Social e Orientação Jurídica nas Carreiras de Magistrado e do Quinto Constitucional*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná <<http://hdl.handle.net/1884/12063>>.
- Pastor Prieto, Santos (1993), *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*. Madrid: Editorial Civitas.
- Paterson, Alan (1997), "Legal ethics in Scotland", *International Journal of the Legal Profession*, 4(1-2), 25-53.
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2011), *Programa do XIX Governo Constitucional* <http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf>.
- Pedroso, João (1998), "Direito de menores: um «direito social»", in Joana Marques Vidal, *O direito de menores: reforma ou revolução?*. Lisboa: Cosmos, 51-82.
- Pedroso, João (2001), "A construção de uma justiça de proximidade", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60, 33-60.
- Pedroso, João (2002), "Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial", *Oficina do CES*, 171 <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>.
- Pedroso, João; Cruz, Cristina (2000), *A arbitragem institucional: um novo modelo de administração de justiça – o caso dos conflitos de consumo*. Coimbra: CES/OPJ.
- Pedroso, João; Cruz, Cristina (2001), *A acção executiva: caracterização, bloqueios e propostas de reforma*. Coimbra: CES/OPJ.
- Pedroso, João; Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (orgs.) (2002), *Os tribunais e o território: um contributo para o debate sobre a reforma da organização judiciária em Portugal*. Coimbra: CES/OPJ <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/11.pdf>>.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2001), *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: CES/OPJ.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2002), *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2003a), "E a justiça aqui tão perto? – As transformações no acesso ao direito e à justiça", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 77-106.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo (2003b), *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Peerenboom, Randall (2009), *Economic Development and the Development of the Legal Profession in China* (February 13) <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1342287>>.
- Perissinotto, Renato; Medeiros, Pedro (2009), “Juizes, Advogados e Promotores: Socialização e Percepções Profissionais”, comunicação apresentada no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 28 a 31 de julho de 2009.
- PGR – Procuradoria-Geral da República (2001-2010), *Relatórios dos serviços do Ministério Público (2001-2010)*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República <<http://www.pgr.pt/pub/relatorio/indice.htm>>.
- PGR – Procuradoria-Geral da República (2011), *Estatuto do Ministério Público e Diplomas Regulamentares*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República.
- Piana, Daniela (2010), *Magistrati. Una professione plurale*. Roma: Carocci Editore.
- Pimentel, Irene Flunser (2010), “O Tribunal Plenário, instrumento de Justiça Política do Estado Novo”, *Revista do Ministério Público*, 121 <http://rmp.smmp.pt/wp-content/uploads/2010/10/121_2pp_09_O_Tribunal_plenario.pdf>.
- Pires, Edite Freire (2008), *Julgados de Paz em Portugal: uma diferente forma de justiça. Justiça de Proximidade. Pacificação Social. Complementaridade de Sistemas*. Dissertação de mestrado em Direito. Lisboa: ISCTE <<http://hdl.handle.net/10071/1468>>.
- Podmore, David; Spencer, Anne (1982), “Women Lawyers in England: The Experience of Inequality”, *Work and Occupations*, 9(3), 337-361.
- Pollak, Darya (2006), “I’m Calling My Lawyer... in India!: Ethical Issues in International Legal Outsourcing”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 11.
- Pollit, Christopher; Bouchaert, Geert (2011), *Public management reform: a comparative analysis public management, governance, and new-weberian State*. Oxford, UK. Oxford University Press.
- Posner, Richard A. (2008), *How Judges Think*. Harvard: Harvard University Press.
- Pound, Cuthbert W. (1922), “The judicial power”, *Harvard Law Review*, 35, 787-796.
- Ptacek, James (1999), *Battered women in the courtroom: the power of judicial responses*. Boston: Northeastern University Press.
- Racine, Jean-Baptiste (2001), “Direito e concorrência no sector da profissão de advogado”, in António Oliveira Cruz (dir.), *Filosofia do direito e direito económico: que diálogo?* Lisboa: Instituto Piaget, 251-280.
- Reeves, Anthony R. (2010), “Do Judges Have An Obligation To Enforce The Law?: Moral Responsibility And Judicial-Reasoning”, *Law and Philosophy*, 29, 159-187 <<http://dx.doi.org/10.1007/s10982-009-9061-2>>.
- Rego, Carlos Lopes (2000), “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas”, in Democracia, Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público, *Cadernos da Revista do Ministério Público*, 10. Lisboa: Edições Cosmos e SMMP.
- Reis, João Luís Pena (1999), “Os tribunais e a realidade fugitiva”, *Revista do Ministério Público*, 20, 75-82.

- Reis, José (2011), “Desenvolvimento Regional”, in João Ferreira do Amaral, J. M. Brandão de Brito, Fernanda Rollo (orgs.), *Dicionário Portugal e a Europa*. Lisboa: Tinta da China, 189-195.
- Renoux, Thierry (org.) (1999), *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Rhode, Deborah (2000), *In the Interests of Justice. Reforming legal professions*. New York: Oxford University Press.
- Ribeiro, António Alberto Rodrigues (2003), “Reforma da Justiça – alguns apontamentos”, in Congresso da Justiça. Lisboa, 18-20 de dezembro de 2003 <<http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/ribeiro.pdf>>.
- Ribeiro, Carlos António Costa (1999), “As práticas judiciais e o significado do processo de julgamento”, *Revista Dados*, 42(4), 691-727.
- Roach, Kent (1999), “Restructuring of the Legal Profession”, in W. A. Bogart (ed.), *Access to affordable and appropriate law related services in 2020: Report of a Roundtable sponsored by the Department of Justice, the Law Commission of Canada, the Canadian Bar Association and the Faculty of Law, University of Windsor*. Ottawa: Canadian Bar Association, 77-83 <<http://www.cba.org/cba/pubs/pdf/windsorpaper.pdf>>.
- Roach, Sharyn L. (1990), “Men and Women Lawyers in In-House Legal Departments: Recruitment and Career Patterns”, *Gender & Society*, 4, 207-219.
- Rocha, J. A Oliveira (1993), “Juizes Portugueses. Contributos para um Estudo”, *Revista Sub Júdice*, 6, 17-20.
- Rodrigues, Anabela Miranda (2008), *O direito penal europeu emergente*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha (1995), “Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público”, *Revista do Ministério Público*, 62, 11-31.
- Rodrigues, Cunha (1999a), *Lugares do direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha (1999b), *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha (1999c), *Comunicar e julgar*. Coimbra: Minerva.
- Rodrigues, Maria de Lourdes (1997), *Sociologia das profissões*. Lisboa: Celta Editora.
- Rodrigues, Maria de Lourdes; Carapinheiro, Graça (1998), “Profissões, protagonismos e estratégias”, in José M. L Viegas, António F. Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?* Lisboa: CIES/Celta Editora, 147-164 <<http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/karin-wall-publicacoes-1998-n2.pdf>>.
- Romagnino, Kara D. (2011), “Nearshore Alternative: Latin America's Potential in the Offshore Legal Process Outsourcing Marketplace”, *University of Miami Inter-American Law Review*, 42(2), 367-413.
- Rosas, Fernando *et al.* (2009), *Tribunais Políticos – Tribunais Militares Especiais e Tribunais Plenários durante a Ditadura e o Estado Novo*. Lisboa: Temas e Debates.

- Rosen, Robert Eli (2010), "Rejecting the culture of independence: Corporate lawyers as committed to their clients", in Austin Sarat (ed.), *Special Issue Law Firms, Legal Culture, and Legal Practice (Studies in Law, Politics, and Society)*, 52, 33-71.
- Ross, Stan (1997), "Prospects for structural and economic integration of the Australian legal profession", *International Journal of the Legal Profession*, 4(3), 267-289.
- Ruellan, François (1999), "Les modes alternatifs de résolution des conflits: pour une justice plurielle dans le respect du droit", *La Semaine Juridique*, 19-20, 899-903.
- Ruivo, Fernando (1986), "A magistratura num período de crise do Estado", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20, 343-376.
- Sadek, Maria Tereza (Org.) (2001), *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Salas, Denis (1998), *Le tiers pouvoir – vers une autre justice*. Paris: Hachette.
- Sánchez Martínez, Mariano et al. (Coords.) (2003), *Sociología de las Profesiones. Pasado, Presente y Futuro*. Murcia: Diego Marín.
- Santana, Paula (2005), *Geografias da saúde e do desenvolvimento*. Coimbra: Almedina.
- Santos, António Almeida (1998), "O Ministério Público num Estado de Direito democrático", *Revista do Ministério Público*, 76, 9-24.
- 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 (1988), "Uma cartografia simbólica das representações sociais: o caso do Direito", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 24, 139-172.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1991), "A Transição Paradigmática: da Regulação à Emancipação", in Manuel Maria Carrilho (org.), *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote.
- Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (1996), "A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (1997), "Quando o local é global e vice-versa", in Tadeu Rig, Vera Spolidoro (orgs.), *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998a), *La Globalización del Derecho: los Nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*. Bogotá: ILSA, Ediciones Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998b), *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa: Gradiva.

- Santos, Boaventura de Sousa (1999a), "The GATT of Law and Democracy", *Oñati Papers*, 7, 49-86.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999b), "A crise (interna ou externa) dos tribunais", in colóquio *A justiça em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 183-196.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), "Law and Democracy: (Mis)trusting de Global Reform of Courts", in Jane Jenson, Boaventura de Sousa Santos (eds.), *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate, 253-284.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001), "Os Processos da globalização", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, 31-106.
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2001), *O recrutamento e formação de magistrados: uma proposta de renovação - análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Coimbra: CES/OPJ.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002a), *Toward a New Legal Common Sense*. London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002b), "Direito e democracia. A reforma global da justiça", in José Manuel Pureza, António Casimiro Ferreira (orgs.), *A teia global: movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento, 125-176.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003a), "A Judicialização da Política", publicado no *Público* em 26 de maio de 2003 <<http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/078.php>>.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003b), "Poderá o direito ser emancipatório?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 3-76.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004), "A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas", *Manifesto*, 7, 76-87.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), "Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação", *Sociologias*, 7(13), 82-109.
- Santos, Boaventura de Sousa (Coord.) (2006), *O recrutamento e formação de magistrados: análise comparada de sistemas em países da União Europeia*. Coimbra: CES/OPJ.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Editora Cortez.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: CLACSO Ediciones, Waldhuter Editores.
- Santos, Boaventura de Sousa (2011), *Portugal – ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição et al. (2001), *A administração e gestão da justiça: análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: CES/OPJ <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>>.

- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* (2005), *Os actos e os tempos dos juizes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Os_actos_e_os_tempos.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* (2006), *A Geografia da Justiça – Para um novo mapa judiciário*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_A_Geografia_da_Justica.html>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição; *et al.* (2007), *A acção executiva em avaliação: uma proposta de reforma*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_acciao_executiva_completo.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição; *et al.* (2008), *Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/para_um_novo_judiciario.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* (2009), *A Justiça Penal. Uma reforma em avaliação*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Final_Monitorizacao_Julho_2009.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* (2010), *A Gestão nos Tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatorioA_gestao_dos_tribunais_01_04_2010.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição *et al.* (2011), *O sistema judicial e os desafios da complexidade social: novos caminhos para o recrutamento e a formação de magistrados*. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Formacao_16Jun.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição; Ribeiro, Tiago (2012), “Acidentes de trabalho nos tribunais portugueses”, *in* H. Neto, J. Areosa, P. Arezes (orgs.), *Impacto social dos acidentes de trabalho*. Vila do Conde: Civeri Publishing, 227-264.
- Santos, Boaventura de Sousa; Pedrosa, João e Branco, Patrícia (2006), “O recrutamento e a Formação de Magistrados: análise comparada de sistemas em países da União Europeia”. Relatório de Investigação. Coimbra: CES/OPJ <http://opj.ces.uc.pt/pdf/ORFM/Recrutamento_formacao_magistrados.pdf>.
- Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (Orgs.) (2012), *Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Volume I. Coimbra: Almedina.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al.* (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al.* (orgs.) (2006), *Law and Justice in a Multicultural Society. The Case of Mozambique*. Dakar: CODESRIA.
- Sartori, Giovanni (1995), “Los fundamentos del pluralismo”, *Leviatán*, 61, 111-126.
- Sarzotti, Claudio (2007), *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*. Milano: Giuffré.

- Schultz, Ulrike (1997), "Legal ethics in Germany", *International Journal of the Legal Profession*, 4(1-2), 55-87.
- Schultz, Ulrike (ed.) (2003), *Women in World's Legal Professions*. Oxford and Oregon: Hart Publishing.
- Scott, Ian Rirchard (1995), "Caseflow Management in the Trial Court", in Adrian A. S. Zuckerman, Ross Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure. Essays on Access to Justice*. Oxford, UK: Clarendon Press, 6-21.
- SEJ – Secretaria de Estado da Justiça (2011), *Relatório de Avaliação da Reforma do Mapa Judiciário*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Shaffer, Gregory C.; Pollack, Mark A. (2012), "Hard and Soft Law: What Have We Learned?", in Jeffrey L. Dunoff, Mark A. Pollack (eds.), *International Law and International Relations: Insights from Interdisciplinary Scholarship*. New York: Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin (1981), *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sherr, Avrom (2000), "Professional work, professional careers and legal education: educating the lawyer for 2010", *International Journal of the Legal Profession*, 7(3), 335-342.
- Sherr, Avrom (2002), "Legal education for specialization", *International Journal of the Legal Profession*, 9(2), 157-164.
- Sherr, Avrom; Webley, Lisa (1997), "Legal ethics in England and Wales", *International Journal of the Legal Profession*, 4(1-2), 109-138.
- Sherr, Avrom; Sugarman, David (2000), "Theory in legal education", *International Journal of the Legal Profession*, 7(3), 165-177.
- Sherr, Avrom; Sugarman, David (2001), "Globalization and legal education", *International Journal of the Legal Profession*, 8(1), 5-10.
- Silius, Harriet (2003), "Making sense of gender in the study of legal professions", *International Journal of the Legal Profession*, 10(2), 135-148.
- Silva, Pedro Alcântara da (2011), *A Saúde nos Media. Representações do sistema de saúde e das políticas públicas na imprensa escrita portuguesa*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Silva, Pedro Cruz e (2006), *Breve estudo sobre a competência material dos Tribunais Administrativos e Fiscais em matéria de responsabilidade civil e de contratos*. Verbo Jurídico, <http://www.verbojuridico.com/doutrina/administrativo/competencia_respcivilcontratos.html> [março de 2012].
- Silver, Carole (2010), "What we don't know can hurt us: the need for empirical research in regulating lawyers and legal services in the global economy", *Akron Law Review*, 43, 1009-1080.
- Simas Santos, Manuel (1988), "Ministério Público: estatuto e organização", *Revista do Ministério Público*, 35/36, 9-29.

- Smith, Roger (2007), "Human rights and access to justice", *International Journal of the Legal Profession*, 14(3), 261-280.
- SMPP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (1999), *O sistema judiciário português*. Lisboa: SMMP.
- Sommerlad, Hilary (2002), "Women solicitors in a fractured profession: intersections of gender and professionalism in England and Wales", *International Journal of the Legal Profession*, 9(3), 213-234.
- Sommerlad, Hilary (2004), "Shaping the size and composition of the profession. Chapter 3: Halting the tide and Chapter 4: Reflecting society", *International Journal of the Legal Profession*, 11(1-2), 67-79.
- Suddaby, Roy *et al.* (2007), "Transnational regulation of professional services: Governance dynamics of field level organizational change", *Accounting, Organizations and Society*, 32(4-5), 333-362.
- Susskind, Richard (2008), *The end of lawyers: rethinking the nature of legal services*. Oxford: Oxford University Press.
- Summers, Sarah J. (2007), *Fair Trials. The European Criminal Procedure Tradition and the European Court of Human Rights*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Tak, Peter (ed.) (2004), *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Nijmegen: Wolf Legal Publisher.
- Tate, C. Neal (1983), "The methodology of judicial behavior". *Political Behavior*, 5(1), 51-82.
- Tate, C. Neal; Vallinder, Torbjorn (eds.) (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: University Press.
- Thomas, Cheryl (2006), *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions*. Report prepared for the Judicial Studies Board <http://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/docs/Judicial_Training_Report.pdf> [18 de fevereiro de 2012].
- Toharia, José-Juan (1975), *El juez español – un análisis sociológico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Toharia, José-Juan (1989), "El juez español: quince años después", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, 345-364.
- Trubek, David; Trubek, Louise G. (2005), "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", *European Law Journal*, 11(3), 343-364.
- Twining, William (2001), "A cosmopolitan discipline? Some implications of 'globalization' for legal education", *International Journal of the Legal Profession*, 8(1), 23-36.
- van Aaken, Anne *et al.* (2010), "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries", *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-244.
- Vanleeuwen, Dawn M.; Mandabach, Keith H. (2002), "A Note on the Reliability of Ranked Items", *Sociological Methods & Research*, 31(1), 87-105.

- Vasconcelos, Pedro Bacelar (1996), *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar (1998), *A crise da justiça em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Vigour, Cécile (2009), "Professional identity and legitimacy confronted with a managerial approach: The Belgian judicial system", *Sociologie du Travail*, 50(1), 71-90.
- Voermans, Wim (1999), *Councils for the Judiciary in EU countries*. European Commission/TAIEX, Tilburg University/Schoordijk Institute <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Voermans_article.pdf>.
- Volcansek, Mary (1996), *Judicial misconduct: a cross-national comparison*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- Wendel, W. Bradley (2001), "Nonlegal Regulation of the Legal Profession: Social Norms in Professional Communities", *Vanderbilt Law Review*, 54, 1955-2053.
- Wenner, Manfred; Flango, Eugene (1978), "Austrian and Swiss Judges – A Comparative Study", *Comparative Politics*, 10(4), 499-517.
- Whelan, Christopher (2009), "The paradox of professionalism: global law practice means business", *Penn State International Review*, 27(2), 465-501.
- Wolkmer, António Carlos (1994), *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Editora Alfa Omega.
- Woodman, Gordon (1993), "Folk law". In André-Jean Arnaud (dir), *Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 262-265.
- Yegen, Mesut (2008), "The dialectic and the tragedy of citizenship", *European Political Science*, 7(1), 98-112.
- Zacharias, Fred. C. (2009), "The myth of self-regulation", *Minnesota Law Review*, 93, 1147-1190.
- Zaffaroni, Eugenio (1996), "Estrutura e funcionamento do judiciário na Argentina", in Associação dos Magistrados Brasileiros (org.), *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Zuckerman, Adrian (org.) (1999), *Civil justice in crisis*. Oxford: Oxford University Press.