

A reforma do mapa judiciário: desafios ao Ministério Público no acesso ao direito e à justiça

João Paulo Dias

Investigador e Diretor-Executivo

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Competências do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça 3. Papel de “interface” do Ministério Público: melhor acesso dos cidadãos 4. A opinião dos magistrados do Ministério Público 5. Reforma do mapa judiciário: na busca de uma melhor cidadania 6. Conclusões (ou um roteiro para um Ministério Público proactivo)

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal caracterizar as competências exercidas pelos magistrados do Ministério Público, formais e informais, no papel de “interface” desempenhado no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Esta análise será realizada tendo como perspetiva os impactos da reforma do mapa judiciário no papel desempenhado pelo Ministério Público, como elemento facilitador do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, identificando alguns dos desafios com os quais o sistema judicial é confrontado, assim como refletir sobre medidas que possam superar a curto-médio prazo as dificuldades sentidas.

O Ministério Público é, nos dias que correm, 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, onde se inclui Portugal. Apesar do papel crescente que detém, em especial na área penal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer nas funções, quer 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 em Portugal, 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.

Existe uma 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 de “porta de entrada” dos cidadãos no acesso ao direito e à justiça.

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, na linha do que foi exposto por Pedrosa, Trincão e Dias (2003a). 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 em que 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 (Dias, 2005, 2013). Por conseguinte, desempenha um papel de interface fundamental à garantia dos exercícios de cidadania no que respeita ao acesso ao direito e à justiça. Num contexto em que se registou uma intervenção externa, no âmbito do Memorando de Entendimento assinado com a *troika*, efetuou-se a maior reforma judicial das últimas décadas com a reorganização do mapa judiciário. Esta reforma, que procurou satisfazer as exigências das instituições internacionais (União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) que financiaram o Estado português em plena crise financeira e económica, procuraram, acima de tudo, que o sistema judicial fosse mais eficiente e menos dispendioso. Esta última premissa, de exigir uma diminuição do custo de funcionamento do sistema judicial, obrigou a encerramento de tribunais, concentração de serviços e redução de recursos humanos, num novo modelo de organização territorial e de gestão administrativa e financeira. Contudo, procurando solucionar alguns problemas sentidos, ter-se-á ido longe demais, obstaculizando o acesso dos cidadãos à justiça. É perante esta nova realidade que procuraremos efetuar uma reflexão sobre o papel do Ministério Público, num contexto mais geral das reformas judiciais em Portugal.

2. COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

O atual modelo de autonomia do Ministério Público compreende um vasto conjunto de competências, entre as quais a direção da investigação criminal e a titularidade do exercício da ação penal, a promoção e coordenação de ações de prevenção criminal, poderes de iniciativa do controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, a promoção dos direitos sociais (laborais e menores e família), para além da representação orgânica do Estado nos tribunais e a defesa dos direitos fundamentais e interesses difusos (p. ex., ambiente,

consumo, etc.). No entanto, e radicado em 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 menores, mas também nos tribunais de competência genérica e até mesmo nas circunstâncias criminais e nos tribunais administrativos.

O Ministério Público é configura-se como uma entidade fundamental para garantir o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça dado deter um conjunto de características fundamentais (Dias, 2013).

- ▷ Único “serviço” com uma distribuição geográfica à escala nacional, capaz de garantir uma justiça de proximidade;
- ▷ Única estrutura com capacidade para garantir um serviço de atendimento ao público competente e abrangente (e gratuito);
- ▷ Única profissão que pode garantir um serviço independente e credível na prestação de serviços de justiça;
- ▷ Única profissão que garante uma simultaneidade de serviços, formais e informais, de informação, conciliação e mediação (e depois patrocínio em determinadas áreas);
- ▷ Única profissão posicionada num interface entre serviços de justiça e outras entidades estatais e não estatais.

O Ministério Público tem, assim, a competência legal de promover as ações necessárias para defender os interesses dos mais necessitados, entre os quais se encontram os trabalhadores, as crianças e jovens em risco ou em situação de abandono, as vítimas de crimes, violências, os incapazes, etc.. E para além da sua ação legal, o Ministério Público tem a oportunidade de funcionar como a “porta de entrada” dos cidadãos no sistema judicial, detendo um papel de “interface” crucial entre as estruturas judiciais, as entidades públicas e a sociedade civil, em geral.

3. PAPEL DE “INTERFACE” DO MINISTÉRIO PÚBLICO: MELHOR ACESSO DOS CIDADÃOS

O lugar e o espaço ocupado pelo Ministério Público no sistema judicial pode ser classificado como de “interface”, ou seja, o elemento que permite 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 que o Ministério Público ocupa 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, sem que para isso tenham sido formados durante os últimos 40 anos.

O papel de “interface” do Ministério Público consiste:

- Na facilidade de intervir em diversas ações, através de um modo “informal” de lidar com os casos/cidadãos (antes do procedimento judicial) – atendimento ao público;
- Na capacidade de esclarecer e providenciar informação e consulta jurídica e, em determinados casos, aconselhar o cidadão a avançar com o processo (que depois vai patrocinar em tribunal);
- Na possibilidade de atuar como conciliador ou mediador “informal”, juntando as partes em confronto, num momento pré-judicial;
- No encaminhamento dos cidadãos para outras entidades, que podem ser mais adequadas para resolver o seu problema, clarificar as suas dúvidas ou convocando outros atores do sistema que detêm uma maior responsabilidade/capacidade para resolver o problema.

No trabalho publicado em 2013 (Dias, 2013), podem-se observar 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 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. Aqui apresenta-se, como exemplo, o papel do Ministério Público na área laboral:

O Ministério Público nas Secções de Trabalho



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 prévia à instauração de um processo judicial, 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 desempenha, 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.

Em suma, estas aptidões, relacionadas com o seu posicionamento e conhecimento do sistema judicial, e atores/entidades circundantes, permitem ao Ministério Público assumir um papel de articulação e interface que ultrapassa as suas competências legais tradicionais. 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, 2013).

4. A OPINIÃO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO^[1]

A apresentação da opinião dos magistrados do Ministério Público 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 juizes 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 a componente aqui destacada do papel do Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça (Ferreira *et al.*, 2014). 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

[1] Este ponto foi baseado no trabalho publicado em 2013 (Dias, 2013), constituindo uma síntese com texto adaptado, corrigido e atualizado. De referir que o inquérito foi aplicado antes da atual reforma do mapa judiciário ter

sido implementada a 1 de setembro de 2014 (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, tendo sido regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março).

institucional que implica, tendo neste caso em particular contado com o envolvimento da Procuradoria-Geral da República, através do Conselho Superior do Ministério Público.

A parceria que o referido projeto de investigação estabeleceu desde o início com a Associação Sindical dos Juizes Portugueses e com o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público permitiu, igualmente, ampliar a receptividade dos juizes e dos magistrados do Ministério Público a responder ao inquérito ou, pelo menos, a não hostilizar este instrumento quando, pelas mais diversas razões, entenderam não responder.

A informação retirada do inquérito é uma parte selecionada pelo autor com o objetivo de tratar e avaliar apenas a informação considerada pertinente para este trabalho. Naturalmente, a informação recolhida pelo inquérito é muito mais abrangente. Existe um maior volume de informação que poderia ser incorporada neste trabalho, dado que quase toda pode ser considerada importante para se caracterizar, de forma global e cruzada, a magistratura do Ministério Público. Contudo, houve necessidade de efetuar uma escolha racional, procurando trazer para este trabalho apenas os elementos 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 ponto, para perspetivar um conjunto de reflexões que ajudem a melhorar o funcionamento e o desempenho do Ministério Público em nome do interesse dos cidadãos.

O inquérito foi aplicado a todos os magistrados do Ministério Público que desempenhavam funções a 31 de dezembro de 2011 (universo de 1.549 magistrados, de acordo com a informação disponibilizada pelo Conselho Superior do Ministério Público). Os magistrados encontravam-se assim distribuídos: 1.450 estavam em tribunais de primeira instância e 99 nos

tribunais (Tribunais das Relações, Centrais Administrativas e Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo). Obtiveram-se 244 respostas, o que corresponde a uma taxa de resposta de 15,8% (acima dos 10% considera-se estatisticamente válida). A aplicação do inquérito decorreu entre 1 de junho e 15 de julho de 2012. O inquérito foi aplicado *online*, com o envio de uma carta com códigos unipessoais, sem possibilidade de controlo por parte da equipa de investigação, garantindo-se assim a confidencialidade e, acima de tudo, o anonimato. Os resultados obtidos permitem concluir que a representatividade foi assegurada na distribuição por categoria profissional, sexo, origem, idade, anos de profissão, tipo de tribunal, entre outras variáveis independentes consideradas.

As questões aplicadas foram, na maior parte das vezes, efetuadas com o recurso a uma escala de 5 valores. Uma das formulações preferenciais foi, assim, 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.^[2] Ao responderem a um questionário baseado nesta escala, os inquiridos especificam o seu grau de concordância com uma afirmação.

A primeira questão que se apresenta relaciona-se com a opinião genérica sobre o grau de facilidade/dificuldade de acesso dos cidadãos aos tribunais. A análise do Gráfico 1 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

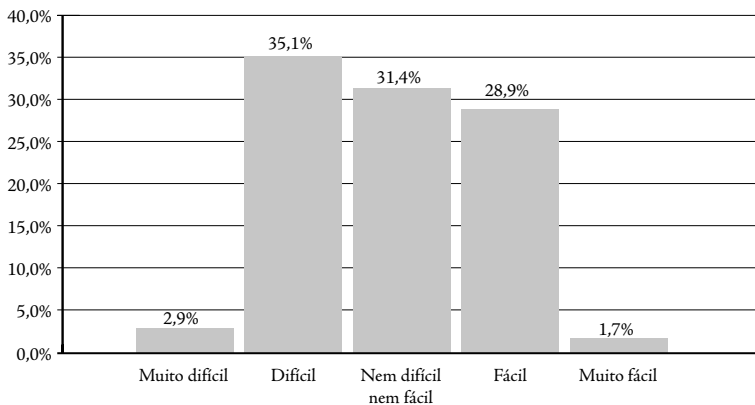
[2] A aplicação de cinco itens de resposta é a técnica mais comum. Contudo, vários estudos usam escalas com maior número de itens de opção, essencialmente em número ímpar, procurando assim conseguir um posi-

cionamento mais responsável e menos orientando para os itens mais moderados. Esta opinião é, por exemplo, contrariada pelo estudo de Kieruj e Moors (2010), em que se chega precisamente a uma conclusão oposta. Outros traba-

lhos 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).

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 1. Grau de Dificuldade de Acesso dos Cidadãos aos Tribunais (%)



O cruzamento com a variável idade permite-nos concluir que os escalões etários mais jovens (até aos 35 anos) são os que consideram haver menores dificuldades no acesso dos cidadãos aos tribunais^[3]. Já nos escalões mais elevados predominam as opiniões de que é Muito difícil/Difícil (em particular, acima dos 51 anos). 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.^[4]

O cruzamento da opinião dos magistrados do Ministério Público sobre a facilidade/dificuldade de acesso aos tribunais com a variável relativa

^[3] Os escalões etários em que foram agrupadas as respostas são as seguintes: menos de 30 anos, 31 a 35 anos, 36 a

40 anos, 41 a 45 anos, 46 a 50 anos, 51 a 55 anos, 56 a 60 anos e 61 e mais anos.

^[4] Para ver os resultados em pormenor, consultar Dias (2013: 210 e ss.).

ao seu posicionamento político permite afirmar que os magistrados com maior idade são os que têm um posicionamento político mais à esquerda. Por conseguinte, 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, enquanto os que têm um posicionamento mais à direita e partilham a opinião sobre essa dificuldade apresentam os valores mais baixos. Já no lado oposto, a diferença é proporcionalmente inversa, com as opiniões de que o acesso aos tribunais é Fácil/Muito Fácil, nos magistrados mais à direita a registar os valores mais elevados. 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.^[5]

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 1 é composta por cinco indicadores que procuram dar uma visão abrangente sobre o grau de importância que é atribuído a cada um 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

[5] Idem. Em termos de posicionamento político dos magistrados, os resultados obtidos são os seguintes (Dias, 2013: 208): 3,5% Extrema-

-esquerda; 10% Esquerda; 26% Centro-esquerda; 32,5% Centro; 20,3% Centro-direita; 6,9% Direita; e 0,8% Extrema-direita.

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 1. 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 2. 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 os 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 2. Importância de Fatores Económicos no Acesso aos Tribunais (%)

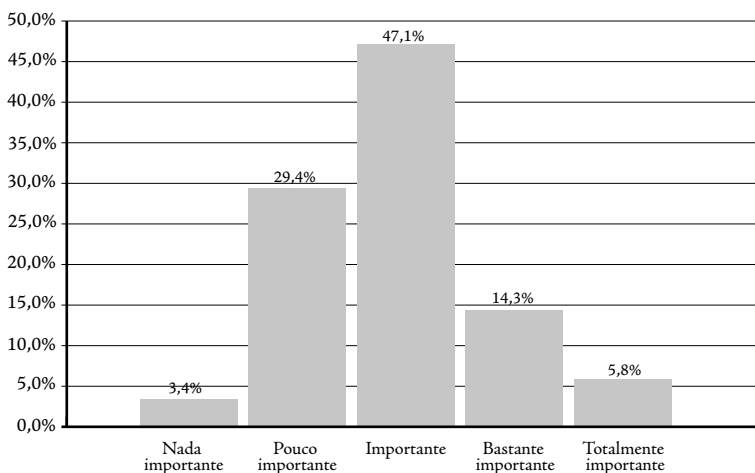
	Nada importante	Pouco importante	Importante	Bastante importante	Totalmente importante	Total
Custas judiciais	0,4%	9,6%	37,5%	37,5%	15,0%	100,0%
Honorários dos advogados	1,7%	6,7%	37,8%	38,7%	15,1%	100,0%
<i>Média</i>	1,1%	8,2%	37,7%	38,1%	15,1%	100,0%

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 nos capítulos anteriores, demonstra que ainda há muito a fazer para que os vários mecanismos sejam efetivamente considerados como alternativos ou, pelo menos, complementares do 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 (para o Estado) do serviço prestado, na falta de controlo da qualidade, na inexistência de garantias totais 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 2, que apresenta 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 permite completar esta opinião genérica sobre o sistema de resolução alternativa de litígios, permite concluir que, com a ligeira exceção dos Centros de Arbitragens de Conflitos de Consumo, todos os demais mecanismos atualmente existentes são avaliados de forma pouco significativa pelos magistrados do Ministério Público (Dias, 2013: 218). Embora os considerem Importantes, poucos os consideram Bastante Importantes/Totalmente Importantes.

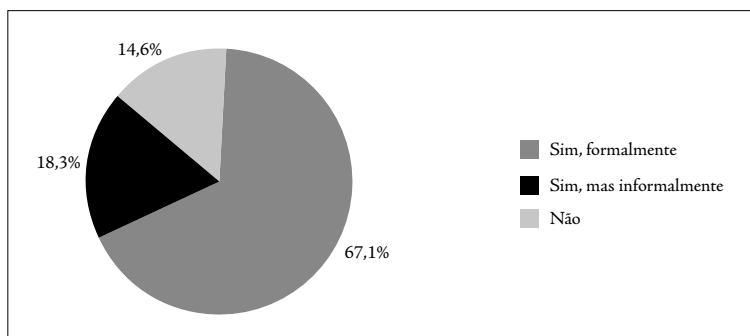
Gráfico 2. Importância dos Mecanismos de Resolução Alternativa de Litígios (%)



A opinião dos magistrados do Ministério Público sobre o serviço de atendimento ao público é uma dimensão imprescindível para responder aos objetivos definidos inicialmente. O questionamento sobre o funcionamento e desempenho deste serviço é um instrumento valioso para 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.

Procurou-se, portanto, 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 3. Existência de Serviço de Atendimento ao Público (%)

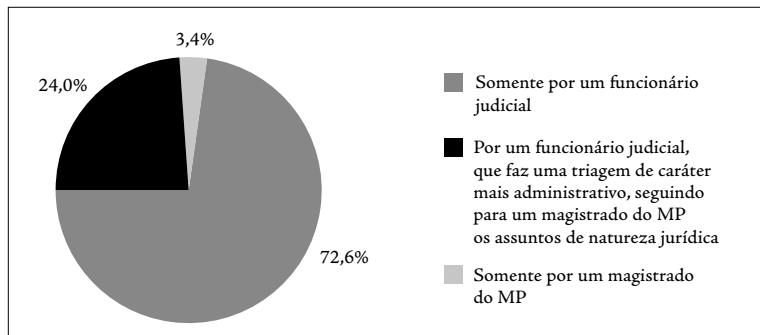


A variável relativa ao posicionamento político é uma das variáveis independentes com maiores diferenças. Assim, os dados obtidos mostram claramente a existência de uma maior percentagem de magistrados do Ministério Público a exercer funções em locais com um serviço formal de atendimento ao público e 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 em que a existência deste serviço não se aplica. (Dias, 2013: 223)

A questão sobre quem efetua o atendimento ao público foi igualmente integrada no inquérito e permitiu comprovar a diversidade de situações prevista inicialmente. Deste modo, o maior número de situações vai para a existência de um primeiro atendimento por parte do funcionário judicial (72,6%), que efetua uma triagem antes de, caso entenda ser necessário, solicitar a intervenção do magistrado do Ministério Público. Em contrapartida, 24% afirmam que apenas os magistrados do Ministério Público efetuem o atendimento ao público. A prestação do serviço exclusivamente pelos funcionários judiciais é residual, sendo 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 por não serem consideradas

relevantes, pelo que não se podem estimar os impactos que podem ter tido, e continuarão a ter, na qualidade do serviço prestado. (Dias, 2013: 127 e ss.)

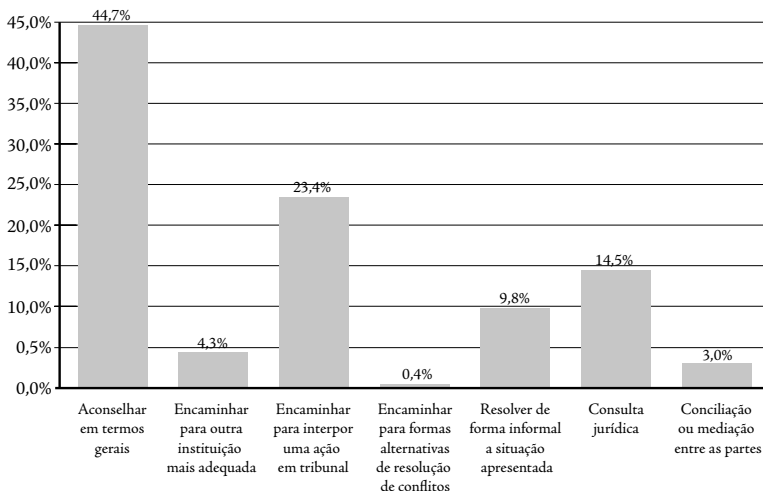
Gráfico 4. Responsabilidade por Efetuar o Serviço de Atendimento ao Público (%)



O Gráfico 5 é muito importante para o presente trabalho por permitir ilustrar, com valores concretos, as diversas características que se elencaram no ponto 3 respeitantes ao papel de interface que o Ministério Público desempenha, em especial a partir do serviço de atendimento ao público. Assim, ao perguntar 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 analisou atrás.

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 atividade são mais comuns no contacto direto com o cidadão, tendo-se obtido os seguintes resultados plasmados no Gráfico 5.

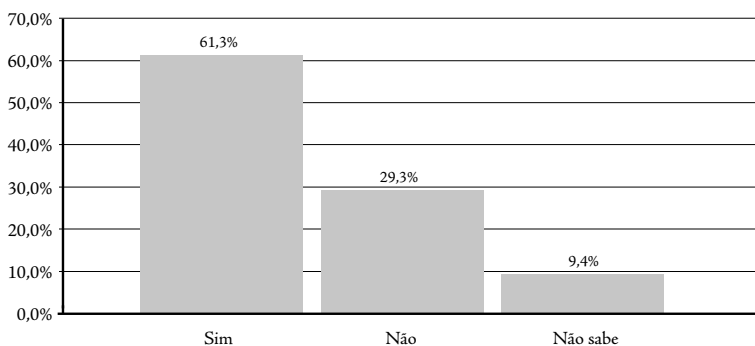
Gráfico 5. Prioridade Principal do Magistrado do MP no Atendimento ao Público (%)



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 vai 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 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 6. Contudo, o Não registou ainda uns representativos 29,4%, um valor superior à média das respostas negativas anteriores, facto que poderá estar relacionado 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 sem opinião formada representaram 9,4%.

Gráfico 6. Institucionalização do Atendimento como Competência do MP (%)



A introdução da variável “idade” é a única relevante para a análise das respostas sobre se esta competência deve ser institucionalizada. Demonstra-se que são os magistrados nos escalões etários mais baixos que revelam menor abertura à institucionalização do serviço de atendimento ao público. Já os escalões etários mais elevados registam os valores mais elevados de concordância (Dias, 2013: 241). Isto significa que, pese embora a

aceitação se mantenha acima dos 50%, são os magistrados do Ministério Público mais jovens (abaixo de 45 anos), e que estão predominantemente nos tribunais de 1.^a instância, que são menos recetivos a esta proposta. Já os magistrados mais velhos são mais favoráveis a este reconhecimento legal de um serviço já existente.

5. REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO: NA BUSCA DE UMA MELHOR CIDADANIA

A Reforma do Mapa Judiciário implementada em setembro de 2014 veio colocar um conjunto alargado de desafios, não só ao sistema judicial no seu todo, mas igualmente ao Ministério Público, em particular no seu relacionamento com os cidadãos. Não importa aqui efetuar análises sobre as razões que estiveram na base da sua elaboração e implementação, já explanadas noutras publicações (Gomes, 2013; Dias, 2013; Santos, 2014; Tavares, 2013). Contudo, várias questões devem ser analisadas para melhor se contextualizar a posição e responsabilidade que o Ministério Público deve assumir neste novo paradigma.

5.1. O PROCESSO DE REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO

O processo de reforma do mapa judiciário em Portugal foi elaborado/ implementado sob pressão externa (efeito *Troika*)^[6] – uma das reformas judiciais mais estruturais das últimas décadas preparada, aprovada e implementada em apenas 3 anos. Se considerarmos apenas a área da justiça, pode mesmo referir-se que será, certamente, a “reforma do século”. Contudo, este processo partiu do pressuposto de que é necessário cortar com o passado e iniciar todo um novo processo, ignorando por completo todo o processo de reforma do mapa judiciário anterior e que se encontrava

[6] Em resultado do Memorando de Entendimento assinado pelo Governo português com a União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, em 2011, para um

apoio financeiro em troca de um programa de reformas estruturais, dando-se assim início ao período de “austeridade”, que consistiu, em síntese, em promover um drástico emagrecimento da estru-

tura do Estado e a diminuição dos custos operacionais (redução dos serviços e capacidade do Estado-Providência, ao mesmo tempo que se procurava aumentar as receitas (mais impostos).

em curso, de forma experimental. Considerou o Governo de então, liderado pelo Partido Socialista, que uma reforma desta magnitude devia ser implementada de forma experimental para se poderem corrigir os erros e introduzir melhorias graduais (Santos e Gomes, 2010).

Sustentado em relatórios públicos, elaborados internamente pelo Ministério da Justiça, pouco fundamentados e centrados no movimento processual (e em parte nos recursos humanos), o processo de reforma foi planeado e implementado pelo Ministério da Justiça sem ter sido divulgada informação relevante que sustentassem as opções assumidas politicamente (DGAJ, 2012; MJ, 2012).^[7] Deste modo, o XIX Governo Constitucional, liderado pela coligação PSD/CDS-PP entre 2011 e 2015, procurou responder a um dos pontos constantes no Memorando assinado com a *Troika*, que impunha que, até ao fim da legislatura, uma reforma desta natureza e complexidade fosse terminada e entrasse em vigor.

Esta reforma foi implementada sem o recurso a experiências-piloto que permitissem detetar e corrigir eventuais problemas ou deficiências, ao contrário do que estava a acontecer com a reforma precedente, implementada a partir de 3 experiências-piloto que seriam alargadas após um processo de monitorização e avaliação. Os problemas surgidos na implementação da atual reforma, iniciada a 1 de setembro de 2014, tiveram expressão a vários níveis: informático, com a paralisação do programa informático CITIUS durante cerca de 2 meses e consequências posteriores que nunca foram devidamente avaliadas e relatadas; condições físicas

^[7] Em resumo, a reforma da organização judiciária portuguesa procurou “alcançar três objectivos primordiais: (i) alargar a base territorial das circunscrições judiciais, que deverá passar a coincidir, em regra, com as centralidades sociais, (ii) instalar jurisdições especializadas a nível nacional e (iii) implementar um novo modelo de gestão das comarcas.” (PLMJ, 2014). Substituíram-se 232 comarcas territoriais por 23 comarcas agregadas num

novo modelo de gestão, sendo que estas subdividem-se em Instâncias Centrais (onde podem existir Instâncias de Competência Genérica) e Instâncias Locais (nestas existem ainda as Secções de Proximidade). Cada comarca terá todas as áreas jurídicas de forma especializada, sendo governadas por um Conselho de Gestão tripartido composto pelo juiz-presidente, magistrado do Ministério Público coordenador e administrador judiciário. Neste

processo, foram extintos 20 tribunais judiciais. A maioria dos tribunais existentes antes da reforma, foram agregados e redistribuídos dentro das novas circunscrições, ou seja, dentro das novas 32 Instâncias Centrais. Para mais informações, ver o *site* oficial do Ministério da Justiça: <http://www.dgaj.mj.pt/sections/destaques/home-destaque/reorganizacao-judiciaria>

dos edifícios, com as condições de trabalho em muitos tribunais a serem insuficientes para o exercício regular da justiça, para além dos múltiplos tribunais que se encontravam em obras, sem capacidade para efetuar uma justiça digna; a falta de contemplação de espaço de arquivo para colocar organizadamente os processos; a deficiente formação dos profissionais sobre a nova organização, assim como do funcionamento dos próprios edifícios, deixando para os novos coordenadores de comarca a responsabilidade de, num curto espaço de tempo, terem de instalar novas estruturas organizativas; a insuficiente informação disponibilizada à opinião pública, gerando dificuldades de acesso aos serviços judiciais; entre outras consequências sentidas pelos profissionais do foro e vistas pela população portuguesa.^[8]

A grande turbulência sentida durante alguns meses no funcionamento da justiça, com consequências ainda hoje visíveis e vividas pelos profissionais do foro e cidadãos que recorrem à justiça, derivou não só da devida falta de planeamento da reforma, em virtude do pouco tempo despendido para o efeito, bem como pela evidente falta de recursos financeiros investidos no curto prazo para que a “reforma do século” pudesse efetivamente ser implementada com êxito. Só deste modo os benefícios a médio-longo prazo poderiam ser alcançados, mesmo sabendo que a reforma encerra em si mesmo questões polémicas, relacionadas com o acesso geográfico dos cidadãos aos tribunais.

5.2. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL, COESÃO SOCIAL E ACESSO FÍSICO DOS CIDADÃOS AOS TRIBUNAIS

A substituição de uma organização judiciária complexa por outra que aprofunda o conceito de “especialização” mas mantém, ou mesmo aumenta,

[8] Ficaram famosas as imagens transmitidas nos diversos canais televisivos de tribunais, nos últimos meses de 2014 e inícios de 2015, com obras em curso, enquanto funcionavam diligências judiciais e/ou julgamentos, dos

funcionários e magistrados a transportarem, nos seus carros privados, milhares de processos durante as férias judiciais, das dificuldades sentidas por funcionários e magistrados a trabalhar em contentores adaptados enquanto os

tribunais estavam em obras, entre muitas outras relatadas diariamente por múltiplos atores judiciais, sindicais/associativos e/ou políticos.

a complexidade, com agregação de competências em territórios dispersos, com instâncias centrais (dividida em secções) e instâncias locais genéricas, especializadas e de proximidade, Departamentos de Investigação e Ação Penal em cada nova comarca, entre outras, não ajudou a simplificar o modelo de organização judiciária. Adicionalmente, a nova reforma decidiu manter a histórica separação entre tribunais judiciais e tribunais administrativos e fiscais, com alguns problemas já identificados em outros trabalhos (Dias, 2004) e em várias discussões judiciais e políticas sobre as (des)vantagens desta opção.^[9]

A falta de informação sobre localização e competências territoriais e jurídicas junto dos cidadãos e de outros atores institucionais e da sociedade civil foi gerador de bastantes perturbações, ficando os utentes da justiça num período de “blackout” informativo sobre onde e a quem se dirigir no período de transição e mesmo durante algum tempo posterior. A não divulgação e distribuição atempada de materiais de divulgação ou folhetos informativos ou não existência de sítios eletrónicos com a informação completa sobre a distribuição dos novos tribunais, competências e contactos motivaram insatisfações contínuas.

A distribuição das secções especializadas, dentro do Tribunal de Instância Central, aproveitando os edifícios já existentes dos tribunais anteriores, agora agregados, foi feito sem critérios compreensíveis e, aparentemente, sustentados meramente no aproveitamento das estruturas físicas. Os exemplos de localizações estranhas relatados pelos próprios agentes judiciais foram recorrentes, bem como o descontentamento dos cidadãos. Não se conheceram estudos que justificassem algumas das opções tomadas, tendo-se assim verificado a implantação de secções especializadas em áreas geográficas onde o volume processual era escasso, ao

[9] A discussão centra-se, entre outros assuntos: na integração, ou não, dos tribunais administrativos e fiscais como secções nos tribunais judiciais, à imagem do que sucede, por exemplo, com

a área laboral ou penal; a duplicação de estruturas como a existência de dois Supremo Tribunais Administrativo e de Justiça ou dois Conselhos Superiores para os Tribunais Administrativos

e Fiscais e para a Magistratura em geral; e a gestão separada de recursos humanos, em particular de juízes, que é gerador de disfuncionalidades.

mesmo tempo que noutras áreas da mesma circunscrição se registava a ausência dessa secção face ao número de processos existentes.

A opção por uma reforma do mapa judiciário que opta por uma distribuição territorial baseada em critérios quantitativos e não qualitativos levantou de imediato questões relativas ao não acautelamento da coesão territorial, social e económica. O planeamento da distribuição dos serviços do Estado deve procurar diminuir as diferenças existentes entre regiões, provendo o que, genericamente, se designa como coesão social. Ora, este processo mostrou claramente que se privilegiou uma distribuição de tribunais e serviços adjacentes com base em meros cálculos matemáticos, onde, segundo defenderam os responsáveis do Ministério da Justiça, se assegurava uma distância mínima de 30 km de um serviço de justiça (MJ, 2012: 17), para todo o território. Tal não se veio a verificar, não só porque existiam diferenças maiores das zonas de residências dos cidadãos, como também não se considerou a desigual distribuição de transportes públicos e acessibilidades nas diferentes regiões do país. Complementarmente, assumiu-se novamente que a organização judiciária não deveria estar integrada em nenhuma das unidades territoriais existentes para a distribuição dos serviços públicos, reforçando-se a desarticulação da organização territorial da justiça com os demais serviços públicos (saúde, educação, segurança social, etc.), situação que gerou maiores perturbações pela necessidade de interagir com diferentes organismos públicos que, agora, descoincidem ainda mais territorialmente.

5.3. CONDIÇÕES DE TRABALHO

E DE FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

Implementar uma reorganização dos tribunais sem ter, previamente, uma capacidade física instalada é gerador de más condições de trabalho e, conseqüentemente, de prestação de serviços aos cidadãos sem a qualidade exigida. Deste modo, tendo-se assistido a um planeamento e implementação de uma reforma desta natureza sem assegurar as adequadas condições físicas de instalação dos serviços e, dentro destes, dos recursos

humanos, originou a existência de múltiplos tribunais sem as condições mínimas para desempenhar cabalmente a missão dos tribunais. Tribunais em obras, profissionais em contentores, acantonamento de profissionais e processos foram apenas algumas das situações provocadas que, infelizmente, ainda perduram em muitos tribunais. A motivação dos profissionais do sistema judicial fica assim bastante diminuída, tal como o exercício competente e digno das suas funções (Lima, 2004 e 2006).

A concentração de tribunais exigia, em muitos casos, novos edifícios capazes de integrar os recursos humanos, equipamentos e espaço de arquivo de forma adequada e com previsão de necessidades futuras. A distribuição dos diferentes serviços (secções, instâncias locais, DIAPs, etc.) por edifícios dispersos territorialmente, de acordo mais com a conveniência de “arrumação” de serviços e pessoas do que efetivas necessidades de acesso aos serviços especializados, motivou problemas e dificuldades aos profissionais e aos cidadãos que procuram justiça.

Faltou planear e garantir uma organização de serviços com a correta funcionalização dos edifícios para garantir espaços adequados aos utilizadores (profissionais internos, advogados, utentes, serviços de apoio, etc.). Contudo, dado o *timing* da reforma (executada num curtíssimo espaço de tempo), bem como dos meios disponíveis (financeiros, equipamentos, recursos humanos e edifícios), verificou-se um início de funcionamento atribulado do novo mapa judiciário, com condições de trabalho muito precárias (em que a Autoridade para as Condições de Trabalho, caso atuasse, teria motivos para fechar alguns serviços que não estão em condições adequadas para o seu funcionamento, devido, por exemplo, a decorrerem obras, a limitações de espaço, insalubridades, entre outras situações ainda existentes).

5.4. COMPLEMENTARIDADE DE SERVIÇOS E DE MECANISMOS DE RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE LITÍGIOS

A reforma do mapa judiciário integrava ainda a necessidade de planear uma correta articulação entre os serviços judiciais, em particular do

Ministério Público, com os atuais mecanismos de Resolução Alternativa de Litígios (RAL), como sejam os serviços de informação e consulta jurídica, serviços de mediação, serviços de arbitragem, entre outros. Isto implicava, não só estudar e prever a sua necessidade, de acordo com a nova organização territorial da justiça, como igualmente garantir a prestação de informação sobre as opções disponíveis junto dos cidadãos para resolver os seus problemas (incluindo também junto dos profissionais de justiça).

Impõe-se assim pensar a reorganização dos atuais mecanismos de RAL, de acordo com o novo mapa judiciário, de modo a garantir a sua existência nas atuais 23 comarcas, distribuídos de forma equilibrada e articulando com os diversos serviços judiciais, com as devidas garantias de acessibilidade dos cidadãos.

A articulação, em termos de competências territoriais, com os principais serviços de apoio aos tribunais (serviços de segurança social, Institutos de Medicina Legal, registos e conservatórias, etc.), são outra componente descurada e não contemplada no desenho do novo mapa judiciário, reforçando as dificuldades em assegurar a devida ligação entre serviços judiciais e os outros serviços do Estado.

5.5. SERVIÇO DE ATENDIMENTO AOS CIDADÃOS: O MINISTÉRIO PÚBLICO EM (IN)AÇÃO

O serviço de atendimento ao público do Ministério Público é, como discutido atrás, uma componente fundamental do exercício das suas funções. A reforma do mapa judiciário foi implementada sem qualquer preocupação de incorporação de uma rede coerente, articulada e complementar de serviços de apoio aos cidadãos pelo Ministério Público. Ficou a faltar um sistema de atendimento ao público do Ministério Público por áreas jurídicas ou genéricas, assim como horários, dias ou modelos de atendimento programados. A Procuradoria-Geral da República veio, posteriormente, procurar colmatar esta lacuna através da exigência do previsto na nova Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto)

e no respetivo regulamento que a operacionaliza (através do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março), fomentando a criação, em cada uma das 23 comarcas, de um regulamento de funcionamento do serviço de atendimento ao público do Ministério Público. Pese embora, as diretrizes gerais sejam aplicáveis a todas as comarcas, permite-se que haja diferenças de funcionamento de acordo com as especificidades territoriais e populacionais. Contudo, tal não se justifica quando se exige alguma harmonização e previsibilidade nos serviços disponíveis junto dos cidadãos.

A deficiente informação disponível junto dos cidadãos sobre o serviço de atendimento do Ministério Público veio perpetuar um problema que se sentia igualmente antes da implementação da reforma do novo mapa judiciário. Há que realçar, contudo, o esforço da Procuradoria-Geral da República e mesmo do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público na criação de mecanismos, em particular páginas de internet^[10], onde a publicitação e informação sobre os diferentes serviços e competências do Ministério Público são explicadas e enunciadas.

Ficou a faltar uma melhor definição dos conteúdos que o atendimento ao público pode realizar, seja em termos jurídicos ou meramente administrativo, de modo a que os serviços de inspeção ao desempenho profissional dos magistrados do Ministério Público, assim como dos serviços judiciais de apoio, possam valorizar de igual modo o volume/pendência processual e o atendimento e os resultados deste serviço. Porque como se referiu atrás, o potencial de esclarecimento e de resolução de potenciais conflitos, numa fase judicial, que este serviço compreende é um elemento fundamental para que possa haver uma justiça mais célere, competente e informada junto dos cidadãos que procuram resolver/esclarecer os seus problemas.

[10] De assinalar que o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público teve uma meritosa iniciativa ao lançar a “Campanha de Informação sobre o Ministério Público” que, segundo se refere no respetivo site, pretende

(<http://ministerio-publico.pt/>): “Informar sobre o que é o Ministério Público, como está organizado, quais são as funções, como é que estas servem o país e todas as pessoas e como é que elas podem recorrer ao Ministério

Público (podendo saber, para a área da sua residência, e consoante a natureza do assunto, onde se encontra o Ministério Público competente, quais os seus contactos e quando é que poderá ser atendido).”

5.6. A GESTÃO DO SISTEMA JUDICIAL (EDIFÍCIOS, EQUIPAMENTOS E INFORMÁTICA, RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS)

A discussão nos pontos anteriores releva de uma necessidade prévia de reestruturar o sistema de gestão dos tribunais e demais serviços complementares, que teria sido o passo óbvio antes da planificação da reforma do mapa judiciário. Independentemente do modelo de mapa judiciário que se implementa, com mais ou menos tribunais, em modelo mais ou menos concentrado, a gestão do sistema global é um elemento fundamental para que qualquer opção, num nível inferior, possa funcionar adequadamente. Foi, assim, adotada uma reforma ao nível da organização dos tribunais, mas manteve-se a estrutura espartilhada de gestão global do sistema^[11], onde múltiplos serviços com influência direta no funcionamento dos tribunais se mantêm completamente autónomos e com pouca articulação entre si. Ainda mais, quando os serviços dependem diretamente do Ministério da Justiça, sem que os agentes judiciais (em particular as estruturas de gestão dos tribunais) tenham grande capacidade de negociação capaz de resolver os problemas do dia-a-dia de forma eficaz e célere.

Urge, portanto, repensar a gestão dos tribunais num modelo semelhante ao de países nórdicos, irlandês ou holandês, com autonomia e independência do Ministério da Justiça (a quem cabe elaborar as leis e fiscalizar o funcionamento da justiça), de modo a garantir uma gestão de proximidade e uma maior capacidade de resolução dos problemas e de resposta às necessidades estruturais e de dia-a-dia (Dias, 2004). Contudo, é sabido que existem históricas resistências, em particular do poder político, que assim consegue ir mantendo um “controlo” externo do desempenho judiciário, com reflexos nos processos de negociação, especialmente, com as magistraturas portuguesas. As próprias magistraturas

[11] A gestão de edifícios, equipamentos e informática e recursos humanos e financeiros é repartida pela Direção-Geral da Administração da Justiça,

pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça e pelos diversos Conselhos (Magistratura, Ministério Público e Oficiais de Justiça).

têm-se igualmente oposto, com receio de perder a “autonomia” (limitada, é um facto) na gestão das carreiras e da ação disciplinar dos seus pares, vendo nisso um fator restritivo da sua independência, ainda que na realidade seja mais aparente que efetivo.

A garantia de autonomia/independência da gestão dos tribunais é essencial para a independência (funcional e judicial) face ao poder executivo. Por conseguinte, a redefinição do modelo de gestão global do sistema judicial, com a criação de um Conselho de Justiça único (que funda os atuais conselhos superiores), que incorpore as competências de diversos serviços do Ministério da Justiça e a efetiva gestão dos tribunais e seus recursos (incluindo humanos) é uma necessidade real para uma justiça mais próxima dos cidadãos, dos problemas que deve resolver e com maiores níveis de responsabilização efetiva dos seus titulares. Basta pensar no atual modelo de governação e gestão, dos diversos assuntos judiciais, para ser evidente a incapacidade de atribuição de qualquer responsabilidade pelas falhas no sistema, em que o “crash” do sistema informático em setembro de 2014 foi apenas um episódio bem evidente.

6. CONCLUSÕES (OU UM ROTEIRO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO PROACTIVO)

O Ministério Público português, na sua atual organização e competências, é um ator fundamental na garantia do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, quer formal quer informalmente. O desempenho de um importante papel de “interface” entre os diferentes atores judiciais e não judiciais envolvidos na resolução dos conflitos revela-se uma mais-valia que deve ser valorizada, assumida e promovida publicamente como elemento estruturante da sua atividade judicial.

Deve, no atual contexto, assumir o contato direto com os cidadãos como um elemento diferenciador da revalorização profissional, dado deter um potencial de “ativismo judicial” na promoção e defesa dos direitos sociais que lhe confere uma importância e centralidade da promoção

dos direitos de cidadania. Para melhor atingir esse objetivo, necessita de uma reorganização funcional tendo como eixo central o relacionamento com o cidadão. A Procuradoria-Geral da República deve promover uma discussão interna e externa no sentido de caminhar para um modelo organizacional que faculte os instrumentos necessários aos magistrados do Ministério Público de modo a possibilite uma ação que vá para além da intervenção processual em fase judicial. Os meios e o enquadramento legal necessários existem. A valorização da avaliação do desempenho profissional e da sua ação junto dos cidadãos, devidamente organizada e publicitada, é que precisam de ser aprimoradas para melhor retirar as mais-valias evidenciadas, mesmo quando comparados com outros modelos de Ministério Público existentes noutros países. E pela opinião dos seus profissionais, a disponibilidade para caminhar nesse sentido está presente de forma clara e assumida.

A recente reforma do mapa judiciário procurou, segundo as intenções do Ministério da Justiça, melhorar o acesso dos cidadãos a uma justiça com maior qualidade e de proximidade, sustentada na gestão concentrada de tribunais e na sua maior especialização. Contudo, a forma como foi planeada e implementada, por fortes pressões externas (efeito *troika*), foi gerador de um conjunto de problemas e dificuldades que, passados quase dois anos após o seu início, revelam ineficiências graves e problemas estruturantes que não foram resolvidos atempadamente.

A não integração de uma perspetiva de coesão territorial e social no planeamento da distribuição dos tribunais, a deficiente articulação com os meios alternativos de resolução de litígios, a falta de condições físicas e infraestruturais para o exercício das suas funções, a não estruturação de um sistema integrado de atendimento dos cidadãos pelo Ministério Público e a permanência de um modelo de gestão global do sistema judicial obsoleto, levaram a que o sucesso da reforma fosse, desde logo, limitado ou, mesmo, bloqueado. E falta ainda conhecer um levantamento dos reais problemas que transitaram ou perduram após o início do novo mapa judiciário, tendo a atual Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem,

referido que a sua preocupação, de curto prazo, vai para a resolução dos problemas mais graves que o mapa judiciário evidencia, esperando-se que a reformulação global possa ser planeada a médio-longo prazo^[12].

Pensar em medidas que possam melhorar o desempenho do Ministério Público na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça é, assim, e face ao exposto atrás, uma tarefa primordial. Sendo a Procuradoria-Geral da República um ator fundamental 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, deve definir claramente as prioridades que são necessárias para melhorar a sua atuação. A identidade profissional do Ministério Público 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, entre outras estratégias:

- a) criar coordenações temáticas dos serviços de atendimento por área jurídica (além de uma estrutura central), na Procuradoria-Geral da República e em articulação com os Procuradores Coordenadores das comarcas, 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;

[12] Ver a sua intervenção na audição na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República a 2 de fevereiro de 2016: (<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mj/noticias/20160202-mj-ar.aspx>)

- c) adotar uma atitude mais proactiva 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 apropriado, 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).

A reforma do mapa judiciário veio tornar o papel do Ministério Público ainda mais central no sistema de acesso ao direito e à justiça (tribunais). Apesar das dificuldades que a forma como a reforma foi planeada e implementada trouxeram, urge agora adaptar-se ao novo figurino institucional, promovendo as mudanças adequadas e contribuir para que as limitações sejam superadas no superior interesse do cidadão.

O Ministério Público português tarda, assim, pela introdução de melhorias e pela assunção cabal das suas potencialidades, no sentido de maior responsabilidade interna e na definição de uma estratégia de projeção externa junto dos cidadãos. Não basta as competências existirem legalmente, pois só uma prática profissional consentânea poderá ajudar a melhorar o funcionamento do sistema de acesso dos cidadãos à justiça. Um Ministério Público proactivo é o que deve defender melhor os interesses e direitos dos cidadãos, pelo que a proximidade, informalidade e capacidade de atuação são essenciais para o cumprimento da sua missão.

BIBLIOGRAFIA

- ALWIN, Duane; KROSNICK, Jon (1991), "The Reliability of Survey Attitude Measurement". *Sociological Methods & Research*, 1(20): 139-181.
- 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 (2013), *O Ministério Público no acesso ao direito e à justiça*. Coimbra: Almedina.
- DIAS, João Paulo; Jorge Almeida (2010), "The external and internal conditions for the independence of the judiciary in Portugal". In DE GROOT, Leny; ROMBOUTS, Wannes (ed.s) (org.), *Separation of powers in theory and practice: an international perspective*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 225-252.
- DGAJ – Direção-Geral da Administração da Justiça (2012), *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- FERREIRA, António Casimiro; DIAS, João Paulo; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; FERNANDO, Paula; CAMPOS, Alfredo (2013), *Contextos e Desafios da Transformação das Magistraturas: contributos dos estudos sociojurídicos*. Porto: Vida Económica.
- FERREIRA, António Casimiro; DIAS, João Paulo; DUARTE, Madalena; FERNANDO, Paula; CAMPOS, Alfredo (coord.) (2014), *Quem são os nossos magistrados? Caracterização profissional dos juizes e magistrados do Ministério Público em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- GOMES, Conceição (2013), "Democracia, tribunais e a reforma do mapa judiciário: contributos para o debate". *Revista Julgar*, nº 20, 81-93.
- KANKARAS, 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.
- KIERUJ, Natalia D.; MOORS, Guy (2010), "Variations in Response Style Behavior by Response Scale Format in Attitude Research". *International Journal of Public Opinion Research*, 22: 320-342.
- LIMA, Teresa Maneca (2004), "Trabalho decente, seguro e sem riscos: uma questão de direitos". *Revista Manifesto*, 7, 33-41.
- LIMA, Teresa Maneca (2006), "Riscos Profissionais no trabalho intelectual: da ergonomia aos factores psicossociais". *Actas do Colóquio Internacional Segurança e Higiene Ocupacionais*. SPOSHO.

- MJ – Ministério da Justiça (2012), *Linhas estratégicas para a reforma da administração judiciária*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- PLMJ (2014), *O Que Muda Com o Novo Mapa Judiciário*. Lisboa: PLMJ Sociedade de Advogados. < http://www.plmj.com/xms/files/newsletters/2014/Setembro/O_QUE_MUDA_COM_O_NOVO_MAPA_JUDICIARIO.pdf>
- SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição (coord.) (2010), *A gestão nos tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra: CES/OPJ.
- SANTOS, Susana (2014), “Novas reformas, velhos debates: análise das políticas de justiça e dos seus impactos no sistema judicial”. *Revista Configurações*, nº 13, 11-25.
- TAVARES, Rui (2013), “Reforma Judiciária e acesso ao Direito”. *Revista Julgar*, nº 20, 161-162.
- VANLEEUEWEN, Dawn M.; MANDABACH, Keith H. (2002), “A Note on the Reliability of Ranked Items”. *Sociological Methods & Research*, 31(1): 87-105.