



ÁREA TEMÁTICA: Direito, crime e dependências

Fragilidades e potencialidades do sistema de acesso ao direito e à justiça da família e dos menores: um estudo de caso (o MP e a promoção dos direitos das crianças)

BRANCO, Eliana Patrícia

Mestre em Teoria do Direito e Doutoranda em Sociologia do Direito

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

patriciab@ces.uc.pt

PEDROSO, João

Mestre em Sociologia do Direito e Doutorando em Sociologia do Direito

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

jpedroso@ces.uc.pt

Resumo

A partir de um estudo de caso que incidiu sobre o Tribunal de Família e Menores de Coimbra, procurou-se reflectir sobre o modelo de acesso ao direito e à justiça que temos e aquele que se pretende para o futuro. Numa área tão importante e complexa como é a referente à família e aos menores, em que os obstáculos e as fragilidades são muitos, verificámos que a capacidade de resposta das entidades estatais é ainda bastante reduzida.

A apresentação começará, deste modo, com uma observação geral sobre o regime de acesso ao direito em Portugal e sua evolução, passando, num segundo momento, à análise da oferta existente na área da família e dos menores, da visão dos actores intervenientes nesta área (em especial o Ministério Público, a Segurança Social e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens) e da articulação que se estabelece entre os mesmos. Num terceiro e último momento, iremos questionar a actual organização do modelo de acesso a direito e à justiça nesta área.

Palavras-chave: acesso ao direito e à justiça; MP; direito e justiça da família e crianças; CPCJ





A investigação desenvolvidaⁱ, de que emerge esta apresentação, pretendeu analisar o desempenho do Ministério Público como actor “charneira” que tem de recorrer a diversos saberes e instituições no contexto dos mecanismos facilitadores do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, no caso na área de família e menores. A hipótese de trabalho de que se partiu foi a seguinte: *o activismo do Ministério Público e dos tribunais, nesta área de conflito social estrutural, deve-se à existência de um Estado-providência pouco desenvolvido e à inexistência de estruturas organizadas no âmbito da sociedade civil, contribuindo, assim, para que o surgimento destes mecanismos informais de resolução de conflitos seja incipiente*. Procurámos, assim, compreender o funcionamento dos actuais mecanismos legais relacionados com o Tribunal de Família e Menores, no caso o Tribunal de Coimbra, e a “confiança” que os cidadãos depositam no actual modelo, determinando se ela se deve à sua fiabilidade ou à inexistência de alternativas. Na verdade, o actual conjunto de competências do Ministério Público pode configurar uma forma eficaz de garantir a efectividade dos direitos dos cidadãos nesta área social.

1. O direito de acesso ao direito e à justiça: considerações gerais

Em termos amplos, pode dizer-se, como defende Jacques Faget (1995), que o direito de acesso ao direito significa, num plano simbólico, a conquista da cidadania, o acesso ao estatuto de sujeito de direito e de direitos e, num plano instrumental, o acesso à informação sobre o direito e a capacidade de efectivação dos direitos, seja ofensivamente (*mettre en oeuvre un droit*), seja defensivamente (*faire respecter son droit*). Para Boaventura de Sousa Santos o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático, pelo que não existirá democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos (Santos, 1996: 483). É, pois, deste modo que o acesso ao direito e à justiça é hoje considerado um direito humano básico, com consagração em vários documentos jurídicos internacionais importantes, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanosⁱⁱ, a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentaisⁱⁱⁱ e, mais recentemente, a Carta Mundial do Direito à Cidade^{iv}. Ao nível da União Europeia (UE) está consagrado no Tratado de Amesterdão (arts. 61º a 67º) e na Carta dos Direitos Fundamentais (art. 47º).

Na perspectiva do utilizador existirão várias barreiras a um acesso efectivo ao direito e à justiça, devendo tais barreiras ser encaradas como obstáculos ao exercício da cidadania e à efectivação da democracia. Sumariamente, as barreiras com maior impacto serão as seguintes: morosidade, custos elevados, diminuta aplicação das leis e excesso legislativo, procedimentos demasiado formais, falta de um sistema de informação, inadequados regimes de apoio judiciário e um sentimento de medo ou de propósito fútil. Num relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (Pedroso *et al*, 2002) pode ler-se que os obstáculos referenciados se podem dividir em três tipos: económicos, sociais e culturais. Quanto aos factores económicos, tornam a justiça dispendiosa e proporcionalmente mais cara para as acções de pequeno valor, por alguns destes custos serem rígidos (Pedroso *et al*, 2002: 2). Quanto aos factores sociais e culturais, várias investigações levadas a cabo nos últimos anos têm demonstrado que existe uma forte procura insatisfeita de acesso à justiça. Além do mais, quanto mais baixo é o estrato socio-económico do cidadão, menos provável é que conheça um advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, que saiba onde, como e quando contactar o advogado e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais (Pedroso *et al*, 2002: 3).

A igualdade em direito, a igualdade de direitos, foi durante muito tempo concebida como igualdade formal (Putman, 2007). Mas é a procura, cada vez mais exigente, de uma igualdade concreta, real e não formal que justifica o intervencionismo jurídico, não só na esfera privada (contratual), mas também pública (processual). No final do século XVIII e inícios do século XIX, os cidadãos passavam toda a sua vida sem



sequer pensarem em se dirigir à justiça, o direito era relativamente simples e respeitado por todos e não tinha grande influência na vida quotidiana. Por outro lado, o direito de acesso à assistência e protecção jurídicas significava, apenas, que os indivíduos tinham um direito formal de propor ou de se defender de uma acção. Sendo o direito de acesso à justiça considerado como um direito natural, isso significava que os direitos naturais não tinham necessidade de acções afirmativas por parte do Estado para serem protegidos, pois, sendo direitos anteriores ao Estado, a sua preservação apenas requeria dele que não permitisse que fossem ofendidos.

À medida que as sociedades foram crescendo e complexificando-se, aumentaram as relações dos indivíduos com a administração pública; as acções e as relações assumiram uma natureza mais colectiva, reconhecendo-se, de forma gradual, os direitos sociais e os deveres estaduais, da comunidade, das associações e dos próprios indivíduos. O Estado, ao querer assegurar a segurança material de todos, assumiu-se como redistribuidor e planificador, de modo a transformar a sociedade à medida das suas ambições de progresso social (Ost e van de Kerchove, 2002). O chamado Estado-providência assistiu a um alargamento dos seus direitos porque os cidadãos contavam, cada vez mais, com um aumento das suas liberdades. É neste sentido que os novos direitos se servem das acções afirmativas do Estado para serem usufruídos por todos, sendo neste contexto que o direito de acesso efectivo à justiça ganha uma atenção particular dentro do Estado-providência, onde as reformas que tiveram lugar foram no sentido de capacitar os indivíduos enquanto consumidores, arrendatários, trabalhadores e, sobretudo, cidadãos. O direito de acesso efectivo à justiça tornou-se, pois, o requisito básico de um sistema jurídico moderno e igualitário, cujo objectivo é o de garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos (Cappelletti e Garth, 1978: 5).

Cappelletti e Garth (1978) descrevem a evolução dos regimes de acesso apelando à ‘metáfora das três vagas’. Para os autores, a existência de um verdadeiro *Movimento de Acesso ao Direito e à Justiça* apenas emergiu de forma organizada após a IIª Guerra Mundial. A primeira vaga coincidiu com o aparecimento dos regimes de *legal aid*, que consistiam em providenciar assistência judiciária, na forma de representação em tribunal, aos indivíduos economicamente desfavorecidos. A segunda fase estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção da representação dos interesses colectivos e difusos, visando ultrapassar as questões sistémicas ligadas ao problema da desigualdade entre os indivíduos. A terceira vaga coloca a ênfase não só na criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os chamados ADR (*Alternative Dispute Resolution* ou Resolução Alternativa de Litígios), mas também em reformas do próprio sistema de justiça, que se quer mais simples e acessível. E que apela também a uma maior eficácia na gestão dos recursos existentes e à busca de alternativas mais económicas.

Assim, pode correlacionar-se a expansão do acesso ao direito e à justiça com a política do *Welfare State*, sentido que começou a reverter nos anos oitenta e noventa, quando os governos perderam a fé nos programas do Estado-providência e começaram a cortar nos orçamentos do regime de acesso ao direito (Pedroso *et al*, 2002: 24). Os governos começaram a preocupar-se com as formas mais eficazes de utilização dos limitados recursos existentes. Este momento que, do ponto de vista prático, assinalou o fim do desenvolvimento do sistema de *legal aid*, coincidiu com a crise do Estado-providência e com o início de um período marcado por intervenções mais ou menos mascaradas por tentativas de redimensionamento e correlativas tentativas de “defesa” por parte das profissões jurídicas e dos grupos organizados, interessados na manutenção do sistema. Em razão da exigência de controlo da despesa pública, tida como prioritária, os vários sistemas de apoio judiciário de vários países (Canadá, Holanda, Suécia, etc.) foram sendo objecto de intervenções restritivas e somente nos países em que os regimes de apoio judiciário ainda não estavam suficientemente desenvolvidos e o movimento neoliberal ainda era débil é que se verificaram intervenções de melhoramento dos sistemas (Luca, 2007). Os requisitos de elegibilidade e de acesso ao sistema de apoio legal tornaram-se mais restritivos, ao mesmo tempo que começou a ser introduzido ou desenvolvido o pagamento parcial (ou total) do custo dos casos pelos “clientes”. As orientações políticas dos diversos governos foram no sentido de restringir o espectro de casos para os quais o apoio judiciário estava disponível, limitando-o progressivamente aos casos criminais (Pedroso *et al*, 2002).



No final do século XX e início do século XXI, sobretudo na Europa, começa de novo a assistir-se a um discurso político e legislativo de desenvolvimento e consolidação de todos os meios que permitam aos cidadãos aceder ao direito e à resolução de litígios. Nesse sentido, foram implementadas reformas em vários Estados (como no caso britânico), começando os governos a apostar nos mecanismos de mercado de forma a responder à procura crescente do sistema de justiça. Este modelo, chamado de *Market-Based System* (Harris, 2000), encara a justiça e o sistema judiciário como uma actividade empresarial, ao contrário do modelo *welfarista*, em que as prestações sociais, como a assistência jurídica, requeriam a imposição de alguns sacrifícios à eficiência do mercado. Por outro lado, os utentes do sistema de justiça são vistos como consumidores que têm ao seu alcance uma ampla 'selecção de produtos' aptos a resolver os seus problemas. Esta selecção inclui os diferentes mecanismos de resolução alternativa de litígios (como a mediação, arbitragem e conciliação) e o recurso a um *ombudsman* ou provedor de justiça, que são opções mais económicas que os mecanismos formais, ou seja, os tribunais. Por outro lado, existe também um maior acesso à informação jurídica, o que facilita um processo de decisão mais racional, já que esta se assume como indispensável à regulação da vida em sociedade e para obstar a litígios inúteis. A educação para os direitos^v, defende-se, pode funcionar como um modo alternativo de resolução de conflitos.

Quanto ao sistema formal de resolução de conflitos, ou seja, os tribunais, deve também, dentro deste novo modelo, funcionar mais próximo das regras de mercado. Isso é feito através do aumento do valor das custas judiciais e das taxas de justiça, o que levará a um aumento da eficiência do sistema judiciário ao desincentivar a procura. As pessoas com fracos recursos continuam a ser subsidiadas, mas esse apoio torna-se estratégico, pois existe uma avaliação das particulares condições de cada situação e não uma atribuição geral a todos os indivíduos com um rendimento inferior a determinado montante. Por outro lado, como se verifica em alguns sistemas (ex.: Reino Unido), os cidadãos podem ser indemnizados pelo tribunal no caso de se verificar morosidade processual, o que leva a que os tribunais sejam assim considerados responsáveis pela prestação dos seus serviços.

Verifica-se, também, o aparecimento de entidades privadas prestadoras de serviços de informação jurídica, que prestam os seus serviços via telefone ou Internet, tornando-se mais acessíveis aos cidadãos. Daí que se caminhe cada vez mais para uma perspectiva de comprador-fornecedor de serviços jurídico-legais. E, como sublinham John Flood e Avis Whyte (2006), há um maior investimento por parte de vários governos em alternativas ao regime de apoio judiciário, tais como o seguro para despesas jurídicas (o chamado *Legal Expenses Insurance* – LEI -, com grande mercado na Alemanha e na Suécia), os centros de consulta jurídica (como no caso do Reino Unido e que dependem de um staff de advogados, que são recrutados e formados), os serviços *pro bono* e os serviços *self-help* (neste domínio, a Internet adquire uma importância vital, ao fornecer uma vasta gama de produtos e de fontes de informação jurídica). Existe uma tendência para a privatização dos serviços e para a redução da intervenção estatal.

Se, numa fase inicial de desenvolvimento do movimento, a “porta” que se pretendia abrir era a da justiça ordinária e, portanto, a expressão “acesso à justiça” fosse essencialmente compreendida como equivalente a acesso aos tribunais, a evolução do movimento levou a uma perda da centralidade dos tribunais estatais e dos advogados e à ampliação da perspectiva de que o acesso à justiça significa a resolução dos conflitos através de instituições imparciais, não-corrúptas e justas, independentemente de existir, ou não, lugar à necessidade de recorrer aos advogados ou aos tribunais (Luca, 2007).

2. A evolução legal do regime de apoio judiciário: da Lei n.º 7/70 à Lei n.º 47/2007

A assistência judiciária^{vi} foi introduzida em Portugal, ainda em pleno Estado Novo, através da Lei n.º 7/70, associada ao Decreto n.º 562/70, que aprovou o Regulamento de Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários. Com a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou-se, no artigo 20.º, que a todos os cidadãos era assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, vindo a revisão de 1982 alterar a epígrafe deste artigo, consagrando o acesso ao direito e estabelecendo que todos têm direito à



informação e à protecção jurídica, nos termos da lei. Na sequência destas revisões constitucionais surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87, em que se passa do regime de assistência para o regime de acesso ao direito e aos tribunais, e nos termos do qual se verificou o alargamento do instituto do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuita. No que respeita ao apoio judiciário, o diploma não apresentou inovações significativas relativamente ao anterior regime, pelo que as alterações verificadas se prenderam com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário, que passou a ser, também, aplicável aos processos das contra-ordenações e a todos os processos apensos àquele em que se verificou a concessão.

A Lei n.º 46/96 surgiu em 1996, tendo alterado o Decreto-Lei n.º 387-B/87. As alterações consistiram em estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português e, por outro lado, o apoio judiciário relativo às pessoas colectivas apenas passou a poder ser concedido àquelas com fins não lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas.

O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi alvo de alterações marcantes em 2000, através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, que estipulou passar a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Justificou-se esta passagem de competências através da possibilidade oferecida pela desjudicialização, com a consequente libertação e reserva dos tribunais e do aparelho de administração da justiça para as questões com verdadeira dignidade jurisdicional. O procedimento de apoio judiciário passou a ser autónomo relativamente à causa respectiva, não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta, e o prazo para a conclusão do procedimento administrativo e decisão sobre o pedido de apoio judiciário passou a ser de 30 dias. Decorrido esse prazo sem ter sido proferida qualquer decisão, considerava-se tacitamente deferido o pedido, sem necessidade de fundamentação. Havendo deferimento do pedido de apoio judiciário, deveria a decisão especificar a modalidade e a medida concreta do apoio concedido. Com esta Lei houve, também, um alargamento dos beneficiários da protecção jurídica, que passaram a ser os cidadãos nacionais e da União Europeia que demonstrassem não dispor de meios económicos bastantes para suportar os honorários dos profissionais forenses e para custear os encargos de uma causa judicial.

A partir de 2004 surgiu a Lei n.º 34/2004, cujos objectivos principais eram os da procura de uma melhor delimitação do conceito de insuficiência económica e a transposição da Directiva comunitária n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro (no caso de litígio transfronteiriço, em que os tribunais competentes pertençam a outro Estado da União Europeia, a protecção jurídica abrange ainda o apoio pré-contencioso e os encargos específicos decorrentes do carácter transfronteiriço do litígio). Este novo regime reconhece que não são apenas os obstáculos de natureza económica que impedem ou dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, pelo que a realização ou defesa dos direitos dos cidadãos depende do conhecimento da respectiva existência e/ou violação, bem como dos instrumentos legais de que podem usar com vista ao respectivo acautelamento. É ainda alargado o âmbito dos beneficiários, tendo direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais e da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica. Por seu turno, há a densificação do conceito de insuficiência económica.

Recentemente, foi publicada a Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, entrada em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008. Esta Lei surgiu por se entender oportuno proceder à avaliação do regime anterior, pelo que tem por objectivo 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. Quanto aos beneficiários, verifica-se que as pessoas colectivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada passam a não ter direito a protecção jurídica, enquanto que as pessoas colectivas sem fins lucrativos têm apenas direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário. No que respeita às modalidades de apoio judiciário, e ainda que, no essencial, sejam as mesmas do anterior regime, há agora uma nova organização e redacção. O âmbito de aplicação também se torna mais



abrangente, já que passa a aplicar-se também nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios e, também, nos processos que corram nas conservatórias. Um artigo totalmente novo na sua redacção e conteúdo é o artigo 45º, nos termos do qual se introduzem novas regras relativas à admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, nomeação de patrono e de defensor e pagamento da respectiva compensação. Outra área que também foi modificada é a respeitante ao processo penal. Nesta sede, e caso o arguido não constitua advogado (sendo advertido do seu direito a fazê-lo), deve o mesmo, no momento em que presta termo de identidade e residência, emitir uma declaração relativa ao rendimento, património e despesa permanente do seu agregado familiar. Após esta declaração, a secretaria do tribunal deve fazer a apreciação da insuficiência em função da mesma e dos critérios legais. Por sua vez, a nomeação de defensor tem carácter provisório e depende da concessão de apoio judiciário pelos serviços da segurança social.

3. O MP enquanto promotor do acesso dos direitos das crianças nos tribunais e nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ)

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), as funções do Ministério Público poder-se-ão 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 carenciadas de protecção, designadamente, verificados certos requisitos, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc.”. Assim, e nos termos do Estatuto do MP (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto), ao Ministério Público compete representar, no caso em questão do direito da família e menores, os menores, enquanto incapazes, e as famílias, na defesa dos seus direitos (cf. art.º 3.º). Estas atribuições do Ministério Público estão, ainda, previstas e dispersas pelas leis de processo e em legislação avulsa, como é o caso da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro), nos termos da qual “o Ministério Público acompanha a actividade das comissões de protecção, tendo em vista apreciar a legalidade e a adequação das decisões, a fiscalização da sua actividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados”.

4. O acesso ao direito e à justiça: o papel do MP na justiça das crianças

4.1. A intervenção judicial do MP nos processos tutelares

A intervenção judicial do MP na defesa dos direitos das crianças reflecte-se nos processos tutelares cíveis, de promoção e protecção e educativos.

Antes de mais, impõem-se alguns dados estatísticos. Assim, analisando os dados de 1993 a 2000 relativos aos processos tutelares (Quadro 1), verifica-se um crescimento do número de processos pendentes, entrados e findos em todas as categorias, nos anos de 1999 e 2000, em comparação com os anos anteriores. No ano de 2001, os dados espelham já a reforma levada a cabo na justiça tutelar (com a entrada em vigor da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, e da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, que vieram regular, de modo autónomo, os processos de promoção e protecção de crianças e jovens em perigo e os processos tutelares educativos, respectivamente). Relativamente aos processos tutelares educativos constata-se uma redução muito significativa dos processos pendentes. Esta redução pode ser explicada pela reclassificação, em 31 de Dezembro de 2001, dos processos tutelares pendentes nos tribunais como processo de promoção e protecção. O processo de reclassificação traduziu-se num aumento das pendências dos processos tutelares de promoção e protecção e diminuição das pendências dos processos tutelares educativos.



	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I.*	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	23378	100,0	24165	100,0	23901	100,0
1993	22625	96,8	25298	104,7	23098	96,6
1994	23759	105,0	27939	110,4	26228	113,6
1995	24942	105,0	27874	99,8	25188	96,0
1996	27564	110,5	27291	97,9	24573	97,6
1997	30523	110,7	28564	104,7	25670	104,5
1998	34645	113,5	30101	105,4	26613	103,7
1999	37988	109,6	31996	106,3	28911	108,6
2000	39708	104,5	38765	121,2	36506	126,3
2001	39792	100,2	30533	78,8	35854	98,2
2002	39792	100,0	30533	100,0	35854	100,0
2003	33335	83,8	35071	114,9	30791	85,9
2004	37500	112,5	36688	104,6	32325	105,0

Quadro 1: Jurisdição Tutelar nos Tribunais Judiciais de 1.^a Instância – total geral nacional (1992-2004). Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ). * 1992=100.

O número de processos tutelares educativos entrados em 2001 é bastante baixo face à tendência verificada na década de 1990. Podemos afirmar, em primeiro lugar, que, relativamente aos processos pendentes a 1 de Janeiro, constatámos que após o ano de 2001 se tem registado uma diminuição do volume de pendências. No entanto, no período de 1992 a 2004 os processos pendentes, apesar da diminuição verificada nos últimos anos, registaram um aumento na ordem dos 60,4%. Por outro lado, e relativamente ao número de processos entrados, verificamos um aumento de 51,8% no período em análise. Relativamente ao número de processos findos, é de referir que se verificou um aumento de 35,2% no geral.

Se analisarmos apenas a evolução dos processos tutelares cíveis verificamos que, relativamente aos números de processos pendentes, existiu um acréscimo de 79,2% no período em análise. Relativamente ao número de processos entrados, verificou-se um aumento de 65,9%, ligeiramente inferior ao número de pendências. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos findos, registou-se um aumento na ordem dos 43,9% entre 1992 e 2004, mas este crescimento não foi uniforme ao longo dos anos, sendo este período marcado por fortes oscilações. Nos anos de 1993, 1995 e 1996 registaram-se diminuições do número de processos findos, que contrastam com aumentos nos anos seguintes. Contudo, esta diminuição é contrariada pelos aumentos registados nos dois anos seguintes, voltando a verificar-se uma ligeira diminuição no ano de 1999.



	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I.*	ENTRADOS	N.I	FINDOS	N.I
1992	16036	100,0	17743	100,0	17560	100,0
1993	15362	95,8	18264	102,9	17205	98,0
1994	15684	102,1	20967	114,8	19986	116,2
1995	16182	103,2	20685	98,7	19515	97,6
1996	17386	107,4	20454	98,9	18968	97,2
1997	19227	110,6	21237	103,8	19927	105,1
1998	20615	107,2	22153	104,3	20540	103,1
1999	22046	106,9	21183	95,6	19969	97,2
2000	22076	100,1	23607	111,4	22083	110,6
2001	22463	101,8	24249	102,7	23520	106,5
2002	22908	102,0	24652	101,7	23657	100,6
2003	23946	104,5	28492	115,6	23576	99,7
2004	28741	120,0	29441	103,3	25271	107,2

Quadro 2: Processos Tutelares Cíveis nos Tribunais Judiciais 1.^a Instância (1992-2004). DGPJ. * 1992 =100.

Atendendo a estes dados estatísticos de processos tutelares, constatou-se que a participação do Ministério Público nesta área, apesar de reforçada na legislação de 2001, tem vindo paradoxalmente a diminuir. Ou seja, se atendermos ao volume processual total, a participação do Ministério Público sofreu um decréscimo de 12,6%, que foi marcado pela forte diminuição verificada em 2001 e, apesar dos ligeiros aumentos nos anos seguintes, em 2005. Quanto à participação do Ministério Público nos processos tutelares cíveis constatamos que a sua presença, no total de processos, aumentou nos últimos anos, tendo esse aumento, no período em análise, alcançado um valor de 155,3%, apesar da forte diminuição registada no ano de 2001.

4.2. A ação do MP no Distrito Judicial de Coimbra: no atendimento, nos Tribunais e nas CPCJ

A concluir, algumas notas da investigação sobre os serviços do Ministério Público no Distrito Judicial de Coimbra: de acordo com o Relatório de Actividades da Procuradoria-Geral da República do ano de 2005 – último ano disponível à data de realização deste estudo – aponta-se para o facto de se colocarem graves dificuldades na actividade do Ministério Público, nomeadamente o problema da carência de magistrados. Segundo a Procuradoria-Geral, esta situação é agravada pela circunstância de em vários tribunais estar colocado um significativo número de magistrados judiciais para além dos quadros, o que torna sobremaneira penosos o exercício das tarefas que incumbem aos magistrados do Ministério Público. Por outro lado, aos procuradores da República nos círculos judiciais foram atribuídas funções de coordenação.

Olhando para a jurisdição de família e menores no Distrito Judicial de Coimbra, e contrariando a tendência referida nos processos tutelares, verifica-se um aumento significativo dos processos de promoção e protecção de crianças em perigo. Assim, em Coimbra foram iniciados 834 processos no ano de 2005, contra 577 processos no ano de 2004, o que se traduz num aumento de 44,5%. Por outro lado, e relativamente aos processos tutelares educativos, foram movimentados 991 contra 995 no ano de 2004; deram entrada 628 processos no ano de 2005, contra os 667 no ano de 2004. O número de processos findos em 2005 foi de 621, tendo em 2004 findado 639 processos. Por fim, e no que diz respeito ao número de processos pendentes, em 2005 o valor era de 370, contra 356 em 2004.

Por fim, apenas de referir que os magistrados interlocutores^{vii} participaram em 206 sessões de acompanhamento das actividades das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Em matéria de família e menores o Ministério Público interpôs 9 recursos e respondeu a 40.



Centrando a análise nos dados provenientes do Tribunal de Família e Menores de Coimbra, podemos afirmar que o número de processos (tutelares cíveis, promoção e protecção e tutelares educativos) de 2001 para 2002 aumentou, tanto em termos de pendentes, como de entrados e de findos. Ou seja, podemos afirmar que de 2001 para 2002 o Tribunal de Família e Menores de Coimbra registou um aumento do volume processual tutelar.

Antes de qualquer intervenção processual do Ministério Público este presta, ou poderá prestar, um importante serviço de atendimento e informação aos utentes, que permitirá um melhor acesso à justiça e ao direito. O atendimento no Tribunal de Família e Menores de Coimbra é realizado pelos funcionários. E somente em situações complexas é que existe intervenção dos dois procuradores da República, que seguidamente darão origem a procedimento. As fichas de atendimento existentes são em formato de papel. Contudo, estas não são arquivadas ou guardadas no arquivo do tribunal, uma vez que não são contabilizadas em termos da execução dos relatórios anuais de actividade do Ministério Público. Deste modo, e após um período de tempo considerável, as fichas são destruídas. Recorrendo às fichas de 2006 e 2007, constatou-se que a esmagadora maioria dos utentes são mulheres. Por outro lado, na maioria das situações os indivíduos são casados ou vivem maritalmente e têm apenas um filho. Relativamente ao assunto que os levou ao Tribunal, concluímos que tem a ver com a fixação do valor da pensão de alimentos e o regime de visitas. Todos estes casos deram início a processos de regulação do poder paternal.

Segundo informações prestadas pelo Tribunal de Família e Menores de Coimbra, no ano de 2005 foram atendidas 190 pessoas, o que significou uma diminuição no número de atendimentos realizados pelo Tribunal. Esta diminuição prende-se com o facto de os casos de crianças em perigo serem orientados (pela Polícia) para a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, que também presta atendimento nestas situações. Assim sendo, chegam ao Tribunal apenas as questões relacionadas com tutela, divórcio e incumprimento do poder paternal.

4.3. A rede de actores intervenientes

A par do Ministério Público, surgem outros actores de relevo, tais como as Comissões de Protecção das Crianças e Jovens e a Segurança Social.

Quanto às Comissões de Protecção das Crianças e Jovens: têm as suas funções e competências estabelecidas na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei nº. 147/99, de 01 de Setembro). São instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional, que têm por função a promoção dos direitos das crianças e dos jovens e a prevenção ou terminação de situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral. Podem funcionar em modalidade alargada (prevenção e informação à comunidade sobre os direitos das crianças) ou restrita (promoção e protecção em concreto, relativamente a cada situação de perigo), tendo, consoante a modalidade em questão, composições diferentes (arts. 16º, 17º e 20º) e funcionamentos diferentes.

Analisando o fluxo processual das CPCJ a nível nacional constatamos que, relativamente aos processos instaurados, se assistiu, no período compreendido entre 2000 e 2006, ao seu aumento significativo, mais expressivo a partir de 2005 – 1.623 em 2000 para 25.209 para 2006. De referir, ainda, que relativamente aos processos instaurados os estabelecimentos de ensino são a principal entidade sinalizadora. Por outro lado, as polícias têm vindo a ganhar relevo. No que diz respeito ao Ministério Público, o número de processos instaurados, em 2006, corresponde a 4,8% do total. Já no ano de 2005 este valor era de 6,2%, o que revela uma diminuição da participação do Ministério Público. Relativamente à actividade da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Coimbra verificamos que o número de processos instaurados em 2006 representava cerca de 1/3 do total do Distrito.

Relativamente ao papel da Segurança Social na área da Família e Menores: é responsável pela apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. De 2006 para 2007 a Segurança Social de Coimbra registou



uma diminuição de pedidos na área tutelar educativa e conseqüente aumento dos processos de jurisdição de menores, representando a promoção e protecção de menores um peso muito superior – 75% no primeiro trimestre de 2006 para 85,7% em 2007. De referir, ainda, que no ano de 2006 todos os pedidos de promoção e protecção foram deferidos. Esta situação repete-se em 2007 para o caso dos processos tutelares educativos, onde não existe nenhum indeferimento. De salientar que, no caso da jurisdição de menores, não existem casos de imigrantes e há um maior peso das mulheres (cerca de 80% dos pedidos). No que diz respeito aos processos de protecção jurídica para os tutelares cíveis, registou-se uma diminuição do número de processos deferidos no primeiro trimestre de 2007, comparativamente com igual período de 2006. Por outro lado, o número de processos arquivados registou também uma diminuição de 2006 para 2007.

A realização, durante a investigação, de um *focus-group*^{viii}, na área de família e menores, no que respeita ao papel que o Ministério Público cumpre no sistema de acesso ao direito e à justiça da família e crianças, desempenhado em articulação com outras entidades, tais como Ordem dos Advogados, Segurança Social e Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, permitiu retirar algumas ideias importantes. Assim, a opinião veiculada foi a de que o Ministério Público pode ser encarado como um serviço especializado de informação ao público.

O actual sistema de atendimento, de informação e consulta jurídicas e de apoio judiciário é identificado pelos vários operadores como um problema grave, dada a existência de um grande défice de informação jurídica, que o cidadão vai tentando suprir através do recurso aos serviços da Segurança Social e/ou das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens. No entanto, ainda existem muitas indefinições, que não permitem avançar com uma noção precisa de como deve funcionar o sistema de informação, nem como esta articulação entre entidades se deve processar.

O papel exercido pelos outros actores envolvidos é, igualmente, destacado, por permitir, por vezes, uma complementaridade de intervenções. A Segurança Social e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens desempenham um papel de relevo no sistema de atendimento. A necessidade de efectuar algumas melhorias ao nível do funcionamento das Comissões, sobretudo em termos da articulação com o Tribunal e a Segurança Social, foi realçada pelos diversos intervenientes. O grande volume de trabalho gera a necessidade de operacionalizar as medidas previstas e de ter comissões mais profissionalizadas. No que toca à interlocução entre o Ministério Público e as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, realçaram-se como aspectos positivos o contacto muito próximo e a articulação de posições. Já quanto aos limites desta interlocução, foram focadas a deficiência na deslocação às comissões, a falta de tempo e de meios de transporte, pelo que se veiculou a opinião (ainda que não consensual) de que a coordenação das CPCJ deveria ser assegurada pelos magistrados do MP nas comarcas.

5. Conclusões

Em suma: do estudo que agora apresentamos resulta, paradoxalmente, uma diminuição da intervenção do MP em processos tutelares, a nível nacional, mas também um reforço substancial da acção do MP no sistema de promoção dos direitos e de protecção das crianças em perigo, em construção desde 2001, sendo consensuais as melhorias ocorridas, na lei e na prática do sistema, mas também que há ainda um grande caminho a percorrer para uma melhor e mais efectiva cidadania das crianças.



BIBLIOGRAFIA

- BARENDRECHT, Maurits *et al.* (2006), *How to measure the price and quality of access to justice?* In <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/cva/access/publications/pdf.pdf>.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital (1993), *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2.º Volume. 3.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- DEMO, Pedro (2005), "Santo Estado, Maldito Mercado: de certas esquerdas que são direitas" in *Revista Sociedade e Estado*, V. 20, nº. 2, Maio/Agosto 2005.
- EVANS, David Marshall (1997), "Access to justice", in HHJ I.B. Campbell (ed.) *Civil Justice Reform*, The Liverpool Law Review, Vol. XIX (1).
- FAGET, Jacques (1995), "L'accès au droit: logiques de marché et enjeux sociaux", in *Droit et Société*, n. ° 30/31.
- FERREIRA, António Casimiro; PEDROSO, João; DIAS, João Paulo; BRANCO, Patrícia; LIMA, Teresa Maneca (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: CES/Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra.
- COSTA, Salvador da (2007), *O apoio judiciário*. Coimbra: Almedina.
- FLOOD, John; WHYTE, Avis (2006), "What's wrong with legal aid? Lessons from outside the UK". In *Civil Justice Quarterly*, Vol. 25, Janeiro 2006.
- HARRIS, Peter (2000), *Reforming english civil justice: a market strategy for delivering Access to justice* in <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Peter%20Harris%20seminar.doc>.
- LUCA, Alessandra de (2007), *L'accesso alla giustizia in Inghilterra fra stato e mercato*. Turim: G. Giappichelli Editore.
- OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel (2002), *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- PATERSON, Alan; GORIELY, Tamara (eds.) (1996), *Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- PEDROSO, João; DIAS, João Paulo; TRINCÃO, Catarina (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.
- PUTMAN, Emmanuel (dir.) (2007), *Accès à la justice*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- SANTOS, Boaventura de Sousa *et al* (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.

ⁱ Referimo-nos ao Relatório *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: CES/Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra). Os nossos agradecimentos ao coordenador – Doutor António Casimiro Ferreira – e aos colegas investigadores nesse projecto – João Paulo Dias e Teresa Maneca Lima.

ⁱⁱ Cf. Artigo 10º.

ⁱⁱⁱ Cf. Artigo 6º: 1.

^{iv} Cf. Artigo X.

^v É de referir um relatório de Julho de 2007 da *Public Legal Education and Support (PLEAS) Task Force*, sob o título “Developing capable citizens: the role of public legal education” (Cf. www.pleas.org.uk), no qual se chama a atenção para a importância da educação jurídica, no sentido de educação para o direito e para os direitos, como forma de capacitar os cidadãos para o Direito e para o mundo jurídico-legal, de modo a que os mesmos sejam capazes de fazer um uso efectivo e eficiente dos instrumentos à sua disposição, o que lhes permite obter benefícios e contribui para alcançar a justiça social, já que encoraja ao respeito pelo Direito e ajuda à construção da coesão social da comunidade. Ao mesmo tempo, cidadãos mais capacitados e conhecedores, com maior capacidade de comunicação e de decisão, podem evitar processos desnecessários em tribunal, chegando mais depressa a um consenso e evitando um uso desnecessário de recursos.

^{vi} De acordo com Salvador da Costa (2007), em Portugal a assistência jurídica a quem dela carecia foi, em regra, deixada sem contrapartida remuneratória aos profissionais do foro, mas certas normas de direito antigo já previam sobre situações relativas ao acesso ao tribunal dos indigentes. A primeira Lei de assistência judiciária foi publicada em Julho de 1899, sendo de inspiração francesa. Mais tarde, foi integrada no estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto n.º 13809, de 1927. Em 1944, o Decreto-Lei n.º 33548 estruturou o regime de assistência judiciária, abrangendo o duplo benefício do patrocínio gratuito e dispensa do pagamento prévio de custas (sem prejuízo da sua contagem e, no processo penal, a favor dos ofendidos e acusadores particulares).

^{vii} De acordo com circular da Procuradoria-Geral da República, existe um magistrado interlocutor de cada CPCJ.

^{viii} Onde estiveram presentes magistrados do MP do Tribunal de Família e Menores de Coimbra, bem como representantes da Segurança Social, CPCJ e Ordem dos Advogados.