

O Ministério Público como Agente de Mudança Social

JOÃO PAULO DIAS

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

Introdução¹

A expansão global do poder judicial, como referiram Tate e Vallinder (1995), foi o mote que permitiu iniciar uma nova fase de atenção e reflexão sobre o papel que a justiça – corporizada pelos tribunais e, dentro destes, pelos juízes e agora também pelos magistrados do Ministério Público – ocupa na redefinição dos equilíbrios dos poderes dos Estados e na relevância da sua atuação para a consolidação

¹ A reflexão aqui apresentada sustenta-se parcialmente em trabalhos anteriores já publicados, de onde foram retirados algumas partes, adaptadas, atualizadas e melhoradas (Dias, 2013, 2015 e 2016).

dos sistemas democráticos. John T. Ishiyama (2012) analisa as múltiplas dimensões constitutivas de um sistema democrático, considerando que o desenho e conformação do poder judicial é extremamente importante no equilíbrio necessário na distribuição “territorial dos poderes”, ou como refere,

a escolha das instituições territoriais e judiciais é uma decisão crucial para o desenvolvimento de qualquer sistema político. O modo como os poderes executivo e legislativo são fiscalizados tem uma importância considerável no desenho constitucional. Os sistemas judiciais são tidos como os melhores mecanismos de fiscalização contra os excessos políticos dos outros poderes governamentais, ainda que permaneça consideravelmente em aberto o debate sobre o quão independente e/ou ativo pode ser um órgão de governação com um corpo não eleito (e, para alguns críticos, não responsabilizável) na conformação das políticas e das legislações. Outros, como vamos observando, argumentam que apenas com um *empowered* judicial é que a democracia pode ser promovida e consolidada² (Ishiyama, 2012: 217).

A independência da justiça, exercida pelos seus profissionais, seja qual for o modelo de integração nas carreiras, é um princípio fundamental para garantir que, no complexo jogo de equilíbrio entre os três poderes estatais da velha conceção de Montesquieu, os direitos de cidadania são cabalmente respeitados e os princípios basilares de um sistema democrático são assegurados. Contudo, a aplicação e sustentação deste princípio não depende apenas do poder judicial, dado que o seu desempenho se encontra limitado pelos meios e leis que os outros poderes do estado colocam à sua disposição. Esta é uma limitação histórica, da qual não se antevê qualquer modelo alternativo que a permita superar. E com o avolumar das crises financeiras e económicas dos Estados ocidentais, entre os quais os integrantes da União Europeia, como é o caso de Portugal,³ perspectiva-

² Tradução livre do autor.

³ O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado, em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia (Comissão Europeia

se a continuação e o recrudescimento de tensões entre os diversos titulares dos diferentes órgãos de soberania.

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

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

e Banco Central Europeu) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), veio corporizar uma crise financeira e económica do Estado português. Concretizou-se através de um pacote de assistência financeira, para o período de 2011 a 2014, com um total de 78 mil milhões de euros, dos quais 52 mil milhões de euros através dos mecanismos europeus (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira) e 26 mil milhões de euros a assistência do FMI. (Fonte: Banco de Portugal). Entre as diversas áreas de governação, também na área da justiça foi importado a Portugal a realização de reformas estruturais tendo em vida a melhoria da eficiência e a redução dos custos.

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

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

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

É neste contexto que surge a presente reflexão. Isto é, da sentida necessidade em discutir o funcionamento do Ministério Público e das suas práticas profissionais, potenciando a circulação de ideias e soluções para eventuais reformas judiciais no modelo que atualmente vigora em Portugal. Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efetuar qualquer “síntese ideal”, mas antes de destacar as principais características que podem contribuir para que o Ministério Público em Portugal cumpra uma função essencial na defesa da legalidade e na promoção do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. E para conseguir tal desígnio torna-se necessário que o Ministério Público assuma um novo paradigma centrado num proativismo assumido em defesa dos direitos de cidadania.

O objetivo principal passa, assim, por discutir e refletir sobre a identidade, as competências e a prática profissional dos magistrados do Ministério Público em Portugal, num contexto de grandes transformações nos sistemas judiciais e nas próprias profissões jurídicas, como ator, defensor e promotor de um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nas várias áreas jurídicas onde intervém ativamente. Procurar-se-á analisar como se desenvolve o exercício das múltiplas competências do Ministério Público na relação com os ci-

dadãos e no papel de interface que ocupa entre os tribunais e as distintas entidades e profissões, públicas e privadas, que atuam na defesa dos direitos dos cidadãos, procurando questionar o potencial de proativismo que encerra em si próprio.

O Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça

O acesso ao direito e à justiça tem sido ao longo dos anos encarado mais como um meio importante em termos de discurso político do que como uma política ativa com instrumentos legais e concretos. Este processo é visível pela pouca “atenção” dada a esta área nos sucessivos programas de governo em Portugal, apesar de a partir do final da década de noventa passar a ser considerada uma área prioritária. Tornou-se um tema politicamente sensível e com grandes implicações financeiras, mas com poucos resultados práticos, em termos de melhoria do sistema. De tal modo que, com a crescente dificuldade dos governos devido às restrições orçamentais, algumas das reformas introduzidas nas duas últimas décadas, procuraram, sob a capa dos nobres motivos invocados, essencialmente controlar os custos financeiros, provocando o aumento das dificuldades dos cidadãos.

As alterações sucessivas que ocorreram a partir do início da década passada foram efetuadas, muitas das vezes, sem sequer haver preocupações em estudar os possíveis impactos da sua implementação, levantando a questão sobre a necessidade de estabilizar o sistema de modo a garantir um funcionamento expectável do mesmo. Contudo, as sucessivas mudanças verificadas ao longo dos anos não permitem, sequer, efetuar uma análise correta da sua aplicação, dado que carecem de avaliações efetuadas de forma global. Por exemplo, os relatórios da Comissão de Acompanhamento ou a auditoria efetuada pelo Ministério da Justiça ao apoio judiciário, em 2011, incidiram principalmente sobre os custos financeiros do sistema de acesso ao direito e à justiça, desvalorizando, ou pelo menos omitindo, os impactos que a sua aplicação tem sobre a efetivação dos direitos dos cidadãos e a sua maior ou menor dificuldade em beneficiar do apoio judiciário, principalmente por motivos económicos.

Naturalmente, o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem que ver com múltiplos fatores, nem todos imputáveis à lei, aos operadores judiciários ou ao funcionamento do sistema judicial de forma global. Entre outros fatores, que muito influem na capacidade de acesso dos cidadãos, podem destacar-se como causas não estritamente judiciais o nível de habilitações das populações, a localização geográfica (onde habitam os cidadãos e onde estão localizados os serviços de justiça), os rendimentos e o nível socioeconómico, o grau de conhecimento sobre o funcionamento do sistema judicial ou o grau de familiaridade e de utilização dos tribunais. A estes fatores, Boaventura de Sousa Santos (2011) acrescenta outros igualmente importantes, como “(...) uma anterior experiência, a gravidade do interesse ou direito violado, avaliação ponderada do custo e do benefício, a capacidade financeira para suportar os custos directos e indirectos com a mobilização do tribunal (custas judiciais, encargos com advogados e peritos, disponibilidade de tempo, sobrecarga emocional na presença de profissionais, linguagens e edifícios especializados em criar distância, etc.).” (Santos, 2011: 113 e ss.)

Em estudos realizados no âmbito do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais (Santos *et al.*, 1996; Pedroso, Trincão e Dias, 2002, ; Santos, Gomes *et al.*, 2006; Ferreira *et al.*, 2007; Dias, 2013 e 2015), o Ministério Público destaca-se, em termos de movimento processual, não só pela sua intervenção quantitativa, mas principalmente pelas características qualitativas, o que tem vindo a reforçar a importância do seu papel em áreas de crescente sensibilidade social.

Além da sua intervenção processual, o Ministério Público atua ainda ao nível do serviço de atendimento ao público, situação que assume igualmente algum relevo, como se abordará mais à frente. Há, contudo, que referir previamente o facto de este papel ser desempenhado em conjunto com outras instituições que prestam informações e consulta jurídica nas diversas áreas de intervenção. A título exemplificativo, e como identifica António Casimiro Ferreira para a área laboral, quer na esfera do estado (IDICT/IGT, CITE e Ministério Público), quer no âmbito do setor privado (advogados, solicitadores e outras profissões jurídicas), quer ainda na comunidade (sindicatos e associações), existe atualmente um conjunto diversificado

de opções na procura de informação ou consulta jurídica na área laboral (Ferreira, 2005a: 404; 2005b).

Apresenta-se de seguida um esquema que procura ilustrar e operacionalizar, de uma forma relativamente simplificadora, o papel do Ministério Público no âmbito da intervenção que exerce na justiça laboral, de modo a que se possa observar a natureza de interface da sua atuação. Este exercício é igualmente efetuado no trabalho de Dias (2013) para as restantes áreas jurídicas, podendo ter-se uma noção mais complexa e interativa do papel do Ministério Público em Portugal.

Num contexto em que existe um desmantelamento da legislação laboral, que vigorou com naturais alterações ao longo dos últimos 30 anos, procurando flexibilizar ao máximo as regras de proteção do trabalho em nome de uma maior eficiência dos mercados e da promoção do crescimento económico, os trabalhadores encontram-se atualmente em processo de crescente vulnerabilidade social num contexto de austeridade exacerbada, tal como bem afirmou António Casimiro Ferreira (2012) ao referir que “(...) as dinâmicas de vulnerabilização reforçam-se quando a desarticulação entre produção económica e reprodução social é facilitada pelo mau desempenho das instituições, cuja finalidade é justamente a de regular esta descoincidência. (...) uma das estratégias da sociedade de austeridade é a de vulnerabilizar uma instituição chave do equilíbrio entre o económico e o social: o direito do trabalho acarretando a vulnerabilização dos trabalhadores (Ferreira, 2012: 135).

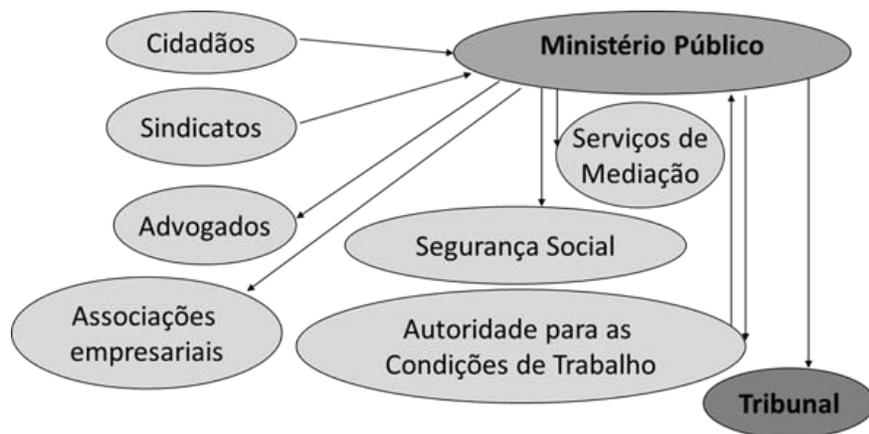
A área de intervenção do Ministério Público, por razões diferentes de outras áreas jurídicas, ganha uma importância particular na garantia dos direitos dos trabalhadores num contexto legislativo adverso, sendo, para isso, necessário mobilizar não só a sua intervenção processual, mas essencialmente a articulação entre os diversos atores que operam nesta área.

O papel ocupado pelo Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça na área laboral pode ser melhor compreendido através da Figura 1, que ilustra o papel de interface do Ministério Público no seio do conjunto de atores envolvidos na área laboral. Há que realçar que, na área laboral, os atores são, em parte, diferentes pela natureza dos conflitos em causa e pela sua maior consolidação histórica, que resulta de um processo negocial, arbitrado pelo estado,

ao nível da concertação social, que tem procurado, em particular após o 25 de Abril de 1974, promover o consenso entre as entidades patronais e os trabalhadores, organizados em sindicatos. Deste modo, é um sistema de acesso mais modelado e regulado que os existentes noutras áreas jurídicas (2013: 105 e ss.), mas onde começa a ter no estado um ator que promove o desequilíbrio entre as partes, através das suas opções legislativas que rompem consensos construídos laboriosamente ao longo de décadas, tornando-se o ator principal nas mudanças na regulação do mundo do trabalho (Ferreira, 2005a, 2012).

O Ministério Público tem, assim, um papel mais importante que anteriormente, pelo dever de ativamente procurar soluções que, respeitando a lei, promovam a diminuição das desigualdades estruturais resultantes da mera aplicação da lei e protejam os direitos remanescentes dos trabalhadores, num quadro legal cada vez mais difícil de operacionalizar em nome dos direitos fundamentais. Deste modo, como se pode vislumbrar pela figura apresentada, as “portas de entrada” do sistema são múltiplas, podendo passar pelos cidadãos, sindicatos, advogados (em nome das empresas ou dos trabalhadores), associações empresariais, Autoridade para as Condições do Trabalho ou Segurança Social. O Ministério Público pode igualmente, ao ser ativado por qualquer um dos atores referidos, encaminhar os trabalhadores em causa para qualquer uma das entidades que opera na área, caso considere que poderá ter uma solução mais célere e justa para o problema que coloca. O Ministério Público pode ainda, no exercício das suas competências, sugerir ou enviar as partes para o Sistema de Mediação Laboral para mediar litígios surgidos no âmbito de contratos individuais de trabalho, com exceção das matérias relativas aos direitos indisponíveis.

Existem igualmente outros atores que são chamados a intervir nos processos nesta área jurídica consoante as necessidades e o tipo de litígios, como é, por exemplo, o caso do Instituto de Medicina Legal na determinação do grau de incapacidade do trabalhador nos processos relativos a acidentes de trabalho (Lima, 2011).

Figura 1. Ministério Público no sistema de acesso laboral

A vulnerabilidade dos trabalhadores pode ser apoiada por um conjunto alargado de atores, de forma organizada ou a título individual, pelo mero recurso a umas das entidades, entre as quais o Ministério Público, que pode atuar de imediato para atender ou encaminhar o trabalhador para a entidade mais competente nas matérias em causa.

A atuação dos magistrados do Ministério Público na articulação entre os diversos atores do sistema de acesso na área laboral é crucial para que esta área funcione de forma mais equilibrada e procure em tempo útil, face às emergências em causa, a busca de soluções dignas, em conformidade com a lei e salvaguardando os direitos de cidadania em causa. O modelo apresentado para a área laboral, aplica-se igualmente nas demais áreas jurídicas onde intervêm, como seja o crime, o cível, a família e menores e/ou o administrativo. Naturalmente, os atores intervenientes vão mudando para cada realidade, assim como os instrumentos jurídicos disponíveis para o cidadão, individual ou coletivamente, mobilizar a justiça, muitas vezes diretamente a partir do Ministério Público.

Características do papel de interface do Ministério Público

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, de forma sintética:

- 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.

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.

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

- 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.

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 caráter de multifuncionalidade, que levanta diversas dúvidas e questões, e é alvo de diferentes opiniões, nem sempre consensuais. Contudo, a ideia-base 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).

O Ministério Público como um projeto profissional de natureza pública

A afirmação do Ministério Público como um projeto profissional de natureza pública depende, em muito, da sua capacidade para construir um novo perfil de atuação que coloque a relação com o cidadão num espaço central da sua atividade profissional, combinando, em simultâneo, as competências judiciais e sociais. Deste modo, a transformação da profissão de magistrado do Ministério Público, tal como vem ocorrendo em diversas profissões jurídicas (Dias e Pedroso, 2002; Dias, 2013), encerra em si mesma um potencial de revalorização que não pode ser ignorado pelos atores intervenientes no campo político e judicial.

Apresentam-se, de seguida, três dimensões que podem ajudar a compreender e a refletir sobre o potencial de transformação da magistratura do Ministério Público, que pode passar pela legitimação profissional, nas suas diversas vertentes, pela aquisição e/ou dotação de competências judiciais e cívicas e pela clarificação das fronteiras profissionais com outros operadores judiciais.

A legitimação profissional do papel de interface

O atendimento ao público do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça tem sido, desde há muito tempo, uma vertente desvalorizada pelo estado, pelos magistrados ou pelos advogados. Podemos constatar esta realidade através da análise do papel, da evolução e dos dados estatísticos referentes aos Gabinetes de Consulta Jurídica, de responsabilidade da Ordem dos Advogados, estado e autarquias locais.⁴ Também se pode verificar que a criação de diversos mecanismos de resolução de conflitos opera mais na solução

⁴ As estatísticas relativas aos diversos mecanismos de resolução alternativa de litígios e dos Gabinetes de Consulta Jurídica, disponíveis no sítio da Direção-Geral da Política de Justiça (Estatísticas da Justiça, no campo Outras Estatísticas), permite observar o reduzido recurso a estes instrumentos, em grande parte derivado da precariedade dos próprios serviços e da quase inexistente informação sobre a sua existência, competências e localização (para além dos magistrados, em regra, não recomendarem a sua utilização).

de situações em curso do que na prevenção e no esclarecimento. Melhor tem sido a evolução do desempenho de alguns serviços públicos, como, por exemplo, a Autoridade para as Condições do Trabalho (IGT, 2007; ACT, 2015) – que melhorou o acesso dos cidadãos à informação laboral, que é, igualmente, uma informação jurídica – e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CNPCJR, 2006, 2015), que permitem, com alguma informalidade, avançar com processos que dificilmente entrariam no sistema por via do acesso ao tribunal (Ferreira *et al.*, 2007). As Lojas do Cidadão e, na sua versão virtual, o Portal do Cidadão vieram, igualmente, contribuir para facilitar o acesso dos cidadãos não só à concretização dos seus direitos e aos serviços providenciados pelas diversas entidades públicas de forma integrada, mas também promover e facilitar o acesso dos cidadãos à obtenção de esclarecimentos, inclusivamente jurídicos, em diversas áreas.⁵

As profissões jurídicas, tal como outras com alto grau de formação, procuraram, em regra e desde sempre, legitimar a sua função através do aumento da especialização e da tecnicidade (Dias e Pedroso, 2002; Dias, 2013). Contudo, em tempos de crise de identidades profissionais, de reformulação das funções e competências profissionais e de uma crescente exigência de cidadania, as profissões jurídicas procuram revalorizar-se profissionalmente através do contacto direto com a razão da sua existência: os cidadãos. Todavia, estranhamente, não tem sido, na sua plenitude, esta a opção profissional no caso dos magistrados em Portugal (juizes e magistrados do Ministério Público).

Os magistrados do Ministério Público, como atores privilegiados no contacto com os cidadãos em tribunal, têm operado um triplo erro estratégico, que contribui para a não valorização profissional do contacto com os cidadãos na sua estratégia de (re)valorização da função e de (re)construção de uma identidade profissional:

⁵ Para mais informações sobre a diversidade de serviços prestados, quer pelas Lojas do Cidadão, distribuídas territorialmente, quer pelo Portal do Cidadão, ver <<http://www.portaldocidadao.pt>>.

- Ao *nível interno*, pelos próprios magistrados (através das estruturas hierárquicas), que não realçam nem questionam esta vertente do seu desempenho quotidiano, nem esta aparece vertida nos seus relatórios oficiais de forma discriminada e equiparada à restante informação, nem é devidamente valorizada nos processos de avaliação do desempenho profissional (Dias, 2004);⁶
- Ao *nível externo*, por não ser vista com dignidade pelos próprios magistrados e, por isso, não integrar de forma vinculada os discursos profissionais, reivindicativos e/ou políticos e de legitimação profissional (através do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), assim como por parte da estratégia pública da Procuradoria-Geral da República;⁷
- A *nível interprofissional*, por não ser assumida, valorizada e negociada junto das outras profissões jurídicas, nem pelas outras profissões jurídicas, como o reconhecimento de uma especificidade capaz de garantir um melhor acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, para além de conferir um elemento importante para a definição de uma identidade profissional

⁶ O Regulamento de Inspeções do Ministério Público inscreve o “atendimento ao público” na alínea f) do n.º 2, relativo aos parâmetros de avaliação. Contudo, a sua inclusão tem um efeito limitado e desproporcionado face ao peso dos restantes parâmetros de avaliação. Deste modo, a avaliação individual de qualquer magistrado privilegia sempre o andamento dos processos em tribunal e não a sua intervenção em fase pré-judicial, dado que os elementos processuais considerados prioritariamente para avaliação, segundo o artigo 15.º, centram-se essencialmente no movimento processual judicial. Ver <http://csmp.pgr.pt/reg_inspeccoes.html>, em particular, o artigo 13.º.

⁷ A Procuradoria-Geral da República publicou o Despacho de 16 de maio de 2007, realçando a importância da organização de serviços de atendimento ao público por parte do Ministério Público, informando que instruiria os inspetores a considerar este item na avaliação do desempenho profissional. A Lei de Organização do Sistema Judiciário (L n.º 62/2013, de 26 de agosto), e respetivo Regulamento (DL n.º 49/2014, de 27 de março), não previu a existência de serviços de atendimento do Ministério Público, tendo sido estes ativados através da criação de regulamentos de funcionamento do Ministério Público em cada comarca, sob supervisão da Procuradoria-Geral da República, que assim tornou obrigatória a sua institucionalização.

baseada na legitimação social, política e judicial junto dos cidadãos.

Este triplo erro de estratégia profissional origina confusão e dispersão na forma de encarar e integrar os serviços prestados pelos magistrados do Ministério Público. No entanto, este serviço existe, ainda mais com a implementação da recente reforma do mapa judiciário, em setembro de 2014, que prevê que em todas as comarcas exista um serviço de atendimento do Ministério Público devidamente organizado e publicitado (Dias, 2016). Não é, todavia, devidamente avaliado nem contabilizado de forma significativa para a atividade geral do Ministério Público e não é, assim, valorizado. E muito menos é visto de forma global, como se descreveu, através das características que o papel de interface permite alcançar, reduzindo-se a sua contemplação regulamentar e de desempenho à designação global de “atendimento ao público”, sem integrar as mais-valias que daí podem resultar. E o magistrado que mais “tendência” tiver para prestar este serviço poderá ser penalizado por não despachar tantos processos como devia (estes, sim, a contar prioritariamente para as estatísticas e para a avaliação do desempenho profissional). Basta observar os Relatórios de Atividades da Procuradoria-Geral da República⁸ desde 2005, quando os dados globais relativos aos serviços de atendimento começaram a ser integrados, para imediatamente saltar à vista que esta ação tem uma valorização muito ténue no côm-

⁸ Ver < <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/relatorios>>. Espera-se que a nova organização judiciária, atualmente em vigor, permita uma melhor operacionalização do serviço de atendimento do Ministério Público, com a respetiva recolha e tratamento da informação estatística relativa ao número de atendimentos, à natureza do assunto, ao resultado do atendimento, quem efetua o atendimento, entre outras informações relevantes. Os resultados poderão, potencialmente, indiciar que a atividade do Ministério Público é muito superior ao que as estatísticas revelam na sua atividade “judicial”, revelando outra faceta do seu desempenho profissional, no cabal cumprimento das suas competências. Está ainda por efetuar um estudo que indague sobre a relação custo-benefício, em termos de efetivação dos direitos dos cidadãos mas também nos custos de funcionamento do sistema judicial, que um serviço de atendimento pode contribuir, pelo potencial de redução de procura de tutela judicial por parte dos cidadãos (caso o seu problema tenha sido esclarecido, reencaminhado ou resolvido na fase pré-judicial).

puto geral das atividades do Ministério Público, para além de os dados suscitarem um conjunto de dúvidas sobre os métodos de recolha, a sua abrangência nacional ou quem efetivamente prestou o serviço, para não mencionar os resultados práticos do atendimento efetuado junto dos cidadãos. Para esta situação também tem contribuído bastante o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, especialmente por omissão, com a exceção dos últimos anos, em que passou a tratar esta temática como tendo uma importância acrescida para a (re)valorização profissional, ainda que não estando integrada como uma das bandeiras principais da sua estratégia sindical. A desvalorização interna desta atividade do Ministério Público influencia, naturalmente, a estratégia profissional nos planos externo e interprofissional, como se pode ver de seguida.

A estratégia profissional do Ministério Público seguida externamente pelos seus órgãos de governo ou pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, principalmente junto dos cidadãos, para quem esta mensagem pode adquirir uma natureza mais sensível e crucial, não é muito diferente da que é assumida internamente. Também não é trabalhada ao nível da estratégia de comunicação junto das populações a nível local ou nacional ou dos meios de comunicação social para, assim, divulgar a própria existência do serviço de atendimento ao público, que muitos cidadãos provavelmente desconhecem, e as possibilidades que este pode oferecer. Deste modo, a desvalorização externa do papel de interface contribui para que os elementos essenciais à procura de uma legitimidade social e política sejam descurados, perdendo-se uma oportunidade importante na busca de aliados externos para o equilíbrio de “forças” no interior da configuração das competências profissionais das diversas profissões jurídicas e mesmo para o seu reposicionamento no seio do poder judicial.

A desvalorização profissional do papel de interface desempenhado pelo Ministério Público, através dos serviços de atendimento ao público, a nível interno e externo, tem como consequência lógica a incapacidade de o assumir e afirmar a nível interprofissional, reivindicando uma especificidade junto das restantes profissões jurídicas capaz de lhe conferir uma reconfiguração da identidade profissional com base na proximidade em relação ao cidadão, em vez do que tem ocorrido nas últimas décadas – uma estratégia profissional

centrada na proximidade em relação ao juiz, suportada num princípio de paralelismo, que se transformou num verdadeiro jogo de espelhos profissional. Este erro estratégico contribui para o enfraquecimento das posições políticas de negociação junto dos outros atores judiciais e políticos, remetendo a profissão para um lugar excessivamente delimitado e um espaço de atuação reduzido à centralidade judicial, em que outro ator, o juiz, ocupa uma posição central, empurrando o Ministério Público para um papel secundário. Sem descurar todas as outras competências cruciais para o exercício profissional do Ministério Público, a desvalorização da ocupação deste lugar e espaço multifacetado, híbrido e de articulação contribui para que, em termos profissionais, não haja uma estratégia de (re)valorização e, ao nível do seu exercício de funções, para que os cidadãos tenham menos possibilidades de exercer os seus direitos de cidadania.

A valorização do papel de interface na atividade dos magistrados do Ministério Público, em particular nas áreas de intervenção social, tem vindo a ser recuperada gradualmente, ainda que sem ser de uma forma central nem constituir uma verdadeira prioridade. Nem a inclusão desta preocupação na agenda dos últimos três congressos do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, nem as preocupações constantes nos documentos referentes às propostas de revisão do Regulamento de Inspeção e do Estatuto do Ministério Público foram ainda elaboradas de forma consistente e programática para constituírem uma verdadeira centralidade na atuação profissional. A inação da Procuradoria-Geral da República na última década, nesta temática específica, atuando sem qualquer pressão por parte do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, contribuiu, igualmente, para que a profissão mantenha um elevado grau de estagnação no respeito à relação com o cidadão, ao mesmo tempo que noutras profissões, em particular nos juízes, se têm observado nos últimos anos maiores movimentações político-judiciais e capacidades negociais

para conseguirem atingir mais objetivos profissionais.⁹⁻¹⁰ A reforma do mapa judiciário foi um exemplo evidente (Dias, 2016; Gomes, 2013). Também é verdade que neste domínio, da alteração do mapa judiciário, efetuado pelo XIX Governo, por intermédio da então Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, deixou a reforma das leis que definem a arquitetura judicial por concluir, em particular as reformas dos estatutos dos juízes e do Ministério Público. Esta situação, provoca ainda em 2016, um grande desfasamento entre a nova realidade dos tribunais e a organização das magistraturas, levando ao adiar da resolução de alguns problemas, como é também o da organização dos serviços do Ministério Público.

A formação de competências cívico-profissionais

A formação dos magistrados do Ministério Público poderá não ser a mais completa e adequada para exercer o papel de interface, em particular quando, muitas vezes, se exige capacidade analítica e avaliativa em situações pessoais que não requerem ou configuram qualquer ilícito legal, ainda que possam gerar alguma diminuição no

⁹ As intervenções da atual Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal, indicaram uma integração desta preocupação, ainda que sem se manifestar de forma muito vinculada e assertiva. O discurso de tomada de posse da Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal, de 12 de outubro de 2012, tendo sido necessariamente curto, permitiu realçar duas temáticas que podem indiciar as prioridades a desenvolver no futuro: organização e promoção da igualdade dos cidadãos. Como referiu, é preciso que o Ministério Público «assuma as responsabilidades de coordenação, orientação e articulação, no âmbito da procura de uma organização moderna, mais flexível e mais eficaz que responda às exigências e desafios atuais e que por esta forma, também, seja um fator essencial da promoção da igualdade do cidadão perante a lei». Estas ideias foram reforçadas no discurso de Abertura do Ano Judicial, que ocorreu a 1 de fevereiro de 2013.

¹⁰ As limitações de recursos humanos, materiais e financeiros têm limitado de sobremaneira uma alteração mais pronunciada das práticas profissionais nesta dimensão. O novo sítio da Procuradoria-Geral da República (<http://www.ministerio-publico.pt/>), assim como o sítio lançado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (<http://ministerio-publico.pt/>), vieram disponibilizar, de forma mais simples e acessível, informações pertinentes sobre as competências, localização, foram de acesso, entre outras informações relevantes sobre o funcionamento e organização do Ministério Público em Portugal. De realçar que os dois sítios têm, praticamente, a mesma designação, podendo gerar alguma confusão.

exercício dos direitos dos cidadãos. A diversidade e a complexidade social dos assuntos colocados levantam, inclusivamente, a questão da qualidade do serviço prestado. Mesmo em termos legais, a informação e aconselhamento prestados podem requerer uma formação diferente da atualmente ministrada no Centro de Estudos Judiciários, visto ser uma função diferente daquela para a qual foram “treinados”, com realce para uma componente cívica da sua atuação profissional. Ou seja, não basta conhecer a lei e os procedimentos jurídicos, é preciso saber ouvir, compreender e intervir adequadamente.

A exigência de uma formação complementar obrigatória, aquando da entrada no Centro de Estudos Judiciários ou sempre que um magistrado vá desempenhar funções em tribunais de competência especializada, deve ser uma questão que o Ministério Público deve colocar em cima da mesa, não só em termos de conhecimento jurídico, mas também nos procedimentos a adotar no atendimento e na busca de uma resolução (in)formal dos conflitos numa fase precoce ou pré-judicial.

O exercício do papel de interface, essencialmente através do atendimento direto dos cidadãos, hoje em dia requer práticas profissionais exigentes que podem ser adquiridas através de ações de formação, dado que nem todos desenvolvem essas competências/capacidades com o passar do tempo. No caso em que magistrados a exercer funções em tribunais em que o contacto com os cidadãos é residual forem movimentados para tribunais onde esta atividade ocorre com regularidade, impõe-se que haja uma formação adequada para os capacitar a lidar com uma nova realidade de proximidade e contacto direto. E o cidadão não pode esperar que o magistrado adquira “tarimba” ou experiência ou desenvolva uma apetência para o atendimento, correndo-se o risco de, nesse percurso de aquisição de experiência, se cometerem algumas ações lesivas dos reais interesses dos cidadãos.

A opinião expressa por Paulo Morgado de Carvalho¹¹ é que o desempenho do Ministério Público perante os cidadãos não pode estar dependente do “perfil” de cada um, defendendo o apetrechamento dos magistrados, tal como sucede para outras funções, com os instrumentos necessários para garantir um atendimento de qualidade, por via da formação e sensibilização profissional. Embora na sua intervenção não se tenha referido em concreto ao papel de interface, terá sido a sua experiência como Inspetor-Geral do Trabalho que o levou a defender para a sua profissão a assunção de novas capacidades que permitam exercer essa competência.

A formação no Centro de Estudos Judiciários deve, em consequência, ser repensada, inclusivamente nas vantagens e desvantagens em efetuar uma formação separada da dos juízes logo desde uma fase muito inicial. A partir de uma pequena fase de formação conjunta, que permita efetuar de forma consciente uma opção pela magistratura a seguir, a formação seguinte deve estruturar-se de forma separada, adequada às funções a desempenhar nos tribunais. No caso do Ministério Público, para além das competências em termos de investigação e coordenação/articulação institucional, deve ser dada particular atenção à capacidade em lidar com os cidadãos em diversos contextos.

A complexidade inerente às múltiplas ocorrências que podem surgir num atendimento ao cidadão é, provavelmente, maior do que a que existe num processo judicial ou num inquérito, dado que contempla situações que não são facilmente enquadráveis pela legislação e os seus procedimentos, nem permitem um tempo de análise e consolidação na procura de soluções adequadas. O tempo de resposta não é o tempo a que os magistrados estão habituados na justiça – é

¹¹ Paulo Morgado de Carvalho, magistrado do Ministério Público e ex-Inspetor-Geral do Trabalho, defendeu que, face à variabilidade de práticas e aptidões, se torna necessário institucionalizar e registar os serviços de atendimento do Ministério Público, reinventando de forma credível uma “tradição histórica” que confere ao Ministério Público uma especificidade muito positiva na relação com os cidadãos (intervenção no âmbito do Curso de Formação sobre “Os novos desafios do direito do trabalho”, organizado em Coimbra pelo Centro de Estudos Sociais e a Associação Sindical dos Juízes Portugueses, entre 9 e 17 de maio de 2008).

imediatamente – e o magistrado do Ministério Público terá um melhor desempenho se conseguir responder aos anseios do cidadão na hora, de forma integrada e analiticamente correta. Não é, por conseguinte, uma atividade simples, mas antes plena de dificuldades e complexidades que requerem uma formação profissional adequada, que deve ser integrada nos programas de formação inicial e contínua, devendo mesmo ter um caráter obrigatório.

A (re)definição de fronteiras interprofissionais do papel de interface

A legitimidade para prestar informações e consulta jurídica continua a ser questionada nos últimos anos, ainda que sem a veemência que outrora registou, em particular no início do século. Discute-se se o desempenho destas funções não significa ultrapassar as competências do Ministério Público, que pode estar, assim, a usurpar as competências de outras profissões jurídicas, em particular a dos advogados (Ferreira *et al.*, 2007. A questão da legitimidade relaciona-se acima de tudo com a “concorrência” existente em termos de competências jurídicas e com o excesso de profissionais liberais num mercado de dimensão reduzida.¹²

As características relativas à independência e imparcialidade com que o Ministério Público presta informações e consulta jurídica são encaradas como um aspeto questionável, dado que, nas fases processuais posteriores, pode vir a ser uma das partes. Deste modo, a opinião dos magistrados do Ministério Público pode carecer de isenção e de objetividade por estar legalmente “formatada”, isto é, por obedecer a princípios e critérios que os “obrigam” a colocar o seu dever jurídico acima de outras questões. Os imperativos jurídicos nem sempre se sobrepõem aos dilemas pessoais, podendo haver a prestação de informações e conselhos que não sigam, forçosamente, o estabelecido na lei, ainda que não haja qualquer informação que permita inferir ou validar este argumento.

¹² Segundo os dados disponibilizados pela Direção-Geral da Política de Justiça, no sítio das Estatísticas da Justiça, em 2014 existiam 29.337 advogados inscritos na Ordem dos Advogados. Existiam, igualmente, 4.410 estagiários inscritos.

A questão da informação e da consulta jurídica prestada pelo Ministério Público aos cidadãos, a par do patrocínio judiciário, constitui um dos pontos mais controversos entre os vários operadores judiciais. Vários argumentos contra e a favor são habitualmente esgrimidos, que se procuram organizar de seguida:

1. *Contra* o Ministério Público continuar a fazer atendimento ao público, no qual pode prestar informação jurídica e/ou efetuar consulta jurídica, invoca-se: a) a falta de recursos humanos do Ministério Público; b) a necessidade de recentrar o Ministério Público nas suas funções de magistrado, numa dimensão estritamente judicial; c) a desigualdade entre um magistrado do Ministério Público e um advogado na representação, por exemplo, dos trabalhadores, já que o magistrado assume uma dupla função – de advogado e de autoridade judicial –, influenciando simbolicamente os litigantes; d) e a existência de outras entidades que providenciam informações jurídicas para as quais os cidadãos podem/devem ser remetidos de imediato.
2. *A favor* da manutenção do atual modelo de serviço prestado pelo Ministério Público, argumenta-se, essencialmente, com: a) o potencial de prevenção e de conciliação de litígios existente na ação do Ministério Público; b) a falta de alternativas credíveis às quais os cidadãos economicamente carenciados possam recorrer quando não têm possibilidade de se socorrer de uma entidade mais adequada (como é o caso dos trabalhadores não sindicalizados); c) o bom desempenho do sistema de atendimento ao público na ótica do cidadão; d) a necessidade de que o Ministério Público continue nos tribunais a desempenhar todas as suas outras funções, em articulação e de forma equilibrada com o serviço de atendimento; e) o papel de interface que os magistrados do Ministério Público desempenham no cômputo do frágil sistema de acesso ao direito e à justiça.

A inexistência de alternativas coerentes e efetivas, apesar dos argumentos levantados, tem levado a que a polémica seja bastante reduzida, mesmo entre as profissões que mais-valias retirariam de uma eventual reformulação/diminuição das competências do Ministério

Público, em particular nas áreas sociais. Por exemplo, na área de família e menores, as competências exercidas pelo Ministério Público não são diretamente contestadas, dada a fragilidade das situações que envolvem a sua intervenção, em particular quando se trata de menores em risco, ainda que os advogados possam considerar que a defesa dos menores possa estar a seu cargo mediante compensação do estado (Ferreira *et al.*, 2007). E mesmo as estruturas que nos últimos anos têm sido criadas ou reforçadas – como os Julgados de Paz, os sistemas de arbitragem e mediação ou os gabinetes de consulta jurídica – não conseguem ainda garantir, ou substituir, o papel do Ministério Público. Podem, e pelo seu desempenho atual assim se verifica, complementar parcialmente a atividade do Ministério Público, assegurando ao cidadão um maior número de meios para os ajudar a resolver os seus conflitos, meios que, contudo, na sua maioria, parecem desconhecer.

A assunção de um papel mais proativo por parte do Ministério Público não significa que haja uma “usurpação” de competências, que são atualmente, em particular, dos advogados. Nem significa que os advogados não possam ou não devam assumir uma parte das competências do Ministério Público ou que as atuais indefinições não possam ser clarificadas. O que importa ter em consideração com esta reflexão é que, perante o atual desempenho do Ministério Público e no contexto das condições existentes no sistema de acesso ao direito e à justiça (agravado pela atual crise financeira do estado), o Ministério Público tem uma larga margem de afirmação por via de um exercício profissional mais ativo, que deve e pode ser aplicado na promoção da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Não será necessária uma definição rígida de fronteiras se houver clarificação entre as diversas profissões envolvidas relativamente ao papel que cada uma pode desempenhar, salvaguardando, em primeiro lugar, os interesses dos cidadãos e o interesse do estado, quer nas suas responsabilidades em assumir uma política integrada e complementar de acesso ao direito e à justiça, quer nas exigências de sustentabilidade financeira do sistema judicial, e, em segundo lugar, o exercício autónomo das competências de cada profissão.

A definição de fronteiras interprofissionais promete ser, nos próximos anos, um tema bastante polémico, bem mais do que tem sido até agora. Emerge, desde logo, pela necessidade de clarificar o

campo de atuação de cada profissão jurídica noutras áreas jurídicas, no que respeita à definição dos limites ao exercício por parte do Ministério Público de um serviço abrangente de atendimento ao público, assumindo em pleno o papel de interface. Deste modo, a inscrição nas competências profissionais da legalidade das diversas ações exercidas durante e no serviço de atendimento ao público é um tema que não está, ainda, em discussão, apesar de constituir, face à realidade existente, um elemento crucial no exercício da cidadania.

Condições para um exercício proativo do Ministério Público

O Ministério Público, pela análise efetuada nos pontos anteriores, contém nas suas funções e práticas profissionais um potencial de ativismo ainda muito pouco explorado e muito aquém do potencial que pode atingir.¹³ Ou seja, o magistrado do Ministério Público é um ator que procura garantir o cumprimento da lei e salvaguardar os direitos dos cidadãos. Contudo, mesmo com este enquadramento institucional, existe um potencial de mudança na sua ação, que pode ser exercido de forma passiva ou ativa, reativa ou proativa. Esta é, sem dúvida alguma, uma temática que tem historicamente levantado uma

¹³ O termo ativismo judicial (do inglês *judicial activism*) é geralmente empregue no sentido de uma justiça proativa, que toma iniciativa, principalmente atribuído ao papel desempenhado pelo juiz nas decisões judiciais, em contraponto a uma justiça meramente reativa, que é a que tem predominado historicamente pelo papel desempenhado pelos tribunais nas sociedades contemporâneas. Existem muitas interpretações e análises sobre a origem, os usos e o enquadramento do ativismo judicial, em particular em países anglo-saxónicos (Green, 2009; Kmiec, 2004; Roberts, 2007). Nas últimas décadas, o ativismo judicial alargou-se judicial, política e geograficamente, adquirindo novas interpretações, ultrapassando os clássicos casos estudados a partir do Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos (Cross e Lindquist, 2006), para questionar o ativismo judicial enquanto fator de mudança social e económica (Rodríguez-Garavito, 2010). Segundo a perspetiva de Antoine Garapon (1998: 54), há ativismo quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social ou, pelo contrário, travá-la, caso opte por uma via mais conservadora. Refere ainda que o contrário de *judicial activism* é *judicial self-restraint*, que se limita a aplicar a lei, sem procurar vias alternativas.

grande discussão política, científica e/ou judicial, em múltiplos países, mas também em Portugal.

O Ministério Público tem, atualmente, mesmo com o estatuto em vigor,¹⁴ todas as condições legais e funcionais para o exercício de funções de forma proativa. Mais do que se proceder à inclusão de novas competências, há que procurar que o modelo vigente possa ser cabalmente explorado, no sentido de promover todo o seu potencial de atuação. Naturalmente, o seu exercício cabal depende, em muito, de um conjunto diversificado de condições que possam permitir todo o potencial de funções que o magistrado do Ministério Público pode, e deve, exercer.

Não se refere aqui que o Ministério Público deve configurar um exemplo de ativismo judicial, dado que não profere as decisões judiciais finais, nas mãos dos juízes. Contudo, pode assumir uma atitude proativa no sentido de promover uma ação que permita, por um lado, responder mais fácil e celeremente aos anseios e necessidades dos cidadãos, promovendo um novo paradigma de proximidade, e, por outro, atuar com maior diligência e capacidade de iniciativa na averiguação e investigação dos potenciais problemas que ocorrem na sociedade, que promovem a erosão do estado de direito e/ou que são lesivos do interesse público.¹⁵

Euclides Dâmaso Simões, a propósito da elaboração de um programa de ação contra a corrupção, tendo o Ministério Público como ator-chave, define quatro dimensões essenciais na sua ação: organização, prevenção, repressão e formação. Naturalmente, esta proposta aplica-se igualmente em todas as áreas de intervenção do Ministério Público, que se confundem com todas as práticas sociais, dada a

¹⁴ O Estatuto do Ministério Público, com as várias alterações introduzidas posteriormente, pode ser consultado em (L n.º 60/1998, de 27 de agosto): <<http://www.ministeriopublico.pt/ebook/estatuto-do-ministerio-publico>>.

¹⁵ A Recomendação Rec(2012)11, do Conselho da Europa, sobre o “O papel dos procuradores fora do sistema criminal de justiça”, adotada a 19 de setembro de 2012, veio fixar um conjunto de princípios orientadores fundamentais para a configuração dos modelos do Ministério Público nas áreas jurídicas não relacionadas com a vertente criminal. A grande novidade deste documento está no reconhecimento oficial, a nível internacional, da diversidade de competências que o Ministério Público pode e deve assumir, para além das suas tradicionais competências na área criminal.

abrangência de competências e responsabilidades do Ministério Público português. Nesse sentido, e sabendo da cada vez maior complexidade no funcionamento da sociedade, nas suas diversas áreas, o Ministério Público deve planear eficazmente estas quatro dimensões de atuação que podem ajudar a conformar um magistratura proativa, no sentido explicitado por Antoine Garapon (1998), contrariando uma postura meramente reativa.

A crescente importância dos interesses difusos e coletivos, que acresce às áreas mais tradicionais do crime, trabalho, família e menores e cível, incidindo mais em áreas relacionadas com o direito administrativo como a saúde pública, o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, a qualidade de vida, o consumo, o património cultural, entre outros, levou a Procuradoria-Geral da República, por despacho de 20.01.2014,¹⁶ a criar no seu seio o Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos, com a missão de apoiar a ação da Procuradoria-Geral da República neste domínio.

Segundo o Despacho, a justificação para a criação deste Gabinete tem por base:

Reconhecendo o interesse público que reveste a ação do Ministério Público nessas áreas, a qual é desenvolvida essencialmente na jurisdição administrativa, constata-se a necessidade de melhorar, aprofundar, dinamizar e incentivar o respectivo exercício funcional.

A complexidade das matérias em causa exige disponibilidade de apoios e meios técnicos, designadamente periciais, que se impõem serem sinalizados e acessíveis sempre e quando necessários.

Exige, igualmente, especialização de conhecimentos e articulação com outras jurisdições que obrigatoriamente se conxionam com a administrativa, como a jurisdição criminal, cível e a do Tribunal de Contas, numa abordagem integrada dos fenómenos sujeitos à eventual intervenção das diversas jurisdições.

¹⁶ Ver em: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/ordem_servico_2_2014.pdf

A capacidade de resposta do Ministério Público e a sua melhoria, passa, também, por uma actuação coordenada, a nível nacional e local, por definição de objectivos, por uniformização de procedimentos e por uma melhoria da comunicação, sem deixar de relevar a jurisprudência entretanto produzida.

As principais funções anunciadas vão no sentido de promover um Ministério Público mais proativo, procurando estudar, identificar e promover boas práticas, articulações institucionais, melhorias organizacionais, canais de comunicação, entre outras, de modo a garantir um melhor desempenho profissional nestas áreas e, por conseguinte, um maior contributo para a melhoria da qualidade de vida e a efetividade dos direitos dos cidadãos numa perspetiva coletiva. É um pequeno passo, mais simbólico, mas que demonstra uma alteração no modo de atuação do Ministério Público, dinamizado pela Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal.

Felipe Asensi (2010), refere, a propósito da atuação do Ministério Público na área da saúde, no Brasil, que este “possui a capacidade institucional de criar um espaço de diálogo, pois possibilita a comunicação entre os principais atores que compõem o processo de formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas em saúde. Assim, a principal estratégia utilizada pelo MP tem sido a atuação extrajudicial, que amplia tanto as possibilidades de sua atuação quanto a efetivação do direito à saúde, razão pela qual se expressa uma juridicização dos conflitos (conflitos são discutidos sob o ponto de vista jurídico); porém não necessariamente uma judicialização (ao máximo, se evita levar os conflitos ao Judiciário). Em virtude dessa atuação, observa-se uma valorização desta Instituição em função da possibilidade de ampliação do diálogo, de modo a gerar ações efetivas no encaminhamento e resolução dos conflitos.” (Introdução)

Esta descrição, no seguimento da análise efetuada, transporta facilmente para a realidade portuguesa toda a potencialidade de ação, intervenção e transformação que o Ministério Público detém, pelas suas competências, funções, práticas judiciais e profissionais e, acima de tudo, responsabilidade pública perante a sociedade. No cumprimento da lei, impõe-se que adote uma postura mais proativa, com iniciativa para determinar ações na defesa do interesse público, individual ou coletivo. Assim, e recuperando as quatro dimensões

propostas por Euclides Dâmaso, é possível adotá-las para ilustrar os mecanismos que podem ajudar o Ministério Público a desempenhar as suas competências de forma proativa:

Formação – reforço na formação inicial da componente de autonomia, capacidade de iniciativa e estratégias de articulação e coordenação, na efetivação do papel de interface, para ter um Ministério Público no cumprimento da totalidade das suas competências; programação de ações de formação contínua que contemplem este novo paradigma de desempenho profissional, convocando atores judiciais e não judiciais, estatais e não estatais; estímulo e participação em ações de formação e discussão com outros atores judiciais e não judiciais, importantes na colaboração e articulação nas diversas áreas de intervenção.

Organização – melhoria da organização interna do Ministério Público, bem como da articulação com os demais atores judiciais internos aos tribunais; melhoria dos canais de diálogo e colaboração com entidades estatais e não estatais, em particular da sociedade civil organizada; melhoria dos mecanismos de atendimento do cidadão, para um contacto mais fácil, eficaz e célere; definição centralizada, ao nível da Procuradoria-Geral da República, dos mecanismos e responsáveis pelas coordenações dos diferentes serviços e áreas de intervenção, procurando uma articulação eficaz entre verticalidade da estrutura organizacional e horizontalidade dos procedimentos.

Prevenção – participação na elaboração e divulgação das ações e atividades de prevenção, em articulação com os atores responsáveis (estatais e não estatais), incluindo a necessidade de reforço da informação junto dos cidadãos sobre a existência, competências e modo de funcionamento e acesso do próprio Ministério Público, como entidade disponível para ajudar, apoiar, direccionar e resolver os problemas dos cidadãos.

Repressão – atuação do Ministério Público no cumprimento da lei, não só de forma reativa às ações que chegam a tribunal, mas igualmente pela atitude proativa de procurar investigar as notícias, os indícios ou até mesmo o que é visível a olho nu (como poluição ambiental), de modo a promover o bem individual e coletivo dos cidadãos, nas diferentes áreas de atuação.

Neste contexto, não pode deixar de ser referido o Plano Justiça + Próxima (MJ, 2016: 30),¹⁷ que vem propor uma medida que procura “institucionalizar” ainda mais a responsabilidade do Ministério Público no contacto com os cidadãos, em particular através do serviço de atendimento, presencial e eletrónico. Assim, a medida prevê o desenvolvimento de um espaço eletrónico de ligação entre o cidadão e o Ministério Público, com a seguinte justificação, por parte do Ministério da Justiça:

Em articulação com a Procuradoria-Geral da República, proceder à criação de um sistema de atendimento integrado, multicanal, no Ministério Público, reforçando a simplicidade e o acesso do cidadão à justiça, nomeadamente:

.O Balcão de atendimento “Ministério Público online”, permitindo, entre outras funcionalidades, informações e marcações de atendimento presencial;

¹⁷ No Plano de Justiça Próxima, divulgado pelo Ministério da Justiça a 1 de março de 2016 (MJ, 2016), existe uma preocupação central em tornar o acesso ao direito e à justiça mais fácil, ágil e eficiente. O Plano organiza-se em torno de 4 grandes pilares (Eficiência, Inovação, Proximidade e Humanização) que se desdobram em 6 grandes áreas de intervenção, cada qual com um conjunto de medidas associadas. A principal área respeita ao Sistema Judiciário e Meios de Resolução de Litígios. Nesta, das 57 medidas preconizadas para a melhoria dos mecanismos de resolução alternativa de litígios (vulgos RAL), como Julgados de Paz, sistemas de mediação, arbitragem, etc., apenas existe 2 medidas que referem a necessidade de melhorar o desempenho destes instrumentos complementares, nomeadamente a necessidade de proceder ao alargamento da desmaterialização dos processos nos Julgados de Paz e a implementação de um sítio eletrónico que disponibiliza a informação sobre estes mecanismos (localização, contactos, competências, etc.). Perante uma realidade bastante frágil e com um funcionamento muito deficiente, entende-se que a prioridade não passa por dotar o sistema de acesso ao direito e à justiça com mais e melhores mecanismos de resolução alternativa de litígios.

Este plano foi elaborado sob a liderança da Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem, que integra o XXI Governo Constitucional e que tomou posse a 26 de novembro de 2015, liderado pelo Partido Socialista, após a celebração de um acordo de incidência parlamentar com o Bloco de Esquerda, o Partido Comunista Português e o Partido Os Verdes (partidos de centro-esquerda), após a reprovação do Programa de Governo do anterior Governo composto pelo Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social – Partido Popular (partidos de centro-direita), que não conseguiu uma maioria na Assembleia da República, após as eleições legislativas que tiveram lugar a 4 de outubro de 2015.

.A disponibilização de um "Espaço Cidadão" online, para que o cidadão possa endereçar as suas questões ao Ministério Público, em complemento do atendimento presencial nas seções do Ministério Público junto dos Tribunais.

Parecem estar reunidas as condições políticas (Ministério da Justiça), institucionais (Procuradoria-Geral da República) e profissionais (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), para a emergência, de forma mais consistente e assumida publicamente, de um Ministério Público (re)inventado e desejoso de um protagonismo distinto do anterior, mas mais focalizado nas exigências que atualmente se colocam ao seu desempenho e imagem. Os próximos anos confirmarão (ou não) esta tendência.

Notas finais

O propósito desta reflexão, com base em trabalhos anteriores do autor e de outras fontes importantes, foi de procurar responder a uma questão simples, mas complexa: pode o Ministério Público centrar a sua atividade profissional junto do cidadão e atuar de forma proativa? Tal não significa que o Ministério Público não desempenhe atualmente funções em favor dos direitos dos cidadãos e na verificação e efetivação da legalidade e do cumprimento da lei. Significa antes que se propõe uma viragem no paradigma vigente do papel e lugar do Ministério Público, de modo a assumir um posicionamento, com as consequentes alterações das práticas profissionais e modelo organizacional nos tribunais, para que possam desempenhar as suas funções num “lugar” e “espaço” mais próximos dos cidadãos. Significa, ainda, que o modelo de acesso ao direito e à justiça, em vigor em Portugal, deve ter com ponto de referência o Ministério Público, no seu papel de interface descrito atrás, garantindo-se um melhor e mais efetivo acesso do cidadão ao direito e à justiça.

A inexistência de um modelo integrado de acesso ao direito e à justiça, efetivo e alargado, que disponibilize de forma célere e acessível a informação necessária aos cidadãos, assim como os mecanismos de resolução para os seus problemas, transporta o Ministério Público para um lugar central da garantia dos direitos dos cidadãos.

O fraco e deficiente desempenho dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, associado à complexidade dos pontos de acesso à diversidade de instituições capazes de apoiar e resolver os problemas dos cidadãos, permite ao Ministério Público ocupar um espaço privilegiado, centralizado e de distribuição, para atender os cidadãos, em particular através do serviço de atendimento ao público (verdadeiro espaço de cidadania).

Esta realidade torna ainda mais premente que os magistrados do Ministério Público exerçam as suas competências numa interpretação alargada, devidamente reconhecida institucionalmente e crescentemente valorizada profissionalmente, de modo a que mais facilmente possam exercer em articulação com outras instituições que prestam informações e consulta jurídica nas diversas áreas de intervenção. Este posicionamento e o dever de articular, em prol do cidadão, tornam a profissão mais complexa, mas igualmente com maior relevo e responsabilidade, contribuindo sobremaneira para a sua revalorização (inter)profissional.

É sabido que a “produtividade” do Ministério Público melhorou bastante nos últimos anos, apesar do aumento global de pendências registado no volume processual dos tribunais (Dias, 2013: 181 e ss.). Contudo, também é possível referir que o seu potencial de desempenho não terá sido ainda atingido, sem antes se mudar o modelo organizacional do Ministério Público, para permitir que, numa fase preliminar do contacto do cidadão com a justiça, muitos dos seus problemas possam ser resolvidos imediatamente, com intervenção do Ministério Público ou com reencaminhamento ou esclarecimento por parte deste. A ausência de um estudo efetivo sobre os resultados de uma outra forma de atuação estão ainda por fazer, dependendo sempre da vontade e prioridade definida pela Procuradoria-Geral da República.

A atuação dos magistrados do Ministério Público na articulação entre os diversos atores do sistema de acesso ao direito e à justiça, nas diferentes áreas de intervenção, é crucial para que cada área funcione de forma mais equilibrada e procure em tempo útil, face às emergências em causa, a busca de soluções dignas, em conformidade com a lei e salvaguardando os direitos de cidadania em causa.

As aptidões dos magistrados do Ministério Público, relacionadas com o seu posicionamento e conhecimento do sistema judicial e dos

atores/entidades circundantes, permitem ao Ministério Público assumir um caráter de multifuncionalidade, de articulação e interface que ultrapassa as suas competências legais tradicionais. O desempenho desta magistratura adquire, no atual contexto social, político e judicial, uma relevância incontornável que não pode, nem deve, ser diminuído, para evitar que ocorra uma redução/erosão da efetividade dos direitos dos cidadãos.

Parafraseando Boaventura de Sousa Santos, na sua proposta de sociologia das ausências e sociologia das emergências, é possível desafiar o Ministério Público a avaliar o que não chega a tribunal, assim como é igualmente necessário pesquisar e identificar os conflitos que emergem, procurando antecipar-se à sua ocorrência ou intervindo para que não provoquem danos sociais (Santos, 2002c). Esta abordagem, que pode ter ações concretas por parte dos magistrados, só pode efetivar-se com elevados níveis de formação e sensibilização, configurando um novo paradigma de atuação e funcionamento do Ministério Público. Em suma, a adoção de uma nova atitude proativa por parte do Ministério Público dependerá grandemente do estímulo e capacidade que as atuais lideranças na estrutura hierárquica conseguirem, no sentido da sensibilização, formação, mudanças na organização e práticas profissionais, procurando garantir efetivamente algo que ainda assusta muitos magistrados: *o Ministério Público ao serviço do povo*.

Referências bibliográficas

- ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho (2015), Relatório de Atividades 2014. Lisboa: ACT.
- ASENSI, Felipe Dutra (2010), *Indo além da judicialização: o Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CNPCJR – Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (2006), *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2005*. Lisboa: CNPCJR.
- CNPCJR – Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (2015), *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens 2014*. Lisboa: CNPCJR.
- CROSS, Frank B. e Stefanie A. Lindquist (2006), “Scientific Study of Judicial Activism”. *Minnesota Law Review*, nº 91, 1752-1784.
- 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 (2015), "O papel de interface do Ministério Público em Portugal: da relevância à institucionalização de “novas” funções", *Cronos*, Volume 16, Janeiro/Junho, Número 1.
- DIAS, João Paulo (2016), “A reforma do mapa judiciário: desafios ao Ministério Público no acesso ao direito e à justiça”, *Revista do Ministério Público*, 145, 41-74.
- DIAS, João Paulo e João Pedroso (2002), “As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal”, *Revista do Ministério Público*, 91, 11 54.
- FERREIRA, António Casimiro (2005a), *Trabalho procura justiça: os Tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- FERREIRA, António Casimiro (2005b), *Acesso ao direito e mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre mulheres e homens*. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- FERREIRA, António Casimiro (2012), *Sociedade de austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica.
- FERREIRA, António Casimiro; João Paulo Dias; João Pedroso; Teresa Maneca Lima e Eliana Patrícia Branco (2007), *A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos Tribunais de Coimbra*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

- GARAPON, Antoine (1998), *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GOMES, Conceição (2013), "Democracia, tribunais e a reforma do mapa judiciário: contributos para o debate", *Revista Julgar*, 20, 81-93.
- GREEN, Craig (2009), "An Intellectual History of Judicial Activism". *Emory Law Journal*, Vol. 58, No. 5, 1195-1264.
- IGT – Inspeção-Geral do Trabalho (2007), *Relatório Anual de Actividades 2006*. Lisboa: IGT.
- ISHIYAMA, John T. (2012), *Comparative politics. Principles of democracy and democratization*. Oxford, UK: Wiley Blackwell.
- KMIEC, Keenan D. (2004), "The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism"". *California Law Review*, Vol. 92, No. 5, 1441-1477.
- MANECA LIMA, Teresa (2011), "Do Acidente de Trabalho à Reparação: Identificando Percursos de Risco", *Actas do 1.º Congresso Internacional sobre Condições de Trabalho*. Porto: RICOT.
- MJ – Ministério da Justiça (2016), *Justiça + Próxima – Plano de Modernização e Tecnologia: para uma Justiça mais ágil, transparente e próxima*. Lisboa: Ministério da Justiça.
- PEDROSO, João (2011), *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças*. Tese de doutoramento em Sociologia do Estado e da Administração. Coimbra: FEUC.
- PEDROSO, João (2015), "Acesso ao(s) Direito(s) e à(s) Justiça(s) da família e das crianças em Portugal: uma rede fragmentada", *Cronos*, 16, 1.
- PEDROSO, João; João Paulo Dias e Catarina Trincão (2002), *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- PEDROSO, João; João Paulo Dias e Catarina Trincão (2003a), *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- PEDROSO, João; João Paulo Dias e Catarina Trincão (2003b), "E a justiça aqui tão perto? – As transformações no acesso ao direito e à justiça". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 77-106.
- ROBERTS, Caprice L. (2007), "In search of Judicial activism: dangers in quantifying the qualitative". *Tennessee Law Review*, Volume nº 74, 567-622.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (2010), "Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America". *Texas Law Review*, nº 89, 1669-1698.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1997), "Quando o local é global e vice-versa", in Tadeu Ríg, Vera Spolidoro (orgs.), *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1999). "The GATT of law and democracy". *Oñati Papers*, Nº 7. Oñati: IISL, 49-86.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (2001), “Os Processos da globalização”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002a), *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez Edições.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002b), *Toward a New Legal Common Sense. Law, globalization, and emancipation*. Londres: Butterworths.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002c), “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 63, 237-280.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2011), *Portugal – ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; Conceição Gomes; et al. (2006), *A Geografia da Justiça – Para um novo mapa judiciário*. Coimbra: CES/OPJ.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; João Pedroso; Maria Manuel Leitão Marques; Pedro Ferreira (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas - o caso português*. Porto: Afrontamento.
- SIMÕES, Euclides Dâmaso (2015), *O Ministério Público contra a corrupção: Programa de Ação*. Ministério Público. http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/programa_de_acao.pdf