

Qual o lugar da Justiça Juvenil em Portugal?

Potencialidades e constrangimentos na aplicação da Lei Tutelar Educativa

Maria João Leote de Carvalho,¹ Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
mjleotec@sapo.pt

Resumo: Passado um ano sobre a primeira revisão à *Lei Tutelar Educativa*, consubstanciada na Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, sintetiza-se, neste texto, as principais alterações introduzidas por este novo diploma na justiça juvenil em Portugal e analisam-se potencialidades e constrangimentos na sua aplicação. O sistema português difere da maioria dos sistemas de outros países da União Europeia ao dar menos importância ao facto praticado do que à necessidade de o jovem ser educado sobre os valores fundamentais da comunidade que foram violados pelo ato ilícito; é, por isso, considerado como uma terceira via, entre um modelo de proteção e um modelo penal. À luz dos efeitos da crise política e económica vivida nos últimos anos, discute-se a subalternização do sistema perante outros campos do Direito e o risco de se ver sobrepostos princípios retributivos que enviesem a ação de natureza educativa preconizada na lei.

Palavras-chave: Direito das Crianças e dos Jovens, justiça juvenil, delinquência, Estado.

Justiça juvenil

Apesar das orientações expressas nos normativos internacionais que determinam, como prioridade da justiça juvenil, a educação e a reabilitação, em detrimento da sua repressão e punição, vários autores sugerem que, desde a morte de *James Bulger*, em Inglaterra, em 1993, num ato amplamente mediatizado perpetrado por dois rapazes, ambos de 10 anos, as atitudes públicas e judiciais relativamente a crianças e jovens envolvidos em delinquência têm vindo a endurecer (Carvalho, 2013).

O ponto de partida para o estabelecimento de sistemas de justiça juvenil a nível internacional é a conceção segundo a qual as crianças e os jovens que praticaram factos qualificados pela lei penal como crime – quando comparados com os adultos em situação semelhante – têm necessidades específicas que requerem respostas, medidas educativas ou sanções diferenciadas das aplicadas a adultos. Em Portugal, a Lei Tutelar Educativa (LTE) é a face mais visível deste sistema, produto de um processo prolongado no tempo, profundo e amplamente participado por intervenientes das mais diversas áreas e patamares de

¹ Investigadora. Doutorada em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Membro do *European Council for Juvenile Justice (Academic Section)* do International Juvenile Justice Observatory, Bruxelas.

intervenção, que esteve na base da reforma do Direito de Crianças e Jovens, aprovada em 1999. Constitui uma das suas peças fundamentais não podendo ser encarada de modo isolado de outros diplomas, a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e o Regime Penal Especial para Jovens Adultos, este último permanentemente subalternizado e objeto de esquecimento por parte dos decisores políticos.

Nestas páginas procura-se refletir sobre o lugar da justiça juvenil em Portugal à luz das potencialidades e constrangimentos identificados na aplicação da LTE, aprofundando-se no segundo texto da autora nesta publicação, “Dinâmicas e desafios na aplicação da medida tutelar educativa de internamento em Centro Educativo em Portugal”, algumas das especificidades que norteiam a execução das medidas de privação de liberdade enquadradas por este diploma legal.

I. Principais instrumentos internacionais da justiça juvenil

Desde 1978, tem sido produzido um vasto conjunto de normas e documentos orientadores sobre justiça juvenil pela Organização das Nações Unidas, Conselho da Europa, Comissão Europeia, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes. Constituem marcos significativos que promovem a necessidade de efetivação de uma conceção de uma ‘justiça adaptada às crianças’ antes, durante e depois do processo judicial, assente na proteção dos direitos da criança em conflito com a lei.² De entre os mais importantes, destacam-se:

1. Organização das Nações Unidas (ONU):

- 1985 – *Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Menores* (Beijing)
- 1989 – *Convenção sobre os Direitos da Criança* (CDC)
- 1990 – *Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil* (Riade) e as *Regras Mínimas para a Proteção de Menores Privados de Liberdade* (Havana)
- 1997 – *Diretrizes para Ações relativas a Crianças no Sistema de Justiça Criminal* (Viena), Conselho Económico e Social
- 2007 – *Observação Geral N.º 10: os Direitos das Crianças nos Sistemas de Justiça de Menores*, Comité dos Direitos da Criança e a *Resolução ECOSOC 2007/23 sobre a reforma da justiça de crianças e jovens*, Conselho Económico e Social
- 2009 – *Resolução sobre Direitos Humanos na Administração da Justiça, em particular da Justiça para Menores* (Resolução A/HRC/10/L.15)
- 2010 – *Regras mínimas para o Tratamento das Reclusas e Medidas Não Restritivas da Liberdade para Mulheres Infratoras* (Bangkok)

2. Conselho da Europa:

- 1987 – *Recomendação do Conselho da Europa N.ºR(87)20 sobre as reações sociais à delinquência juvenil*

² *Diretrizes do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças*, Comité de Ministros do Conselho da Europa, 17 de novembro de 2010, disponível em www.coe.int/children.

- 1988 – *Recomendação do Conselho da Europa N°R(88)6 sobre as reações sociais ao comportamento delinquente de jovens oriundos de família migrantes*
- 1996 – *Convenção Europeia do Conselho da Europa sobre o Exercício dos Direitos da Criança*
- 2003 – *Recomendação do Conselho da Europa Rec(2003)20 sobre novas formas na abordagem à delinquência juvenil e o papel dos sistemas de justiça juvenil*
- 2008 – *Recomendação do Conselho da Europa Rec(2008)11 sobre as regras europeias para os jovens alvo de sanções ou de medidas por motivo de delinquência*
- 2010 – *Diretrizes do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças*

3. União Europeia:

- 2006 – *Parecer "A prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia", Comité Económico e Social*
- 2013 – *Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal (COM (2013) 822 final)*

Além destas normas, o Conselho Económico e Social adotou princípios básicos sobre justiça restaurativa e o primeiro congresso mundial sobre esta matéria, realizado no Peru, em 2009, deu origem à *Declaração de Lima sobre Justiça Juvenil Restaurativa*.

De acordo com as normas internacionais emanadas dos diferentes organismos, o sistema judiciário deve assegurar que as medidas e as sanções aplicadas a jovens pela prática de factos qualificados pela lei penal como crime são cumpridas numa “perspetiva de efetivação dos Direitos da Criança” que define como metas a reabilitação, a socialização e a educação, princípios que a LTE introduziu no sistema português através de um conjunto de garantias processuais atribuídas ao jovem que, até então, não era assegurado. O Estado passou a só poder intervir em casos indispensáveis e a reabilitação é baseada na necessidade de os jovens serem educados nos valores fundamentais para a vida em sociedade.

Quando se fala de justiça juvenil aponta-se para uma jurisdição especial para todos aqueles, com idade inferior à que a lei determina de imputabilidade penal, “acusados ou declarados culpados de terem cometido um delito”.³ Esta conceção tem de ser tomada num sentido amplo referindo-se, nos termos propostos na Recomendação do Conselho da Europa Rec(2003)20, a “todas as disposições legais e práticas (incluindo medidas sociais e outras) relevantes para o tratamento de crianças em conflito com a lei” (Doak, 2009: 19).

Mais ainda, importa relevar, como mencionado no ponto 5, alínea e) dos Princípios Orientadores das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, de 1990, que a consideração de que o comportamento ou conduta dos menores, que não é conforme às normas e valores sociais gerais, faz muitas vezes parte do processo de maturação e

³ *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores* (Beijing, 1985, ponto 2., alínea c)).

crescimento e tende a desaparecer espontaneamente na maior parte dos indivíduos na transição para a vida adulta.

Neste sentido, a justiça juvenil tem de ser encarada e operacionalizada como uma dimensão fundamental na realização dos Direitos da Crianças exigindo-se dos Estados a criação de respostas que articulem prevenção do crime, medidas educativas, integração e reinserção social. Crianças e jovens são detentores de direitos e têm de ser protegidos de todas as formas de violência, em todos os momentos e contextos, sendo para isso fundamental a realização de intervenções judiciais que os separem dos adultos. Na análise do conjunto destes documentos internacionais evidenciam-se quatro grandes linhas de orientação: prioridade à prevenção e à educação; prevalência da diversão, isto é, do evitamento do contacto do jovem com o sistema judiciário privilegiando-se meios alternativos de resolução dos litígios na comunidade, e da justiça restaurativa; a privação de liberdade como medida de último rácio; e a importância da especialização dos intervenientes na justiça como meio de assegurar as garantias processuais e uma maior eficácia das medidas judiciais (Carvalho, 2015). Estes propósitos constituem a base da LTE, que rompeu em toda a linha com o anterior paradigma de proteção vigente em Portugal desde o século XIX através do qual crianças na condição de vítimas e na de agressoras eram alvo do mesmo tipo de intervenção, de modo indiferenciado, podendo até partilhar colocação na mesma instituição. Não-discriminação, interesse superior da criança, direito inerente à vida e ao desenvolvimento, participação, dignidade, intervenção mínima e o primado do Direito são os princípios fundamentais da justiça juvenil no país, salvaguardando o disposto nas convenções internacionais ratificadas pelo Estado português.

II. Justiça juvenil em tempos de crise: uma justiça ‘menorizada’?

A análise sobre a justiça juvenil em Portugal tem de atender às condições sociais, económicas e políticas que marcam o país nos últimos anos, em contexto de crise política e económica cujos efeitos se fazem sentir em toda a sociedade. Os discursos público e político sobre os riscos e os princípios que norteiam a intervenção judicial não são produzidos no vazio social; são determinados por relações de poder entre grupos sociais, pela prevalência de certas formas de organização social e pela visão que os legisladores possuem sobre o que devem ser as funções do Estado. Nunca é por demais reafirmar a importância dos tribunais como órgãos de soberania num Estado de Direito (Santos *et al.*, 1996). Nenhuma conceção de justiça juvenil é, por si mesma, absoluta quando transposta para a prática judiciária pelo que é fundamental compreender a sua evolução e identificar as orientações políticas na sua origem e nas mudanças registadas ao longo dos tempos.

Nesta ordem de ideias, impõe-se também refletir sobre as relações entre os Estados europeus e as suas semelhanças e diferenças na administração da justiça juvenil. De que forma compatibilizam e integram os princípios internacionais nas normas nacionais? Esta questão assume maior relevância quando, na última década, parte da discussão entre entidades supranacionais com competência na matéria tem passado pela tentativa de uniformização das leis de justiça juvenil com o objetivo de promoção de um modelo comum europeu. Não se duvida da necessidade de concertação entre Estados para a definição de políticas e respostas nesta matéria, mas afigura-se questionável uma uniformização total de procedimentos que não respeite diferenças culturais e sociais na génese dos modelos nacionais.

Na atualidade, não se pode ignorar o peso da intersecção de orientações neoliberais na intervenção judicial junto de jovens com prática de factos qualificados pela lei penal como crime (Bailleau e Cartuyvels, 2007). No século XXI, será a orientação neoliberal o *leitmotiv*

da justiça juvenil na Europa (Dünkel, 2014)?

Neste âmbito, o termo neoliberal encerra diferentes dimensões que não se fecham na tendência para a aplicação de medidas e sanções mais repressivas alargando-se à criminalização de diversos comportamentos antissociais dos jovens, como ocorre em certos países, à gestão da justiça juvenil por privados em substituição do Estado e à execução de políticas sociais que, em vez da inclusão social dos grupos sociais mais vulneráveis, acentuam a exclusão social por uma gestão social focada estritamente nos riscos (Crawford e Lewis, 2007).

Vive-se numa época marcada por uma nova “cultura de controlo” (Garland, 2001), assente numa deriva securitária (Moore, 2013), em que a diluição e enfraquecimento dos mecanismos de controlo social informal se contrapõe o aumento das expectativas sobre o sistema de justiça, do qual indivíduos e grupos sociais exigem um maior controlo e regulação dos comportamentos de crianças e jovens. É aos mecanismos de controlo social formal que são delegadas funções que, até recentemente, eram asseguradas de modo informal nas comunidades, numa transposição de papéis sociais a que se associa um aumento para a tendência punitiva em reação à delinquência juvenil (Pruin, 2011; Kilkelly, 2011). Se é verdade que, em termos legislativos, os quadros de justiça juvenil em muitos países europeus não permitem confirmar a tendência de viragem para uma reação mais punitiva, do ponto de vista das práticas judiciais é possível constatar, em alguns sistemas, uma abordagem mais severa na aplicação de medidas e sanções que irá ao encontro da demanda da opinião pública por uma reação mais dura à delinquência juvenil (Dünkel, 2014).

A crise económica que afeta vários países tende a ser relacionada com a controvérsia pública e política para um controlo social mais restritivo sobre os jovens (Muncie, 2008; Moore, 2013), mas esta não é a tendência aparentemente registada em Portugal desde a entrada em vigor da LTE, orientação confirmada pelas alterações introduzidas pela primeira revisão à lei concretizada em 2015, como se terá a oportunidade de discutir mais à frente.

Na União Europeia, o enfoque na competitividade e na eficácia, vistas numa perspetiva restrita que tem por fim último a promoção de “lucro” económico, imperam sobre outras conceções de organização social. A nível global, tende a prevalecer uma visão neoliberal que afasta do Estado e da responsabilidade coletiva a gestão de riscos, nas mais diversas esferas da ação social, transpondo-a para a responsabilidade individual (Wacquant, 2009). Ignoram-se as desigualdades no acesso a estruturas de oportunidades e vê-se exacerbado, na gestão da justiça juvenil, um clima de racionalismo económico que reproduz cortes orçamentais nos recursos do Estado e comunidades sem sustentação em evidência científica e numa efetiva análise sobre a relação custos-benefícios (Moore, 2013).

A administração da justiça, incluindo a gestão de medidas de privação de liberdade, não é um exclusivo do Estado e está aberta à intervenção dos privados, como recentemente ocorreu em Portugal, numa experiência com uma parceria público-privada terminada em 2014 por quebra de contrato entre o Estado e a entidade promotora, de origem espanhola, num processo cuja avaliação ainda está por divulgar.⁴ No reforço da orientação de abertura a privados que vai ganhando espaço a nível internacional, a primeira revisão à LTE alargou a possibilidade de estabelecimentos de acordos de cooperação ao regime fechado dos Centros Educativos, algo que antes estava limitado aos regimes aberto e semiaberto.

Na Europa, a prioridade à prevenção tem sido subalternizada relativamente a programas de mera remediação que, tantas vezes, surgem (demasiado) tarde nas trajetórias dos jovens sujeitos a sistemas de justiça. A avaliação centrada nos fatores de risco assumiu um lugar

⁴ Ver o segundo texto da autora nesta publicação onde esta questão é aprofundada.

central, através da qual se tenta prever os riscos na trajetória individual desvalorizando-se outros fatores e circunstâncias (Priday, 2006). Da identificação desses fatores à quantificação da sua avaliação, prevalece uma preocupação central na justiça juvenil, em vários países, incluindo Portugal, com os riscos e a sua gestão e, concretamente, sobre “o que funciona” (“*what works*”) (Mackenzie, 2006).

Farrington (2013) tem chamado a atenção para os efeitos perniciosos da etiqueta ‘em risco’ aplicada a crianças e jovens, argumentando que qualquer intervenção deve ser focada nas suas reais necessidades, de acordo com a idade, o contexto em que vivem e o nível de desenvolvimento. Os programas de intervenção não funcionam de forma igual para todos e devem ser baseados em evidências científicas, com os custos e benefícios identificados, a fim de evitar a proliferação de um tratamento “industrial” dos jovens com práticas delinquentes que está em franco crescimento em alguns países (Killias, 2013). Esta “indústria de tratamento” existe em função da vontade dos decisores políticos que tendem a ignorar os resultados da investigação científica que apontam claramente uma maior vantagem para o investimento em prevenção em vez de intervenções de remediação institucional.

Estar-se-á, assim, perante uma justiça juvenil ‘menorizada’ relativamente a outros campos do Direito?

À escassez de dados e de sistemas rigorosos de recolha de informação nesta área em muitos países (Muncie, 2008; Pruin, 2011), como acontece em Portugal, que possam permitir um maior conhecimento e avaliação dos sistemas, contrapõe-se a mediatização distorcida ou excessiva que tende a amplificar a perceção social de que a delinquência está a aumentar. Esta visão associa-se à ideia de que os jovens que cometem ilícitos tendem a ser sempre bem-sucedidos e que as instituições de controlo social não os conseguem travar, perspectiva que acaba por minar a confiança dos indivíduos e grupos sociais nas instituições. As questões de fundo que se levantam nesta discussão remetem, pois, para a segurança das sociedades, dos cidadãos, no fundo, do próprio Estado de Direito; a segurança é um dos valores fundamentais na interação social, indissociável de noções de liberdade e justiça (Lourenço, 2009).

III. O lugar da justiça juvenil em Portugal

Desde a sua origem, no final do século XIX,⁵ o sistema de justiça juvenil português assentou num modelo de proteção que não sofreu alterações significativas até final do século XX e primeiros anos do século XXI. A ratificação da CDC por Portugal, em 1990, apoiou a necessidade da sua implementação, o que levou a uma avaliação mais ampla e a uma profunda reflexão crítica sobre a eficácia e as limitações do modelo então existente (Rodrigues e Fonseca, 2010). Desde 1999, o sistema de justiça juvenil Português tem vindo a fazer mudanças significativas e as normas internacionais foram integradas no quadro legal (Carvalho, 2014).

De acordo com o modelo atual, para crianças menores de 12 anos de idade que tenham cometido factos qualificados pela lei penal como crime, a Lei de Proteção e Promoção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, que consubstancia a segunda alteração à LPCJP, Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) é aplicada e só podem ser promovidas medidas de promoção e proteção. Os legisladores consideraram que, abaixo dessa idade, o desenvolvimento biopsicossocial exige uma intervenção específica que não é compatível com os princípios e objetivos definidos na Lei Tutelar Educativa (LTE), aplicada

⁵ Em 1871, foi criada a Casa de Detenção e Correção de Lisboa, primeira instituição do sistema judicial destinada ao acolhimento de menores. Em 1911, foi publicada a 1ª Lei de Proteção à Infância, de 27 de maio.

a jovens que, entre os 12 e os 16 anos, tenham praticado factos qualificados pela lei penal como crime. As medidas tutelares educativas visam a socialização do jovem e a sua “educação para o direito” (Rodrigues e Fonseca, 2010), para que aprenda e respeite os valores sociais fundamentais da sociedade que estão protegidos pelo código penal. A prova dos factos da ocorrência na origem do inquérito, que até 1999 não era feita nem tida em linha de conta, é agora indispensável para o processo, mas apenas por si só é insuficiente, sendo também obrigatória a avaliação da necessidade do jovem da “educação para o direito”. Só pela confirmação destes dois pressupostos pode o tribunal decidir aplicar uma medida, o que constitui um dos avanços mais significativos que a LTE trouxe na garantia do cumprimento dos princípios do interesse superior da criança, proporcionalidade e intervenção mínima.

A LTE passou a consagrar o princípio da responsabilidade dos jovens, mas mantém a intervenção focada na aplicação de medidas educativas e não significou um aumento de uma tendência punitiva, como aconteceu noutros países. Esta é uma das potencialidades identificadas e o sistema de justiça juvenil português pode ser descrito, naquilo a que Bailleau e De Fraene (2009: 6) consideraram uma “tendência para a bifurcação – uma abordagem suave na maioria dos casos e ações mais duras contra um número limitado de jovens submetidos a uma medida de privação de liberdade”. Neste sentido, o sistema difere da maioria dos outros países da UE, dando menos importância ao ilícito do que à necessidade do jovem em ser educado nos valores fundamentais da comunidade que foram violados pelo ilícito cometido pelo que o sistema pode ser considerado como uma configuração híbrida ou uma terceira via, entre um modelo de proteção e um modelo penal ou retributivo.

Não existe uma noção de responsabilidade penal nem, consequentemente, uma lei penal especial para jovens; há uma lei especial não penal que legitima a aplicação de medidas educativas a partir dos 12 anos, ainda que responsabilizadoras e idênticas às penas para jovens/menores previstas por ordenamentos de outros países (Carvalho, 2014).

A. Autonomia dos serviços de justiça juvenil: uma questão em aberto

Em 1919, foi criado, no país, o primeiro serviço da administração central no setor da Justiça dedicado especificamente à intervenção junto de crianças e jovens envolvidos na prática de factos qualificados pela lei penal como crime. Avanços em termos civilizacionais que colocaram Portugal na vanguarda, a nível internacional, no tratamento destas questões.

Entre 1925 e 2012 manteve-se a existência de um serviço de justiça juvenil autónomo, integrado na estrutura do Ministério da Justiça, algo que deixou de existir em 2012 devido à fusão da Direcção Geral de Reinserção Social com a Direcção Geral dos Serviços Prisionais numa nova entidade, a DGRSP. Esta nova Direcção-Geral assegura a execução da maioria das medidas tutelares educativas não institucionais para jovens na comunidade e é responsável pela execução das medidas tutelares educativas de internamento em Centro Educativo. Não deixa, pois, de ser contraditório e discutível que, não tendo Portugal um Direito Penal para crianças e jovens, seja precisamente uma entidade que tem a competência do exercício de execução e gestão de medidas de natureza penal a assumir conjuntamente a execução das medidas tutelares educativas aplicadas a jovens.

Justificará a necessidade de contenção de recursos expressa na Lei Orgânica da DGRSP (Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro) a extinção de um serviço autónomo vocacionado para a intervenção no sistema tutelar educativo num processo que segue o sentido inverso do preconizado nas normas internacionais?

Será alguma vez possível manter uma autonomia e identidade próprias, características fundamentais na aplicação do Direito das Crianças e dos Jovens, e muito em particular, da LTE, no seio de uma entidade de vasta dimensão e de propósitos diferentes dos necessários à

concretização do objetivo de “educação para o direito” que a lei preconiza?

A opção política de organização dos serviços traduz o paradigma de intervenção que decisores políticos pretendem ver posto em prática. Importa perceber até que ponto os Centros Educativos e as equipas nas comunidades, com competência em sede de matéria tutelar educativa, pela aparentemente escassa representatividade estatística da população com quem trabalham, não correm o risco de se tornarem cada vez mais um “problema” acabando por ser “engolidos” por princípios de natureza penal e retributiva que enviesarão a sua ação primordialmente de natureza educativa.

São muitas as questões que se levantam no presente e relativamente às quais emergem preocupações. Acredita-se que, por muito boa vontade e boas intenções que existam por parte dos responsáveis pelas entidades e serviços envolvidos, esta fusão resultou num reforço da subalternidade do sistema tutelar educativo e de uma perspetiva de menoridade do Direito das Crianças e dos Jovens relativamente a outros campos jurídicos, situação potencialmente agravada pelo contexto de crise económica cujos efeitos ainda se fazem sentir no país atingindo seriamente os recursos humanos e materiais afetados ao sistema tutelar educativo.

B. Uma questão chave: idade e maioridade penal

Um dos maiores constrangimentos na aplicação da LTE remete para demarcação etária da maioridade penal, uma questão chave no campo da justiça. O modo como se vê definida depende do entendimento que uma sociedade faz sobre duas categorias sociais, infância e juventude, não podendo a reação social posta em execução delas ser dissociada. De acordo com a CDC, é recomendado que a idade mínima de responsabilidade seja os 12 anos e os 18 anos para a imputabilidade penal. Com a 1ª Lei de Proteção à Infância, de 1911, a idade da imputabilidade penal no país passou dos 14 para os 16 anos e mantém-se até hoje. Os jovens que cometem factos qualificados pela lei penal como crime aos 16 anos caem sob a alçada da lei penal geral e são considerados e julgados como adultos.⁶ Portugal é dos poucos países europeus onde não há coincidência entre a maioridade civil, fixada nos 18 anos, desde 1977, e a maioridade penal aos 16 anos.

Numa época em que o tempo da condição juvenil se prolonga, de modo quase indefinido, numa difícil encruzilhada de transição para a vida adulta, considera-se que alterar os limites etários da intervenção tutelar educativa para um patamar inferior aos 12 anos, seria negar à partida a especificidade e diferença de significados que os atos delinquentes encerram em si mesmos quando reportados diferenciadamente à condição social da infância. O que se impõe é uma agilização da prevenção e das respostas em relação a estes problemas, em tempo útil, sobretudo através de um papel mais ativo de indivíduos e entidades nas comunidades onde os mesmos acontecem, num patamar de controlo social informal (Carvalho, 2014).

O maior desafio no sistema de justiça juvenil português reporta-se ao limite etário da imputabilidade penal e à consideração da necessidade de uma discussão mais alargada sobre os motivos que justificam, ou anulam, o desfasamento existente entre maioridade civil e maioridade penal. Defende-se que uma e outra deveriam ser coincidentes e dificilmente se entende a manutenção desta diferença: por um lado, inibe-se a participação social dos jovens numa vertente que possibilite o exercício ativo da cidadania (isto é, idade para votar e assumir outras responsabilidades), desvaloriza-se a sua capacidade de ação, autonomia, liberdade e responsabilidade até aos 18 anos e vê-se promovido o alargamento da escolaridade obrigatória até essa idade; mas por outro, aceita-se o entendimento da sua

⁶ Artigo 19º do Código Penal Português.

competência individual para delinquir promovendo-se a sua responsabilização criminal aos 16 anos. Como entender este espalhamento da conceção do jovem, que não é exclusivo deste campo, mas aqui assume a expressão mais significativa por remeter para a mais grave intervenção do Estado relativamente à privação de dois direitos fundamentais, o da liberdade e o da autodeterminação pessoal, é algo que importa aprofundar verificando se as representações fragmentadas de juventude subjacentes aos quadros normativos dos diferentes sistemas sociais encontram a devida correspondência na realidade social portuguesa.

Como resultado da reforma do Código Penal de 1982, está em vigor o Regime Penal Especial para Jovens Adultos, com idades entre os 16 e os 21 anos (Decreto-Lei n.º 401/82, de 23 de setembro),⁷ mas na verdade, até os 18 anos, sob um ponto de vista civil, ainda são considerados menores. Uma vez que nem todas as medidas previstas neste diploma chegaram a ser implementadas, continuando por construir, desde a década de 1980, os centros de detenção para jovens adultos, o que acontece é que os jovens, entre os 16 e os 18 anos, podem cumprir penas de prisão partilhando com adultos as mesmas instalações.

O Estado português ratificou a CDC, no entanto, com esta junção de adultos e jovens nos mesmos estabelecimentos prisionais, este normativo internacional acaba por não ser implementado na íntegra em função do disposto no código Penal e na LTE, persistindo a violação de um princípio fundamental na aplicação da justiça, o da separação das intervenções judiciais junto de adultos e de menores (Kilkelly, 2011).

C. Potencialidades e constrangimentos na 1ª alteração à Lei Tutelar Educativa

Se em 1999 a aprovação da LTE resultou numa ruptura significativa relativamente ao modelo de justiça juvenil então vigente e na introdução de um novo paradigma de intervenção judicial que manifestamente colocou a legislação portuguesa na vanguarda dos países europeus no que diz respeito ao cumprimento do disposto nos normativos internacionais, a primeira revisão da LTE concretizada em 2015 veio dar corpo a alguns ajustamentos que vão no sentido do aprofundamento dos Direitos da Criança neste campo. Pouco mais de um ano e meio sobre a entrada em vigor do novo diploma, resultante de um processo relativamente consensual visando a melhoria do modelo vigente, sustentado pela apresentação de quatro projetos-lei oriundos de diferentes forças partidárias (PS, PSD, PCP, CDS/PP) com várias propostas no mesmo sentido, ultrapassaram-se alguns dos maiores constrangimentos jurídicos previamente identificados, especialmente no que concerne a procedimentos e garantias processuais.

Entre as alterações registadas, destaca-se:

- aplicação da lei no tempo (artigos 3º e 3º-A) e no espaço (artigos 3º-B e 3º-C);
- adoção do instituto do cúmulo jurídico (art.º 8º, n.º 4);
- duração mínima da medida de internamento de 3 para 6 meses (art.º 18º, n.º 5);
- alargamento da execução participada a pessoas de referências e às medidas institucionais (art.º 22º);
- urgência do processo tutelar educativo (PTE) em caso de aplicação de medida cautelar de guarda, medida de internamento e perícia sobre a personalidade; (art.º 44º);
- alteração ao flagrante delito (art.º 52º);

⁷ Este regime penal especial determina a possibilidade de um jovem ser colocado em centros de detenção específicos, mas estes equipamentos nunca foram construídos. Também promove, para certos casos, o recurso a sentenças reduzidas e a aplicação de medidas corretivas alternativas, em vez de uma pena de prisão.

- papel (ativo) do Ministério Público quanto à iniciativa processual da suspensão do PTE (art.º 84º);
- dispensa de queixa (artigos 72º, n.º 1 e 87º, n.º 2);
- revogação da medida de internamento em fins de semana e alterações na revisão das medidas não institucionais (art.º 138º, n.º 2, al. d));
- introdução da supervisão intensiva (art.º 158º-A) e do acompanhamento pós internamento (art.º 158º-B);
- alargamento do estabelecimento de acordos de cooperação ao regime fechado (art.º 208º).

A maioria destas alterações reforça o potencial da LTE no cumprimento dos princípios internacionais. Salienta-se, neste âmbito, o abandono de medidas e procedimentos de reduzida ou nula eficácia (i.e. os internamentos em fins de semana e alguns critérios na aplicação de medidas não institucionais) e a introdução de novas medidas fundamentais para a inserção no exterior dos jovens em internamento/pós internamento em Centro Educativo (i.e. supervisão intensiva e acompanhamento pós-internamento). É também positivo o reforço do papel do Ministério Público pela possibilidade de iniciativa de suspensão do processo, opção que acentua a possibilidade de diversão do jovem do sistema de justiça e/ou de aplicação de medidas de justiça restaurativa que vão ao encontro da Declaração de Lima sobre Justiça Juvenil Restaurativa. Outras alterações, como as relativas à dispensa de queixa, aplicação da lei no tempo e no espaço, cúmulo jurídico, flagrante delito e natureza do processo tutelar não são menos relevantes na medida em que asseguram ao jovem garantias processuais que não estavam devidamente concertadas.

No entanto, apesar destes importantes avanços legislativos que a primeira revisão da LTE trouxe, mantêm-se alguns constrangimentos pelo que é necessário continuar a aprofundar a discussão, designadamente em torno das seguintes questões:

- interatividade entre sistema de promoção e proteção e sistema tutelar educativo;
- avaliação, monitorização e supervisão do sistema tutelar educativo;
- produção regular de informação estatística rigorosa;
- natureza e número de equipamentos e recursos especializados afetados ao sistema;
- participação efetiva das comunidades na execução das medidas tutelares educativas;
- diversão e mediação;
- “projetos de intervenção educativa para grupos específicos de jovens” (art.º 206º);
- diferenciação entre regimes de internamento em Centro Educativo;
- como explicar o elevado número de jovens que têm medidas de internamento em Centro Educativo aplicadas em tribunal que não são cumpridas quando o sistema, segundo a DGRSP, dispõe de vagas (?);
- papel dos privados na administração da justiça juvenil e avaliação das experiências anteriores deste tipo de intervenção no sistema;
- pleno cumprimento dos normativos internacionais, especialmente no que concerne à separação dos jovens, entre os 16 e 18 anos, dos adultos nas prisões.

Naturalmente, só a avaliação da execução da LTE ao longo do tempo poderá permitir aferir da eficácia do processo de revisão. Muitos dos ajustamentos concretizados vão no sentido do que já fora identificado em propostas anteriores de vários intervenientes, judiciais e investigadores, neles se incluindo o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (Santos *et al.*, 2010) e a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2013).

No entanto, várias preocupações emergem associadas também à necessidade de perceber os resultados da reforma judiciária – novo mapa judiciário – em vigor desde 1 de setembro de 2014 (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto), nomeadamente, saber se todas as secções de

competência especializada de família e menores (artigos 28º a 30º, 33º e 39º, LTE) dispõem dos recursos adequados para que, muitas das alterações agora definidas, sejam exequíveis em tempo útil.

A complexidade da investigação de alguns ilícitos, devido à exigência técnica da prova, a natureza dos instrumentos de avaliação e, em certas situações, a escassez de recursos para a realização dos procedimentos necessários é uma realidade há muito identificada (Santos *et al.*, 2010). Em diferentes situações, é difícil encontrar respostas sociais e educativas para apoiar a tomada de decisão sobre a medida tutelar educativa mais adequada, principalmente quando se trata de alternativas à privação de liberdade. Esta não é uma limitação da LTE dizendo antes respeito aos meios e recursos disponíveis para a sua plena implementação em todo o território nacional.

Por outro lado, algumas das novas respostas definidas na revisão da LTE continuam, um ano depois, sem encontrar a devida correspondência no terreno. Neste âmbito, especial destaque para as Casas de Autonomia para a transição faseada dos jovens internados em Centros Educativos para o exterior que ainda não foram criadas, como se discute no segundo texto da autora apresentado nesta publicação.

IV. Conclusão

Durante décadas, e apesar das profundas mudanças sociais no país, a justiça juvenil em Portugal foi-se mantendo profundamente enraizada num modelo de proteção, que pode ser rastreado até às primeiras leis específicas em matéria de proteção das crianças no território nacional. Passada década e meia de vigência da LTE, e pouco mais de um ano sobre a sua primeira revisão, acredita-se que o modelo implementado encerra virtualidades que importa aprofundar constituindo um instrumento adequado aos desafios que se colocam na sociedade portuguesa contemporânea, como é reconhecido pelas entidades a quem compete a supervisão e avaliação do sistema (Santos *et al.*, 2010; CAFCE, 2013).

Os constrangimentos decorrentes da sua aplicação específica, alguns dos quais identificados nestas páginas, resultam mais da sua operacionalização no terreno do que propriamente de limitações que coloquem em causa os seus princípios e a sua estrutura. O mais significativo continua a ser a não coincidência entre a maioria penal e a maioria civil, o que par a impossibilidade de implementação de todas as medidas do Regime Penal Especial para Jovens Adultos acaba por trazer alguma vulnerabilidade à justiça juvenil portuguesa pelo não cumprimento nas normas internacionais e colocação de menores de idade em prisões de adultos.

Por outro lado, mais do que os princípios e disposições da LTE, o desfasamento entre o que está legislado e os recursos no terreno constituirá, sem margem para dúvida, um dos maiores desafios na aplicação desta lei esperando-se que, por si só, não acabe por se tornar na sua maior fragilidade, com elevados prejuízos para todo o sistema de justiça e para a sociedade portuguesa.

Referências bibliográficas

Bailleau, Francis; Cartuyvels, Yves (orgs.) (2007), *La Justice pénale des mineurs en Europe – Entre modèle Welfare et inflexions néo-libérales*. Paris: L’Harmattan.

Bailleau, Francis; De Fraene, Dominique (2009), “The criminalization of minors and its

evolution: the interplay of sanctions (Spain – Turkey – Portugal – England/Wales)”, *Crimprev Info*, 26. Consultado a 09.05.2015, disponível em <http://odel.irevues.inist.fr/crimprev/index.php?id=232>

Carvalho, Maria João Leote de (2013), “Infância «em Perigo», Infância «Perigosa»: as Crianças como Sujeitos e Objetos de Delinquência e Crime nas Notícias”, *Comunicação & Cultura*, 14, 191-206

Carvalho, Maria João Leote de (2014), “Alternatives to custody for young offenders. national report on Juvenile Justice trends – Portugal”, Research Report, British Association for Adoption and Fostering, European Commission DG Justice. Consultado a 01.02.2016, disponível em http://www.oijj.org/sites/default/files/baaf_portugal1.pdf

Carvalho, Maria João Leote de (2015), “A Lei Tutelar educativa – A Criança e o Facto Qualificado na Lei como Crime. A Medida de Internamento-Sentido e Potencialidades”, in Ana Massena; Lucília Gago; Maria Perquilhas & Paulo Guerra (orgs.), *Intervenção Tutelar Educativa*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Ministério da Justiça, 219-238. Consultado a 10.12.2015, disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/Intervencao_Tutelar_Educativa.pdf

CAFCE-Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2013). *Relatório 2012*. Lisboa (documento não publicado).

Crawford, Adam; Lewis, Sam (2007), “Évolutions mondiales, orientations nationales et justice locale: les effets du néo-libéralisme sur la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles”, in Bailleau, Francis & Cartuyvels, Yves (orgs.) (2007), *La Justice pénale des mineurs en Europe – Entre modèle Welfare et inflexions néo-libérales*. Paris: L’Harmattan, 23–43.

Doak, Jonathan (2009), “The UN Convention on the Rights of the Child”, in Josine Junger-Tas; Frieder Dünkel (orgs.), *Reforming Juvenile Justice*. New York: Springer, 19-31.

Dünkel, Frieder (2014), “Juvenile Justice Systems in Europe – Reform developments between justice, welfare and ‘new punitiveness’”, *Kriminologijos Studijos* (1), 32-76.

Farrington, David (2013). “Saved from a life of crime. Evidence-based crime prevention. Researchers’ advice to policy”. Comunicação apresentada no Stockholm Criminology Symposium, 10-12 junho. Consultado a 02.11.2015, disponível em <http://www.criminologysymposium.com/>

Garland, David (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kilkelly, Ursulla (2011), *Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe?* Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

Killias, Martin (2013), “Saved from a life of crime. Evidence-based crime prevention. Researchers’ advice to policy”. Comunicação apresentada no Stockholm Criminology Symposium, 10-12 junho. Consultado a 22.07.2015, disponível em

<http://www.criminologysymposium.com/>

Lourenço, Nelson (2009), “Segurança, sentimento de Insegurança e Estado de Direito. O espectro axial da relação de direitos, liberdades e garantias dos poderes do Estado”, in MAI (Ed.), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 81-92.

Mackenzie, Doris Layton (2006), *What works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moore, Marianne (2013), *Save money, protect society and realise youth potential. Improving Youth Justice systems during a time of economic crisis*. Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

Muncie, John (2008), “The ‘punitive’ turn in juvenile justice: cultures of control and rights compliance in Western Europe and the USA”, *Youth Justice*, 8(2), 107–121.

Priday, Emilie (2006), “Thinking About New Directions in Juvenile Justice: Risk and Cognitive Behaviourism”, *Current Issues in Criminal Justice*, 17(3), 413-430.

Pruin, Ineke (2011), *The evaluation of the Implementation of international standards in European Juvenile Justice systems*. Belgium: International Juvenile Justice Observatory.

Rodrigues, Anabela; Fonseca, António Duarte (2010), “Portugal”, in Dünkel, Frieder; Grzywa, J.; Horsfield, P. e Ineke Pruin (orgs.). *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, Vol. 2. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg GmbH, 1027-1076.

Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel; Pedroso, João & Ferreira, Pedro (1996), *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2010), *Entre a Lei e a Prática. Subsídios para uma Reforma da Lei Tutelar Educativa*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Wacquant, Loïc (2009), *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.

Legislação

Decreto-Lei n.º 215/2012 de 28 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 189, Ministério da Justiça. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 401/1982 de 23 de setembro. *Diário da República*, 1ª Série, N.º 221, Ministério da Justiça. Lisboa.

Lei n.º 4/2015 de 15 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 10, Assembleia da República. Lisboa

Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 175, Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 166/99 de 14 de Setembro. *Diário da República*, 1ª Série-A, N.º 215, Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 147/99 de 1 de setembro. *Diário da República*, 1ª Série-A, N.º 204, Assembleia da República. Lisboa.