

**JOÃO PEDROSO**

**A REFORMA DO "DIREITO DE MENORES":  
A CONSTRUÇÃO DE UM "DIREITO SOCIAL"?  
(A INTERVENÇÃO DO ESTADO E DA COMUNIDADE NA  
PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS)**

**Junho de 1998  
Oficina n° 121**

**JOÃO PEDROSO**

**A REFORMA DO “DIREITO DE MENORES”:  
A CONSTRUÇÃO DE UM “DIREITO SOCIAL”?  
(A INTERVENÇÃO DO ESTADO E DA COMUNIDADE  
NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS)**

nº 121  
Junho, 1998

**Oficina do CES**  
Centro de Estudos Sociais  
Coimbra

**JOÃO PEDROSO**

**A REFORMA DO "DIREITO DE MENORES":  
A CONSTRUÇÃO DE UM "DIREITO SOCIAL"?  
(A INTERVENÇÃO DO ESTADO E DA COMUNIDADE  
NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS)**

**Junho de 1998  
Oficina nº 121**

**João Pedroso**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
Centro de Estudos Sociais

**A Reforma do "direito de menores": a construção de um "direito social"?  
(a intervenção do estado e da comunidade na promoção dos direitos das crianças)\***

*"A C..., aos 12 anos fuge de casa dos seus pais, pratica diversos crimes de furto em residências, vive na rua e imputa-se-lhe a prática da prostituição. A participação chega a Tribunal durante o ano de 1991. O processo é autuado, mas não corre termos durante as férias. Procedeu-se à sessão conjunta de prova e foram ouvidos os pais e a menor em declarações. A solicitação do Tribunal, a GNR procede à elaboração de "inquérito social".<sup>1</sup> Os pais de C... habitam uma casa, em condições precárias, dedicando-se a mãe "aos trabalhos agrícolas" e o pai à actividade de "trolha". "Consideram não ter mão na filha" e pretendem que o Tribunal a interne numa instituição. Através de decisão provisória o juiz decide colocar a menor no lar..., o que veio a confirmar através de decisão definitiva de colocação da C... nesse estabelecimento de educação e assistência por tempo indeterminado. A C... fuge desse lar.*

*A GNR envia ao Tribunal uma nova participação onde se referencia, que a menor se encontra a dormir dentro de uma viatura de pesados, constando que se dedica à prostituição e que praticou mais uns furtos. O Curador de menores promove no sentido de se aguardar que o CRSS encontre colocação para a menor. Alguns dias depois dá entrada no Tribunal nova participação da GNR informando que a menor se encontra em perigo moral. Chegam as férias judiciais do verão de 1992 e o processo continua a aguardar que o CRSS encontre uma colocação para a criança. A C... vem posteriormente a ser colocada num outro lar, mas com uma espécie de greve de fome "obriga" a instituição a deixá-la sair. O lar não informa nem os pais da menor nem o Tribunal dessa saída. Quando tal informação é dada ao processo é promovido e decidido que os autos aguardem por seis meses a fim de verificar a evolução do comportamento da menor. Posteriormente um casal de vizinhos acolhe C..., o que vem a ser reconhecido por decisão judicial. A menor gradualmente integra-se plena e afectivamente nessa família. Assim, o processo vem a ser arquivado em 1996 na sequência da seguinte promoção do Magistrado do MP, que entretanto chegara à comarca:*

*...a história de C... é uma lição para todos os lares... que há por esse mundo fora. Este processo é um exemplo paradigmático do falhanço clamoroso das instituições e da vitória de uma coisa tão simples como a solidariedade entre vizinhos.... Penso que só me resta promover o arquivamento dos autos, a comunicação desse arquivamento ao CRSS e desejar felicidades à C... Oxalá todos os processos pudessem terminar assim".<sup>2</sup>*

---

\* O presente artigo tem por ponto de partida a comunicação que apresentei no colóquio "Jurisdição de Menores:- Reforma-Revolução-Reacção" organizado em Lisboa, nos dias 27 e 28 de Junho de 1997, pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. O tempo decorrido permitiu que a minha reflexão beneficiasse do debate interdisciplinar propiciado no Centro de Estudos Sociais/Observatório permanente da justiça portuguesa dirigido pelo Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos. Às Dr<sup>as</sup> Eliana Gersão, Isabel Lorenzo, Graça Fonseca e Paula Pinto, os meus agradecimentos. Este texto, que obviamente é da exclusiva responsabilidade do autor, beneficia ainda da reflexão, que lhe foi propiciada pela sua participação nos trabalhos do Grupo coordenador do "Programa Adopção 2000" e da "Comissão de reforma da legislação das crianças e jovens em risco". No que se refere à concepção do direito de menores como um direito social, este artigo assume-se como um "working paper".

<sup>1</sup> "...É vadia ? Sim, chegou a dormir várias vezes fora de casa. Com quem vive? Com os pais. Os seus pais são casados? Sim. Os seus pais dão-lhe maus exemplos? Sim. Há mulheres de mau porte ? Sim. Frequenta a Igreja ? Não. Porque cometeu o crime ? Presume-se que fosse por andar mal vestida e mal alimentada. ..." - Excertos do inquérito social elaborado pela GNR no processo nº4/91..., de que se apresenta em epígrafe um breve resumo.

<sup>2</sup> Síntese do processo tutelar nº 4/91, que correu termos numa "pequena comarca" do norte do país (Recolha do OPJ - Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. CES. 1997).

## **Introdução: os bloqueios do sistema e a necessidade de reforma**

O conteúdo da narrativa do processo tutelar, em epígrafe, é suficientemente elucidativo das debilidades do direito de menores e da sua aplicação na sociedade portuguesa para que se coloque em debate a necessidade de reforma de todo o sistema de intervenção da comunidade e do Estado relativamente às crianças e jovens que pratiquem factos qualificados pela lei penal como crimes ou que se encontrem numa situação de perigo.<sup>3</sup>

Para um melhor enquadramento desse debate refira-se, que ao longo da nossa investigação, no OPJ - Observatório permanente da justiça portuguesa - procedemos à análise de um número significativo de processos tutelares, que tanto nos ilustram o lado "brilhante" como o lado "negro" da justiça de menores em Portugal. Encontramos, assim, situações em que o processo tutelar, no respeito pelo princípio da intervenção mínima e por todas as garantias da criança e da sua família, consegue inserir o menor socialmente, retirá-lo da situação de perigo em que se encontrava e/ou evitar que ele continue a praticar crimes,<sup>4</sup> bem como outros casos, que nem o Tribunal, nem o serviço social, nem a comunidade conseguem retirar o menor do situação de risco em que se encontrava e/ou evitar que ele continue a prática reiterada de crimes cada vez mais

---

<sup>3</sup> Neste texto utilizaremos como sinónimos as expressões “crianças em situação de perigo” ou “crianças em situação de risco”, dado que o que as diferencia resulta da acentuação do enfoque “jurídico”, na primeira, e o enfoque de “política social” na segunda. Utilizamos ainda o conceito “criança”, para designar todas as crianças e jovens com menos de 18 anos.

<sup>4</sup> "O C.... tinha 15 anos, epiléptico e foi encontrado pela GNR numa valeta, abandonado. Era-lhe também imputada a prática de diversos crimes de furtos. Apresentado a Tribunal, no mesmo dia foi realizada uma sessão conjunta de prova ( através de convocatória telefónica) com a presença do pai, da madrasta, técnicos do CRSS e do IRS e do director do lar, de onde o C... tinha sido expulso. Foi proferida decisão provisória e, posteriormente confirmada, de colocação no estabelecimento.... com acompanhamento educativo por parte do IRS, com avaliação periódica. O C... fugiu duas vezes da instituição, regressando sempre. Através do acompanhamento efectuado pelo técnico do IRS conseguiu-se gradualmente reconstruir parcialmente a relação familiar e a sua inserção social e profissional, com consequente arquivamento do processo." - Síntese de processo tutelar, que correu termos numa comarca do litoral e com desenvolvimento urbano (Recolha OPJ. CES. 1997).

graves.<sup>5</sup> Deste estudo podemos concluir, que a aplicação do direito de menores nos nossos tribunais e o tipo de intervenção efectuada, quer nas situações em que os menores se encontram em perigo como naquelas em que praticam crimes, depende muito do empenhamento individual dos magistrados e dos técnicos de serviço social do Instituto de Reinserção Social (IRS), dos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS) ou das instituições particulares de solidariedade social que trabalham no "terreno".<sup>6</sup>

A esta variabilidade do desempenho das intervenções não-judiciárias e judiciárias acresce o consenso de que os diversos níveis do sistema dificilmente se articulam e sofrem de inúmeras carências, razão pela qual se torna necessário identificar os seus principais bloqueios de modo a potenciar a eficácia da reforma. Analisemos, assim, esses bloqueios por cada uma das seguintes áreas de intervenção: a social; a das comissões de protecções de menores (CPM); a dos Tribunais.

Na primeira das referidas áreas ainda se repercute a opção vigente até finais de 1995 de desvalorização das políticas sociais com o conseqüente envelhecimento e falta de recursos humanos afectos à "acção social"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> " O E... entrou em contacto com a justiça de menores aos nove anos de idade, tendo sido observado no COAS de ... e aí posteriormente internado, de onde fugia sempre que lhe apetecia. Em 1992, aos 12 anos, quando o seu processo foi autuado no Tribunal de Menores eram-lhe já imputados 32 crimes de furto, 1 crime de violação, 4 crimes de "assalto" e 2 crimes de "dano". Apesar da medida de internamento, que também lhe veio a ser aplicada no Tribunal de Menores o E... movimentava-se livremente pela cidade de ..., em conjunto com um "gang" de mais de uma dezena de crianças, "assaltando" sobretudo mulheres, a quem roubavam objectos em ouro, que vendiam a receptadores, com repartição igualitária da receita da venda, entre todos os membros do "gang". O E... vive com a mãe alcoolizada, num bairro urbano degradado de difícil acesso, mesmo à polícia, não conseguindo o Tribunal durante meses executar a medida de internamento em estabelecimento de reeducação já decretada, enquanto no mesmo período a polícia o ia devolvendo aos cuidados da mãe sempre que lhe era imputada a prática de uma nova infracção. Quando a medida do Tribunal veio a ser executada, o E... andava sistematicamente fugido, na posse de armas de fogo, dedicando-se ao consumo e tráfico de droga" (Recolha OPJ. CES. 1997).

<sup>6</sup> Cfr. Pedroso e Gersão (coords.) 1998, onde se analisa a evolução e o desempenho da justiça de menores em Portugal.

<sup>7</sup> Segundo dados da DGAS - Direcção Geral de Acção Social, havia, em 1996, unicamente 612 técnicos de serviço social nos Centros Regionais de Segurança Social.

Paradoxalmente, constata-se a falta de respostas sociais públicas e comunitárias, nomeadamente para problemáticas específicas (comportamentos desviantes, toxicoddependência e doença mental), e um excesso de crianças institucionalizadas (estima-se cerca de 14 mil crianças)<sup>8</sup> nos “lares para crianças desprovidas de meio familiar normal”. Aceita-se, ainda, consensualmente a necessidade de melhorar substancialmente a qualidade desses lares e das famílias de acolhimento devido, nomeadamente, à falta de apoio técnico e às práticas educativas desadequadas.<sup>9</sup> Por outro lado, o acolhimento de urgência e temporário, o apoio à família destas crianças e o encaminhamento de crianças para adopção eram respostas sociais quase inexistentes.<sup>10</sup>

Ao nível da intervenção das Comissões de Protecção de Menores é necessário clarificar as suas competências, criá-las de modo a abranger todos os concelhos do país, suprir a ausência de respostas sociais, de planificação e de princípios orientadores de acção e de apoio técnico. Para o efeito é necessário efectuar uma vinculação efectiva dos serviços pelos seus representantes nas comissões e criar uma entidade, a nível nacional, que concerte a acção dos membros das CPM, as acompanhe, apoie, avalie e racionalize e crie as respostas sociais<sup>11</sup>. É necessário ainda, promover, as actividades de prevenção e respeitar a privacidade da criança em risco e das suas famílias, o que em algumas CPM não foi devidamente considerado.

---

<sup>8</sup> Esta estimativa é construída sobre os dados fornecidos pela DGAS - Direcção Geral de Acção Social - para os anos de 1994, 1995 e 1996. (Cfr. com dados de 1994, o Relatório da comissão interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social. 1997. pág 15 e segs).

<sup>9</sup> Em 1996, os CRSS dispunham de 3408 famílias de acolhimento, que cuidavam de 5927 crianças (DGAS. 1996).

<sup>10</sup> Para dar resposta a estas carências foi criada a Rede Nacional de Centros de Acolhimento, no âmbito da qual os Centros de Acolhimento Temporários e de Emergência (CATE) passarão de 19, em 1996, para 52 até ao fim de 1998 e o “Programa Adopção 2000”.

<sup>11</sup> O Decreto-Lei nº 98/98, de 18 de Abril, criou a Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CNPJR), que irá desempenhar essas funções.

Por último, em relação à acção dos Tribunais é necessário garantir, em primeiro lugar, no processo tutelar, o que nem sempre se verifica, a audição do menor, o contraditório, a realização das sessões conjuntas de prova, a possibilidade do menor e da família requererem diligências de prova, serem representados por advogado e de que os processos não sejam tramitados ao ritmo da junção dos ofícios. O tempo burocrático dos processos tutelares não tem em consideração, em regra, a urgência das situações e o tempo útil de vida das crianças.<sup>12</sup>

Em segundo lugar, temos de repensar as funções dos relatórios sociais e os critérios legais da sua solicitação, de modo a que não seja um elemento tão preponderante na instrução e decisão dos processos. Assim, se evitaria designadamente a situação criada no Tribunal de Menores de Lisboa em que os processos aguardam, em algumas situações, sem qualquer outra diligência, mais de um ano pela realização de relatórios sociais.<sup>13</sup>

Em terceiro lugar, confrontamo-nos com a aplicação excessiva de medidas de internamento. "O IRS, em 31 dezembro de 1996, acolhia nos seus equipamentos para internamento 785 jovens, dos quais 785 em CAEF (Colégios de acolhimento educação e formação) e 90 em URA (Unidades residenciais autónomas). Sendo a lotação daquelas instituições, segundo a sua natureza, respectivamente de 715 e 117 lugares conclui-se que o número de jovens acolhidos excede significativamente a sua lotação. Os internamentos resultam essencialmente de decisões dos Tribunais, que se repartem do

---

<sup>12</sup> Sobre os "tempos da justiça" cfr. Ferreira e Pedroso (1997) e sobre o tempo da justiça de menores, cfr. Pedroso e Gersão (coords.) 1998.

<sup>13</sup> No primeiro semestre de 1996 foram solicitados ao IRS 4605 relatórios sociais em processos tutelares e 7610 relatórios no âmbito dos processos tutelares cíveis (Relatório da Comissão interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança social) havendo assim processos tutelares que aguardam mais de um ano pela junção do relatório e o seu consequente prosseguimento. Acresce, ainda, que em algumas comarcas, como a do processo, em epígrafe, ainda se solicitam as "informações sociais" às entidades policiais, trabalho para a qual manifestamente não têm vocação.



seguinte modo: internamento para observação (35,4%), recolha ao abrigo do artigo 50º da OTM (2,4%) medida de internamento (49,5%) e outras decisões de internamento no âmbito da decisão discricionária da protecção geral do menor, com fundamento no artigo 19º da OTM e no alegado "interesse imediato do menor". Na mesma data, as situações que determinaram a decisão judicial de internamento no sistema de justiça são casos de: menores vítimas (maus tratos, abuso de autoridade, abandono ou desamparo - 24,9%, situações de pré-delinquência (inadaptação à disciplina da família, do trabalho, da escola ou da instituição onde se encontram) e de para-delinquência (vadiagem, mendicidade, prostituição, libertinagem ou consumo excessivo de álcool) - 35,6% e situações de prática de factos qualificados pela lei penal como crime ou contravenção - 37,8%. Constata-se, assim, que uma percentagem expressiva dos jovens internados em CAEF e URA corresponde a crianças vítimas para quem a medida de internamento naquelas instituições (dado que de uma verdadeira medida restritiva de liberdade se trata) não tem qualquer sentido, sendo mesmo de legitimidade e legalidade duvidosa." (...)" Acresce que algumas destas crianças são acolhidas nestas instituições ainda na fase de diligências para a decisão, com o fundamento de "protecção imediata dos seus interesses" (com recurso ao nº3, do art. 71º, do Decreto-lei nº 58/95) nelas permanecendo após decisão de internamento durante períodos muito longos (normalmente até atingirem a maioridade) porque o sistema de revisão da medida, previsto na OTM, não funciona." <sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Relatório da Comissão Interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social. 1997. Pags. 15 e segs.

"A "lista de espera" para internamento em equipamentos da justiça é hoje um fenómeno amplamente divulgado (mais uma vez os dados são fornecidos pelo IRS): 140 menores aguardam vaga em CAEF (dados referentes a 30 de Junho de 1997). Mas, realmente preocupante é o facto de os internamentos nessas unidades serem excessivos e não o facto de os equipamentos se mostrarem deficitários: 832 lugares disponíveis parecem ser suficientes para os casos de menores infractores que, de acordo com os pressupostos da reforma do direito de menores, como *ultima ratio*, deverão cumprir esta medida. Nem a gravidade e quantidade da delinquência juvenil (se não se esperar muito mais tempo por uma reforma que

Em quarto lugar, “no âmbito da execução das medidas para crianças em risco constata-se a pouca expressão de que se revestem as medidas de efectivo acompanhamento e apoio não institucional. Quer os Tribunais, quer as CPM, pelas razões já apontadas, quer os CRSS (estes sobretudo pela ausência de equipas técnicas especializadas e em número suficiente para a acção nesta matéria) não têm capacidade/possibilidade de adoptar medidas daquela natureza, recorrendo em alternativa à colocação familiar e à colocação institucional em situações que essa(s) solução(ões) não seriam as mais necessárias e adequadas. Constata-se paralelamente que, nos casos em que a solução adequada seria efectivamente a colocação familiar, ela é insuficientemente utilizada.” Relativamente à colocação institucional de crianças em risco pelos tribunais (ou pela administração com o consentimento das famílias) “é imperioso diversificar, racionalizar, redefinir e/ou recentrar os fins e a natureza das instituições (...) tendo em vista as reais necessidades determinadas pelas carências geográficas em equipamentos sociais e pelas problemáticas mais graves. (...) Assim, torna-se necessário avaliar os fins, os estatutos e as práticas de algumas destas instituições de modo a que elas retornem à sua origem e vocação inicial ou seja o acolhimento de crianças/problema” <sup>15</sup>

A concluir esta identificação dos bloqueios do “sistema tutelar” de menores parece estar assente, por um lado, aparentemente sem vozes contra, que as instituições não judiciais são as privilegiadas para a intervenção no âmbito das crianças em risco e das que, tendo menos de 12 anos, pratiquem factos qualificados pela lei penal como crimes, (Comissões de Protecção de Menores e Centros Regionais de Segurança Social).

---

considero altamente necessária) - que a visibilidade recente nos *media* parece avolumar -, nem o tamanho no nosso país parecem razoavelmente exigir neste sector um aumento de lotação”. Rodrigues (1997: 8)

<sup>15</sup> Relatório da Comissão Interministerial...,pág. 30 e segs.

É necessário definir claramente as competências das CPM, a sua composição, a necessidade de participação activa dos representantes das entidades públicas, o acompanhamento e o apoio técnico à sua actividade, bem como os modos da articulação entre si e com os Tribunais.<sup>16</sup> No entanto, parece-nos também consensual, que em última *ratio* cabe um papel importante aos Tribunais nas situações de menores em risco, não sendo hoje suficientes do ponto de vista legal os instrumentos existentes na OTM, havendo que clarificar os conceitos de criança em risco, os mecanismos de intervenção urgente, a tramitação do próprio processo e a execução das medidas de protecção e de promoção dos direitos dos menores.<sup>17</sup>

Por outro lado, apesar de vozes contra, é necessário construir uma justiça de menores, que relativamente aos menores com mais de 12 anos que “pratiquem crimes” não se confunda assistencialismo e protecção com a necessidade de um “auxílio-educação” para aprender a ser “actor social” (Rodrigues, 1997:18), mas que ao mesmo tempo, quando as origens do facto sejam as carências sociais de criança, esta seja “devolvida” imediatamente ao sistema social de promoção e protecção dos direitos das crianças. Assim, as medidas educativas só deverão ser aplicadas nos casos em que a criança não tenha praticado o “facto criminal” em consequência da sua vulnerabilidade social.

---

<sup>16</sup> Cf. Infante. 1997. Síntese dos relatórios de actividade das comissões de protecção de menores. CEJ. E, ainda, Relatórios da Comissão Interministerial....., 28 e segs. e da Comissão para a reforma do sistema de execução de penas e medidas, 101 e segs.

<sup>17</sup> A comissão interministerial (ob. cit.), adoptou um conceito de criança em risco, que permite incluir nele, tal como aponta o relatório da comissão para a reforma (ob. cit.) os menores vítimas de maus tratos, negligência, abandono e os que se dedicam à mendicância ou à vadiagem e os que se encontram em situações de “para-delinquência” (prostituição, consumo de estupefacientes, abuso de bebidas alcoólicas): “as crianças sujeitas a maus tratos, as crianças a quem os pais não prestam os cuidados necessários ao seu desenvolvimento e aquelas que, com o seu comportamento, ponham eles próprios em causa o seu desenvolvimento, não tomando os pais (ou não podendo tomar) as medidas necessárias para pôr cobro a esse comportamento, ou ainda, naquelas circunstâncias os pais intervêm, mas as medidas que adoptam não são eficazes”.

A análise da evolução da justiça de menores em Portugal demonstra-nos, como referimos, que a "unificação" dos dois sistemas tem nomeadamente como consequências: a institucionalização dos pobres e das crianças vítimas nos mesmos moldes e instituições que os autores de factos qualificados como crime; a ineficiência quer da "protecção do risco" quer das "medidas tutelares", não conseguindo evitar a proliferação das carreiras criminais juvenis; os processos decorrem sem garantias de defesa dos menores ou dos seus representantes legais.<sup>18</sup>

O modelo da reforma do sistema judicial e não judicial de intervenção relativamente a crianças que praticam crimes ou que se encontram em situação de risco, que se encontram em curso, deve ser efectuada no respeito pelo princípio da intervenção mínima na esfera de autonomia e auto-determinação dos seus destinatários.<sup>19</sup>

A discussão desse modelo e consequentemente da reforma do direito de menores exige, ainda, que como questões prévias, se analise as situações das crianças que actualmente são sujeitas à intervenção judicial e não judicial por se encontrarem numa situação de risco e/ou por terem praticado um facto qualificado pela lei como crime e se proceda a uma reflexão sobre o debate travado nas últimas décadas relativamente aos "modelos de protecção" e de "justiça" que foram defendidos para a jurisdição de menores e a necessidade da sua superação.

---

<sup>18</sup> Funes e Gonzales (1988), abordam esta interpenetração entre o judiciário e o social, de uma forma crítica, apontando as perversões que daí poderão advir. A justiça é uma forma de actuação social, que se baseia numa lógica de violação de normas; o trabalho social é, igualmente, uma forma de actuação social, mas que se baseia numa lógica de necessidades sociais. Ora, ao inverter-se esta lógica, baseando-se a acção social numa violação de normas e a acção da justiça nas necessidades sociais, poderá estar-se a criar determinados efeitos desvirtuantes da eficácia de cada uma delas: por um lado, a acção social deixa de ser assistência para se converter numa forma de controle, exercida fora do campo das garantias fundamentais, passando a imagem que só obterá assistência social aquele que violar uma norma; e, por outro lado, se a justiça não é justiça, mas protecção e ajuda, estar-se-á a transmitir a ideia que a delinquência é coisa de pobres e a contribuir para a extinção dos meios de defesa e das garantias fundamentais, desnecessárias numa lógica de protecção.

No entanto, refira-se, que, em regra, os sistemas que consagram garantias de defesa aos menores se aproximam do direito penal e se tornam consequentemente mais repressivos.

<sup>19</sup> Relatório da Comissão Interministerial ... pág. 30 e segs.

## 1. O "retrato imperfeito" das crianças em risco ou que praticam crimes, sujeitas a intervenção judiciária e não-judiciária

A actual jurisdição tutelar de menores abrange situações muito diversas enunciadas nos arts 13º, 15º e 19º da OTM. Para efeitos de tratamento estatístico optámos por agrupar as situações previstas nessas normas nos seguintes três conceitos: as crianças que sofreram de **maus tratos ou abandono** (na legislação anterior denominadas crianças em perigo moral), as que se encontram em situação de **inadaptação social** e as que **praticaram crimes**.<sup>20</sup> Na nossa análise, associamos, por vezes, os dois primeiros conceitos na categoria de "crianças em risco" ou "em perigo", utilizadas como sinónimos, como referimos.<sup>21</sup>

A análise que vamos efectuar neste texto considera apenas os processos findos em primeira instância em que foram aplicadas medidas. No entanto, esta análise não esgota o universo dos processos tutelares, pelo que se analisarmos os dados de todo o movimento processual encontramos duas situações que mereceriam uma análise específica: os arquivamentos liminares e os arquivamentos sem aplicação de medida. Ora, os arquivamentos liminares são compostos pelos que constam dos dados da base de

---

<sup>20</sup> "As situações previstas nos arts. 13º,15º e 19º da OTM podem-se agrupar nos referidos três grandes grupos de situações:

1.- Em que a criança (de menos de 18 anos) é vítima de comportamentos dos pais ou de pessoas que a têm aos seus cuidados (crianças vítimas de **maus tratos** ou em situações de **abandono** ou desamparo capazes de pôr em perigo a sua saúde, segurança, educação ou moralidade) - arts. 15º, al. a) e 19º da OTM;

2.- Em que as crianças conhecem dificuldade de integração social. A OTM refere-se-lhes como menores (de 12 a 16 anos) "que mostrem **dificuldade séria de adaptação** a uma vida social normal, pela sua situação, pelo seu comportamento ou pelas tendências que haja revelado"- art. 13º,al. a) - ou como menores (de 14 a 18 anos) que se "mostrem gravemente **inadaptados** à disciplina da família, do trabalho ou do estabelecimento que se encontrem internados" - art.15º, al. b) ou , ainda os menores (de 12 a 16 anos) que "se entreguem à mendicidade, vadiagem, prostituição, libertinagem, abuso de bebidas alcoólicas ou uso ilícito de estupefacientes" - art. 13º, al. b);

3. - Em que as crianças (de 12 a 16 anos) "sejam agentes de algum facto qualificado pela lei penal como **crime** ou contravenção"- art. 13º, al. C)." - Gersão e Pedrosa (coords.).1998.

<sup>21</sup> Seguimos, nesta parte, de perto o texto de Pedrosa e Gersão (coords.) (1998: 61 a 82).

dados do GEP (707 em 1991 e 265 em 1996), a que acrescem os arquivados sem processo e, por isso sem registo (cfr. Pedroso e Gersão.coords.1998: 86 e segs.).

Por sua vez, os processos arquivados sem aplicação de medida são, em regra, corolário dos processos suspensos ou em que o juiz não arquivando liminarmente decide, após a recolha de prova, não ser necessário aplicar qualquer medida. Estes processos de crianças em risco ou que praticam crimes representam em 1989, e 1996, respectivamente 39,7% (2599) e 35,6% (1999) da totalidade dos processos tutelares findos nesse ano. A estes processos há que acrescer os que são findos por serem remetidos a outro Tribunal (637 em 1996), por aplicação de primeira medida (2506 em 1996) e pela aplicação de novas medidas (198).

Os denominados "processos findos" que analisaremos de seguida representam, assim, cerca de dois terços de todos os litígios relacionados com crianças em risco ou que praticam crimes que foram judicializados, dado que os outros são arquivados sem a aplicação de qualquer medida tutelar.<sup>22</sup>

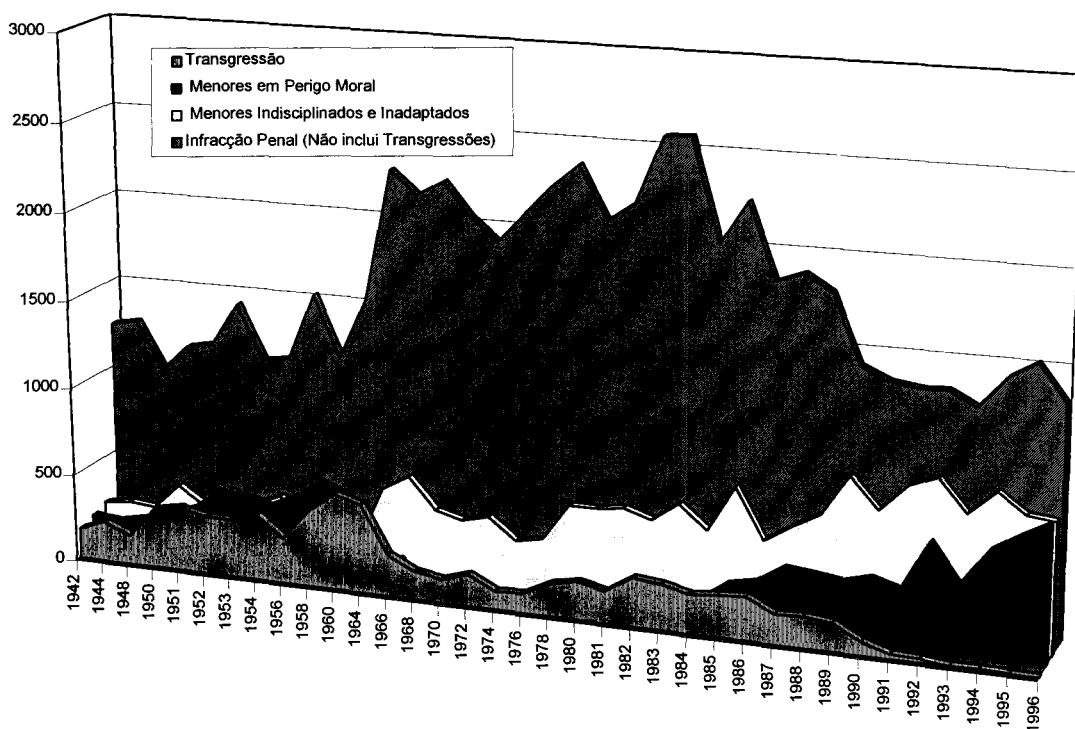
De 1942 a 1996 podemos subdividir a estrutura da justiça de menores, **na óptica dos processos findos e caracterizados em que foram aplicadas medidas tutelares**, em três grandes períodos (Gráficos 1 e 2):

- a) **o primeiro período vai de 1942 a 1960** – Tendo como referência os anos de menor e de maior número de processos findos, este período caracteriza-se por uma variação entre 1.006 (61,8%) processos de menores que praticaram crimes decididos pelos tribunais, em 1948, e 1.523 (56,5%) processos terminados em 1960. No que se refere às outras duas categorias que provocam a intervenção do tribunal, que podemos agrupar na categoria das crianças em risco, esse primeiro

período caracteriza-se por uma variação entre 435 (23,4%) processos, em 1942, e 861 (34,9%) processos, em 1958. De acordo com os conceitos legais da altura, tivemos 154 menores em 1942, 361 menores em 1954 e 154 em 1969, que foram considerados menores indisciplinados. No que se refere aos menores em perigo moral eles variaram entre 201 em 1942, 424 em 1952, 552 em 1958 e 477 em 1960.

**Gráfico 1**

**Evolução da litigação de menores de 1942 a 1996**



Fonte: Estatísticas da Justiça

b) **O segundo período vai de 1964 a 1988** – Este segundo período, no que se refere aos processos findos relativos a menores que praticam crimes, caracteriza-se por um grande crescimento a partir de 1964, com 2.262 (66,8%)

<sup>22</sup> As pequenas discrepâncias de dados que encontramos no texto resultam de estarmos a trabalhar com

processos, descendo ligeiramente até 1972 com 1.907 (75% devido à descida do número de transgressões praticadas por menores) processos, voltando a crescer até 1983, com 2.568 processos (embora represente 75%) processos, mas voltando a descer, a partir dessa data, até 1988 com 1.790 (60,8%) processos de litigação findos relativos a crimes. Relativamente às crianças em risco, em 1964 o tribunal decidiu 622 (18,4%) processos, passando a 744 (23,9%), em 1966, 287 (11,6%) em 1974, 544 (18,7%) em 1981 e 979 (33,3%) em 1988. Assim, desde a década de oitenta que se nota uma tendência para o crescimento do número das crianças em risco cuja situação é levada ao tribunal.

- c) **O terceiro período que vai de 1989 até 1996** – Relativamente aos menores que praticam crimes, verifica-se uma clara descida do seu número face ao período anterior. Em 1989, o tribunal decidiu 1.413 processos (51,2%), em 1993, 1.251 (53%) processos, e em 1996, 1.315 (46,8%) processos. Relativamente às crianças em risco, verifica-se um crescimento acentuado, passando-se de 1.187 (43%) processos, em 1989, para 1.492 (53,1%), em 1996 (quadros 6 e 7).<sup>23</sup>

Ao longo dos últimos 54 anos encontramos dois grandes pontos de ruptura no funcionamento da justiça de menores. O primeiro ponto de ruptura ocorreu em 1964 e o segundo em 1989. Relativamente aos menores que praticaram crimes, o primeiro ponto de ruptura significa um crescimento exponencial de processos, durante a década de 60/70 e 80, enquanto se verificava uma tendência para a diminuição, no mesmo período, do número de crianças em risco.

---

três fontes diferentes: verbete do movimento processual, as estatísticas da justiça e o verbete dos processos findos.

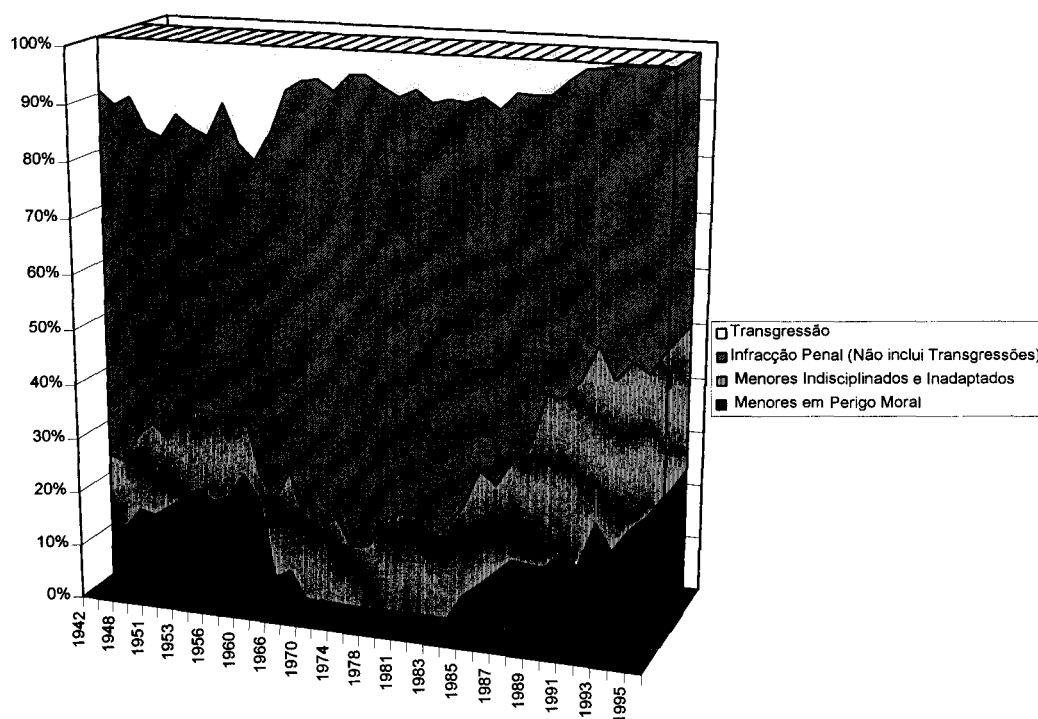
<sup>23</sup> No ano de 1962 não foram publicadas estatísticas da justiça relativamente à justiça tutelar.



O segundo ponto de ruptura, ocorrido no fim da década de 80, relativo aos menores que praticaram crimes, significa uma descida acentuada face ao período anterior, tendo-se registado uma maior procura da justiça de menores para as situações de crianças em risco.

**Gráfico 2**

**Evolução da litigação de menores em termos relativos de 1942 a 1996**



*Fonte: Estatísticas da Justiça*

O primeiro ponto de ruptura pode, desde já, explicar-se pela mudança da legislação, dado que surge na sequência da reforma da legislação de menores de 1962. A lei de protecção de 1911, era, segundo Beleza dos Santos (1923/25), um direito preventivo, tutelar e predominantemente subjectivo, que colocava um especial enfoque nas situações de menores em sério risco moral de virem a praticar crimes (menores em perigo moral e desamparados).

A especial atenção, relativamente a estes menores em risco, mantêm-se no segundo período referido, com um ligeiro acréscimo de situações que surgem em Tribunal, verificando-se, porém, um aumento significativo (numa média de cerca do dobro) dos menores que chegam a Tribunal como autores de crime<sup>24</sup>.

A significativa detecção judicial de menores que praticaram crimes é paradoxal com a diminuição, nas décadas de 60 e 70, dos adultos seleccionados pelo sistema penal. Como primeira explicação considera-se a possibilidade de a polícia estar mais atenta aos jovens com menos de 16 anos que praticavam crimes, já que os rapazes com mais de 18 anos se encontravam a prestar serviço militar, nomeadamente nas antigas colónias.

O segundo ponto de ruptura e a diminuição dos menores, seleccionados pelo sistema, que praticam crimes a quem é aplicada uma medida tutelar é, também paradoxal, dado que ocorre no momento em que sobe de tom o discurso da insegurança dos cidadãos e cresce a visibilidade mediática da criminalidade juvenil. Como hipótese admite-se, por ora, que as entidades policiais se encontram mais preocupadas com outro tipo de criminalidade, que não aquela praticada por crianças, e que, por isso, tenha aumentado a criminalidade juvenil oculta, nomeadamente nos bairros suburbanos de Lisboa e Porto, onde se encontra “protegida” pelas de redes tráfico de droga e dos gangs juvenis.

O crescimento do número de crianças em risco, que chegam a tribunal, poderá, certamente, ser atribuído a todo o trabalho de reflexão e de formação de magistrados

---

<sup>24</sup> Atendendo à sua posterior descriminalização e uma certa estabilidade (só em 1960 e 1964 foram atingidos um número de transgressões superior a 500) não se considerou, nesta análise a prática de transgressões.

nesta área, efectuado, desde o início dos anos 80, pelo Centro de Estudos Judiciários<sup>25</sup>, bem como à grande visibilidade do tema e à criação de diversas organizações da “sociedade civil” preocupadas com este problema social.

### 1.1. As crianças em risco: evolução de 1989 a 1996

#### Quadro 1

#### As situações de crianças em risco de 1989 a 1996

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos	100	3,6%	60	2,6%	76	3,5%	180	6,7%	167	6,4%
Abandono ou Desamparo	209	7,6%	213	9,1%	253	11,5%	431	16,0%	504	19,2%
Inadaptação Disc. Família	85	3,1%	67	2,9%	50	2,3%	70	2,6%	131	5,0%
Exercício Abusivo Aut.	18	0,7%	28	1,2%	41	1,9%	40	1,5%	69	2,6%
Inadaptação Vida Social	123	4,5%	105	4,5%	141	6,4%	139	5,2%	131	5,0%
Mendicidade	49	1,8%	29	1,2%	32	1,5%	26	1,0%	17	0,6%
Vadiagem	320	11,6%	317	13,5%	223	10,2%	231	8,6%	214	8,1%
Prostituição	26	0,9%	13	0,6%	12	0,5%	9	0,3%	13	0,5%
Libertinagem	237	8,6%	189	8,1%	137	6,2%	106	3,9%	105	4,0%
Abuso Bebidas Alcoólicas	8	0,3%	8	0,3%	14	0,6%	11	0,4%	5	0,2%
Uso Estupefacientes	12	0,4%	7	0,3%	6	0,3%	10	0,4%	13	0,5%
Crime	1571	57,0%	1310	55,8%	1212	55,2%	1437	53,4%	1260	47,9%
Total	2758		2346		2197		2690		2629	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O quadro apresentado mostra-nos que algumas das situações previstas na OTM raras vezes têm repercussão judiciária. É o caso, desde logo, do exercício abusivo da autoridade e da mendicidade; mas estas duas situações, próximas na sua escassa visibilidade judiciária, conhecem todavia linhas de evolução de sentido contrário, uma

<sup>25</sup> No fim da década de 70 e na década de 80, Armando Leandro criou, no CEJ, e animou com Laborinho Lúcio, o denominado Grupo de Reflexão sobre Crianças em Risco, no qual magistrados, técnicos de serviço social e cidadãos discutiam, informalmente, uma estratégia comum para fazer face a este problema. Nessa mesma época fundaram a Associação Portuguesa para o estudo do direito de menores e de família.

vez que as primeiras tendem a tornar-se mais visíveis, acontecendo o contrário com as segundas<sup>26</sup>.

Se estes dados não nos levantam grandes surpresas – porque, se, por um lado, o exercício abusivo da autoridade, constituindo um incidente no exercício do poder paternal ou de outras formas de autoridade, dificilmente encontra resposta adequada no processo tutelar; por outro lado, a mendicidade adolescente tenderá efectivamente a tornar-se menos relevante (a mendicidade infantil, bem mais frequente, é hoje da competência das comissões de protecção) – já nos parece bastante surpreendente o reduzidíssimo número de processos originados em abuso de álcool ou em consumo de estupefacientes, situações muitas vezes apresentadas como constituindo grandes problemas entre os jovens. É possível que estas situações sejam encaminhadas para outras estruturas de intervenção, por os tribunais não serem considerados um órgão adequado a proporcionar-lhes resposta adequada ou, ainda, que sejam situações sujeitas a reduzida intervenção judicial e social.

Embora aceitando que a prostituição de menores de 16 anos esteja pouco generalizada na nossa sociedade, a realidade não será certamente tão favorável, como as escassas dezenas de processos finalizados no septénio levam a supor.

Das múltiplas situações previstas na OTM, só são efectivamente visíveis nos tribunais a prática de crime, o ser vítima de maus tratos ou de abandono/desamparo, a inadaptação a uma vida social normal e, em menor medida, à disciplina da família, a vadiagem e a libertinagem.

---

<sup>26</sup> Nesta parte do texto continuamos a seguir de perto, Pedroso e Gersão. Coords. 1998

## 1.2. A criminalidade judicializada de crianças e jovens: evolução de 1989 a 1996

A prática de um facto punível pela lei penal, razão mais frequente do início do processo, tendo perdido já em 1989 o peso de que se revestia em épocas passadas, continua a perder relevância entre as situações determinantes da intervenção judiciária. Em 1996, a prática de uma infracção esteve na base de menos de metade dos processos tutelares.

Num momento em que frequentemente o discurso público imputa às crianças à prática de crimes graves e horrendos cumpre-nos neste estado analisar a criminalidade das crianças e jovens por tipo de crime, a quem foram aplicadas medidas tutelares. As crianças e jovens quase não praticam crimes contra a vida (3 em 1989, 9 em 1993 e 4 em 1996, o que representa 0,2%, 0,8% e 0,3% do total da criminalidade)<sup>27</sup> e os que praticam na sua grande maioria são homicídios por negligência.

Os crimes contra a integridade física são preponderantemente de ofensas corporais simples ou privilegiadas (110 em 1989, 88, em 1993 e 106 em 1996, representando, respectivamente, 7%, os dois primeiros anos referidos e 8,4% em 1996). A pouca violência desta criminalidade refere-se igualmente aos crimes sexuais, que no entanto, já apresenta números preocupantes como sejam 9 violações e estupro em 1996.

Dentro da categoria mais importante dos crimes praticados, ou seja os crimes contra a propriedade e património, assumem especial relevância os crimes de furto simples (823, em 1996) e de dano (173, em 1996).

Paradoxalmente ao discurso público, as estatísticas da justiça demonstram-nos que a criminalidade judicializada praticada por jovens é de pequena gravidade e em que

---

<sup>27</sup> Santos et al (1996: 311) demonstram que nos adultos imputáveis os crimes contra a vida são 574 (1,1%), em 1989, e 789 (1,1%) em 1996.

o tráfico e o consumo de drogas é praticamente ausente. Assim, de modo a caracterizar o tipo de criminalidade praticada por crianças e jovens analisámos uma amostra processos tutelares que corre os seus termos no Tribunal de Menores de Lisboa. Dos elementos constantes desses processos resulta, que os bens furtados ou se destinavam a satisfazer necessidades do quotidiano dessa criança (comida, roupa, jogos) ou são para vender e realizar dinheiro (peças de automóvel e electrodomésticos).<sup>28</sup>

Acresce que se analisarmos o actual sistema tutelar na perspectiva do resultado dos processos constatamos, como já referimos, que nos anos de 1989 a 1996 entre 35% a 40% são arquivados sem que seja aplicada qualquer medida. Nos processos tutelares em que são aplicadas medidas, nas sentenças judiciais, e que estivemos a analisar, conclui-se pela predominância da admoestação, a entrega aos pais ou medidas de natureza de apoio social. Da análise das medidas de internamento em estabelecimento de reeducação, por situações a que lhe deram origem, também se constata, que em muito poucos casos as decisões judiciais consideraram que as crianças que praticaram crimes necessitavam de internamento, aplicando esta medida preferencialmente, como também resulta dos dados do IRS supra referidos, às crianças que se encontravam em situação de risco. Assim, os crimes praticados por crianças que são conhecidos pelo tribunal não têm, em regra, gravidade que justifique a aplicação de medidas de internamento em estabelecimentos de reeducação, que de modo perverso albergam crianças em risco.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Em 46 processos findos no ano de 1998 analisados no Tribunal de Menores de Lisboa 44 são pequenos crimes contra o património. A mesma análise efectuada em 58 processos que terminaram no ano de 1996 no mesmo Tribunal 47 também são pequenos crimes contra o património. - Gersão e Pedroso. (coords.).1998.

<sup>29</sup> Cfr. Pedroso e Gersão. (coords.).1998: 59 e 168 e segs..

**Quadro 2**  
**Os crimes praticados por crianças e jovens (1989 a 1996)**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
- Homicídio	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%
- Homicídio por negligência	0	0,0%	1	0,1%	6	0,5%	1	0,1%	3	0,2%
- Tentativa de homicídio	0	0,0%	0	0,0%	2	0,2%	1	0,1%	1	0,1%
<b>Crimes contra a vida</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>	<b>9</b>	<b>0,7%</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>
- Ofensas corporais	122	8,6%	96	7,3%	92	7,4%	109	7,2%	114	8,7%
- Outros crimes contra a integridade física ou não especificado	0	0,0%	6	0,5%	4	0,3%	1	0,1%	1	0,1%
<b>Crimes contra a integridade física</b>	<b>122</b>	<b>8,6%</b>	<b>102</b>	<b>7,7%</b>	<b>96</b>	<b>7,7%</b>	<b>110</b>	<b>7,3%</b>	<b>115</b>	<b>8,7%</b>
<b>Crimes contra a liberdade das pessoas</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>5</b>	<b>0,3%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>
<b>Crimes contra a honra</b>	<b>21</b>	<b>1,5%</b>	<b>20</b>	<b>1,5%</b>	<b>21</b>	<b>1,7%</b>	<b>31</b>	<b>2,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Crimes contra a reserva da vida privada</b>	<b>26</b>	<b>1,8%</b>	<b>32</b>	<b>2,4%</b>	<b>26</b>	<b>2,1%</b>	<b>44</b>	<b>2,9%</b>	<b>22</b>	<b>1,7%</b>
<b>Crimes contra a família</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
- Violação e estupro	0	0,0%	5	0,4%	1	0,1%	8	0,5%	9	0,7%
- Atentado ao pudor	0	0,0%	2	0,2%	2	0,2%	8	0,5%	0	0,0%
- Ultraje ao pudor	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
- Outros crimes sexuais	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	12	0,9%
<b>Crimes sexuais</b>	<b>12</b>	<b>0,8%</b>	<b>8</b>	<b>0,6%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>	<b>16</b>	<b>1,1%</b>	<b>21</b>	<b>1,6%</b>
<b>Falsificação</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>
<b>Crimes de perigo comum (incêndio, explosão, radiação)</b>	<b>42</b>	<b>3,0%</b>	<b>40</b>	<b>3,0%</b>	<b>21</b>	<b>1,7%</b>	<b>40</b>	<b>2,6%</b>	<b>27</b>	<b>2,1%</b>
<b>Crimes contra a saúde, saúde pública e anti-económica</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Crimes contra a segurança das comunicações</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>
<b>Crimes contra valores e interesses da vida em sociedade</b>	<b>54</b>	<b>3,8%</b>	<b>51</b>	<b>3,9%</b>	<b>26</b>	<b>2,1%</b>	<b>57</b>	<b>3,8%</b>	<b>53</b>	<b>4,0%</b>
- Furtos	903	63,9%	868	65,7%	777	62,1%	971	64,1%	823	62,6%
- Furtos qualificados	0	0,0%	16	1,2%	42	3,4%	35	2,3%	24	1,8%
- Abuso de confiança	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	0	0,0%	2	0,2%
- Furtos por necessidade ou apropriação ilícita	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	3	0,2%	0	0,0%
- Furtos de uso de veículo	0	0,0%	8	0,6%	4	0,3%	4	0,3%	6	0,5%
- Roubo ou violência depois da apropriação	0	0,0%	11	0,8%	2	0,2%	13	0,9%	19	1,4%
- Dano	171	12,1%	122	9,2%	157	12,5%	182	12,0%	173	13,2%
- Recepção ou auxílio material ao criminoso	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	5	0,4%
- Crimes contra o sector público e cooperativo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
- Outros crimes contra a propriedade	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%
- Burla	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
- Burla na obtenção de bebidas ou alimentos	0	0,0%	4	0,3%	0	0,0%	5	0,3%	0	0,0%
<b>Burla</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>5</b>	<b>0,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>5</b>	<b>0,3%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Crimes contra a propriedade e o património</b>	<b>1074</b>	<b>76,0%</b>	<b>1032</b>	<b>78,1%</b>	<b>986</b>	<b>78,8%</b>	<b>1216</b>	<b>80,3%</b>	<b>1052</b>	<b>80,0%</b>
<b>Crimes contra a autoridade pública</b>	<b>15</b>	<b>1,1%</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Crimes contra a realização da justiça</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Crimes contra o Estado</b>	<b>15</b>	<b>1,1%</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>	<b>5</b>	<b>0,3%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
- Homicídio por negligência	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	1	0,1%	0	0,0%
- Ofensas corporais por negligência	0	0,0%	14	1,1%	4	0,3%	1	0,1%	0	0,0%
- Condução sob influência do álcool	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	3	0,2%	1	0,1%
- Outros crimes previstos pelo Código da Estrada	0	0,0%	52	3,9%	60	4,8%	29	1,9%	0	0,0%
<b>Crimes de viação</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>67</b>	<b>5,1%</b>	<b>66</b>	<b>5,3%</b>	<b>34</b>	<b>2,2%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Crimes resp. cons. e tráf. de estup., subst. psicotrópicas</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Crimes de emissão cheques sem cob. e sem provisão</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
- Caça e pesca ilegais	0	0,0%	4	0,3%	5	0,4%	5	0,3%	5	0,4%
- Incêndios florestais	0	0,0%	2	0,2%	9	0,7%	3	0,2%	13	1,0%
<b>Crimes contra o ambiente</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>6</b>	<b>0,5%</b>	<b>14</b>	<b>1,1%</b>	<b>8</b>	<b>0,5%</b>	<b>18</b>	<b>1,4%</b>
<b>Outros crimes não especificados</b>	<b>97</b>	<b>6,9%</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>45</b>	<b>3,4%</b>
<b>Total (sem Transgressões)</b>	<b>1413</b>	<b>100,0%</b>	<b>1322</b>	<b>100,0%</b>	<b>1251</b>	<b>100,0%</b>	<b>1515</b>	<b>100,0%</b>	<b>1315</b>	<b>100,0%</b>
<b>TRANSGRESSÃO</b>	<b>158</b>	<b>10,1%</b>	<b>29</b>	<b>2,1%</b>	<b>6</b>	<b>0,5%</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>
<b>Total</b>	<b>1571</b>		<b>1351</b>		<b>1257</b>		<b>1519</b>		<b>1317</b>	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A nossa investigação permitirá verificar ainda que para além do facto das crianças que contactam com o sistema judicial serem, em cerca de metade, crianças em risco, a generalidade dos crimes praticados por crianças tem conexão com a sua situação de pertença a grupos socialmente vulneráveis, constituindo na sua maioria pequenos furtos.

Para completar este "retrato imperfeito" das crianças, que necessitam de intervenção judicial ou não judicial atentemos na caracterização das crianças em risco sinalizadas ao sistema de segurança social (CRSS, SML e Casa PIA) de 2 de janeiro de 1995 a 31 de Dezembro de 1996. Dessas crianças só 17,5% (1676) foram sinalizadas pelo Tribunal e constituem essencialmente crianças vítimas de maus tratos ou negligência e que necessitam de forte apoio social.(Quadros 3 e 4).

**Quadro 3**  
**Os mobilizadores da Segurança Social por idade das crianças (1995 e 1996)**

	< 1 ano		1 a 3 anos		4 a 6 anos		7 a 12 anos		13 a 18 anos		Desc. *		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Justiça	90	10,9%	303	19,2%	402	20,4%	527	15,4%	346	19,9%	8	53,3%	1676	17,5%
Autoridades Policiais	5	0,6%	18	1,1%	23	1,2%	56	1,6%	28	1,6%		0,0%	130	1,4%
Comissões de Protecção de Menores	46	5,6%	190	12,0%	215	10,9%	436	12,8%	245	14,1%		0,0%	1132	11,9%
Estado	472	57,0%	558	35,4%	628	31,9%	1254	36,7%	559	32,1%	6	40,0%	3477	36,4%
Comunidade	67	8,1%	92	5,8%	106	5,4%	170	5,0%	41	2,4%	1	6,7%	477	5,0%
Indivíduos	138	16,7%	384	24,3%	516	26,2%	875	25,6%	485	27,8%	0	0,0%	2398	25,1%
Outros	10	1,2%	33	2,1%	79	4,0%	99	2,9%	39	2,2%		0,0%	260	2,7%
<b>Total</b>	<b>828</b>		<b>1578</b>		<b>1969</b>		<b>3417</b>		<b>1743</b>		<b>15</b>		<b>9550</b>	

*Fonte: Direcção Geral de Acção Social*

A predominância do Estado, como mobilizador da intervenção da segurança social (36,4%) adquire uma leitura diferente, se agregarmos a comunidade, por nós considerada como formas comunitárias organizadas, isto é, as estruturas e os indivíduos, que na totalidade representam, 30,1%.

As causas mais significativas de risco relativamente às crianças entregues à Segurança Social são a negligência, com 27,9%, o abandono, com, 12,4%, o alcoolismo e



a toxicod dependência de um dos progenitores, com 11,4% e 9,7%, respectivamente, e os maus tratos físicos, com 8,7%. (Quadro 4). Se considerarmos as faixas etárias separadamente, verificamos que, em todas elas, a negligência surge como primeira causa do risco, seguida, com valores muito aproximados, do abandono e comportamentos aditivos dos progenitores.

Analisando a evolução da incidência das várias problemáticas, nas faixas etárias consideradas, verificamos que a negligência regista os valores mais elevados entre o 1 ano e os 6 anos, com cerca de 30%, embora o valor mais baixo, registado na faixa dos 13 aos 18 anos, seja de 23,9%. O abandono tem maior incidência nas crianças com menos de 1 ano, com 16,9%, diminuindo progressivamente, até atingir 10,9% na faixa dos 13 aos 18 anos. Os comportamentos aditivos dos progenitores registam uma distribuição equitativa.

O direito de menores a reformar nas suas duas vertentes tem que considerar a necessidade de melhorar a articulação entre a intervenção judicial e a não judicial (que intervém já directamente na maioria das situações). Acresce, ainda, por um lado, que as crianças em risco e/ou que praticam crimes cujos comportamentos são conhecidos, segundo a análise de processos, que efectuámos no Tribunal de Menores de Lisboa, vivem na sua maioria em meios degradados económica e socialmente, pelo que necessitam em ambas as situações de medidas de apoio social. Por outro lado, as situações de crime grave são, por ora, insignificantes, pelo que de modo nenhum podem ser a pedra de toque do novo direito de menores.

#### Quadro 4

#### As causas de risco por sexo dos menores relativamente às quais a Seg. Social interveio (1995-1996)

	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos Físicos	467	9,24%	382	8,08%	849	8,68%
Negligência	1374	27,19%	1360	28,76%	2734	27,95%
Abuso Sexual	21	0,42%	122	2,58%	143	1,46%
Abandono	606	11,99%	611	12,92%	1217	12,44%
Trabalho Infantil	27	0,53%	22	0,47%	49	0,50%
Fuga de Casa / Instituição	8	0,16%	3	0,06%	11	0,11%
Mendicidade	13	0,26%	5	0,11%	18	0,18%
Comportamentos desviantes	70	1,39%	58	1,23%	128	1,31%
Absentismo e abandono Escolar	19	0,38%	15	0,32%	34	0,35%
Deficiência da Criança	7	0,14%	4	0,08%	11	0,11%
Doença da Criança	22	0,44%	13	0,27%	35	0,36%
Filhos de Gravidez Precoce	16	0,32%	70	1,48%	86	0,88%
Rejeição da Criança	15	0,30%	13	0,27%	28	0,29%
Pobreza / Exclusão Social	82	1,62%	88	1,86%	170	1,74%
Problemas habitacionais	20	0,40%	28	0,59%	48	0,49%
Desestruturação Familiar	41	0,81%	36	0,76%	77	0,79%
Consentimento Prévio para Adopção	25	0,49%	16	0,34%	41	0,42%
Deficiência do Progenitor	10	0,20%	21	0,44%	31	0,32%
Inestabilidade Afectiva e Dificuldade Económica	5	0,10%	11	0,23%	16	0,16%
Incapacidade dos Pais	177	3,50%	88	1,86%	265	2,71%
Morte do Progenitor	230	4,55%	237	5,01%	467	4,77%
Alcoolismo do Progenitor	568	11,24%	542	11,46%	1110	11,35%
Prostituição do Progenitor	304	6,02%	291	6,15%	595	6,08%
Tóxicod dependência do Progenitor	538	10,65%	410	8,67%	948	9,69%
Doença do Progenitor	86	1,70%	52	1,10%	138	1,41%
Cumprimento de Pena do Progenitor	176	3,48%	139	2,94%	315	3,22%
Emigração do Progenitor	2	0,04%	2	0,04%	4	0,04%
Inexistência de Apoio Específico	1	0,02%	2	0,04%	3	0,03%
Tentativa de venda e homicídio da criança	2	0,04%	1	0,02%	3	0,03%
Outras	122	2,41%	86	1,82%	208	2,13%
<b>Total</b>	<b>5054</b>		<b>4728</b>		<b>9782</b>	

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

## **2. A justiça de menores à descoberta dos direitos das crianças e do modelo participativo/democrático dos “actores sociais”**

Os “menores delinquentes” e os “menores em perigo” surgiram, nos primeiros anos do século XX, como uma preocupação autónoma do direito e dos tribunais, generalizando-se a ideia que ao Estado cumpre intervir na sua “protecção, educação e correcção”<sup>30</sup>.

Portugal, ao aprovar a “lei de protecção à infância de 1911”, posicionou-se na primeira linha de um amplo movimento de constituição do denominado Direito de Menores e da criação de Tribunais de menores<sup>31</sup>. Segundo Beleza dos Santos (1923/25) a acção jurisdicional exerce-se não apenas sobre os jovens que já delinquiram, mas também sobre aqueles que estão em sério risco moral de o fazerem.

Esta nova preocupação é assumida, pelo Direito e pelos Tribunais, em consonância e como consequência do impacto das transformações operadas no Judiciário, com o surgimento e a consolidação, nos países centrais do pós-Segunda Guerra Mundial, de uma nova forma política de estado: o Estado-Providência (Sousa Santos *et al.* 1996: 24).

Em Portugal, os tribunais de menores, inicialmente denominados de “tutorias de infância”, aplicam sempre, quer intervenham sobre menores em “perigo moral”, sobre “menores indisciplinados ou desamparados” ou sobre “delinquentes”, medidas de protecção e de defesa do menor, procurando-se prevenir que os mesmos venham a

---

<sup>30</sup> Este movimento iniciou-se nos Estados Unidos, em finais do séc. XIX, ainda que de modo fragmentário, com a adopção de determinadas medidas como, por exemplo, a especialização das audiências para menores, em 1862, no Estado de Massachussets, que viriam a conduzir à criação, em 1899, do primeiro Juvenile Court, no Illinois e ao seu alastramento a outros estados Americanos. (Beleza dos Santos. 1923/25).

dedicar-se à prática de crimes<sup>32</sup>. A promoção do bem-estar das crianças negligenciadas, abandonadas, maltratadas, desamparadas (vagabundagem, mendicidade, libertinagem) e da educação e correcção dos menores que praticam crimes integra-se, assim, no âmbito das funções instrumentais dos Tribunais, de controle social e de resolução de litígios (Sousa Santos *et al.* 1996: 51 a 56).

O debate sobre a legitimidade e a capacidade da intervenção judicial, nesta área, levou, nos anos 80, em plena crise do Estado-Providência e do seu reflexo no judiciário, ao surgimento de movimentos de crítica aos diversos sistemas jurídicos, que, de forma diferenciada, acolheram as ideias de protecção das crianças<sup>33</sup>.

A par das críticas a uma intervenção paternalista, na qual não se respeitava o direito de audição e do contraditório das crianças e jovens, e de que o direito e os Tribunais só seleccionavam, como autores de crime ou em situação de negligência, abandono ou maus tratos, crianças de famílias pobres, criminalizando e estigmatizando a pobreza<sup>34</sup>, surgem movimentos que invocam o aparente crescimento da “delinquência juvenil” e insegurança dos cidadãos, nomeadamente nas cidades, que defendem a

---

<sup>31</sup> O Decreto-Lei de 27 de Maio de 1911 instituiu o Tribunal de menores, a princípio apenas em Lisboa e, a partir de 1925, em todas as comarcas. Este diploma excluía todos os menores de 16 anos do direito penal de adultos.

<sup>32</sup> Entre nós, o Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de Abril de 1962 (alterado em 1967) acentuou o modelo de protecção, que, ainda que revisto, viria, na sua essência, a ser mantido pela actual OTM - Organização Tutelar de Menores prevista (Decreto-Lei n.º 314/78, de 27/10). Para analisar as características do nosso modelo de protecção relativamente aos menores agentes de infracção, cfr. Gersão. 1994.

<sup>33</sup> Cfr. Sousa Santos *et al.* (1996: 27 e segs.). A crise do Estado-Providência manifesta-se, na área da justiça de menores, através da incapacidade financeira do Estado em suportar o aumento de despesas inerentes a um sistema de resposta e de inserção social de crianças em risco e de jovens que praticam crimes, cada vez mais necessário face ao crescimento do número de crianças excluídas do sistema escolar e do sistema de formação profissional, consequência das transformações ocorridas na economia e sociedade.

<sup>34</sup> Gersão (1994: 246) conclui, a partir da análise das “Estatísticas Judiciais”, que, nos anos 80, na jurisdição de menores a “medida de internamento em estabelecimento tutelar foi muito mais aplicada a crianças em risco que as crianças que praticaram crimes”.

repenalização da justiça de menores, com a diminuição da idade da imputabilidade penal e aplicação do direito penal de adultos<sup>35</sup>.

Os anos 80 assistem assim a um debate entre o chamado modelo “de justiça” (em que se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos menores) e o modelo “de protecção” (em que se privilegia a intervenção do Estado na defesa do interesse do menor sem que formalmente lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório)<sup>36</sup>. Esta tensão atravessa as reformas efectuadas a nível estadual e programadas no plano internacional pelas Nações Unidas (1985 e 1990) e pela recomendação do Conselho da Europa de 1987, que opta pelas soluções não repressivas e de “diversão” das medidas aplicáveis às crianças e jovens que pratiquem crimes.

A justiça de menores segue também, nos últimos tempos, um apelo à comunidade, efectuado pelos Estado-Providência como forma de superação da crise que atravessa e de construção duma nova forma política de Estado (o Estado parceiro e cidadão), que assenta no postulado que a parceria entre o Estado e a comunidade estimulará as energias várias existentes nas comunidades, estabelecendo redes de desenvolvimento social<sup>37</sup>. Esse apelo é paradoxal, dado que, na esteira de Foucault

---

<sup>35</sup> Queloz (1989) dá como exemplo um acórdão de 1982 da Cour de Cassation Belga, que declarou que uma pena privativa de liberdade, aplicada a um menor, pode ter em si mesmo um efeito educativo “convencendo o menor de que a sociedade, após ter tentado ajudá-lo, decidiu defender-se ....”

<sup>36</sup> Em Portugal, o modelo judiciário de “protecção” apresenta, no entanto, práticas judiciárias distintas, havendo tribunais e juizes que sempre respeitaram, na sua essência, o princípio do contraditório.

<sup>37</sup> Por exemplo, na Bélgica, foram criadas as Comissões de Protecção da Juventude e em Itália e França surgiu um movimento de responsabilização comunitária relativo às respostas sociais a dar ás inadaptações juvenis. No entanto, enquanto nestes países, estas respostas se destinam essencialmente às crianças e jovens em “risco ou inadaptadas”, nos EUA e Reino Unido foram criados os “community-based programmes for young offender rehabilitation” (Queloz, 1989). “Nesta nova organização de poderes entre o central e o local ... a sociedade local definirá a qualidade dos delitos inaceitáveis para ela. A justiça intervirá unicamente para tratar a nível nacional estes ilegalismos insuportáveis para os particularismos locais ...” (Queloz, 1989).

Em Portugal assume especial relevo a experiência das Comissões de Protecção de Menores (CPM), criadas pelo Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio, e das Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido, Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho. Em 1997 foi celebrado entre o Estado

(1975), se poderá afirmar que esse controle comunitário comporta, em si mesmo, o efeito de “net widening”, ou seja o alastramento da rede de controlo social, quanto ao seu tamanho, e o estreitamento das suas malhas, com uma intensidade de filtragem mais baixa, que abrangerá sobretudo os grupos e as pessoas com menor poder social.

A intervenção da comunidade, face à intervenção do Estado, é advogada pelos pragmáticos, que defendem a ineficácia deste, pelos humanistas, que referem a degradação e a desumanidade da sua intervenção, pelos cientistas sociais que apontam a etiquetagem e a estigmatização inerente e pelos neo-liberais, que defendem ser, a intervenção do Estado, dispensável e improdutiva, pelo que se deve preferir a da comunidade. (Queloz, 1989)

Ora, a convenção das Nações Unidas realiza uma abordagem integrada dos direitos da criança, ao reconhecer que o desenvolvimento pleno da criança implica a realização dos seus direitos sociais, culturais, económicos e civis, procurando um equilíbrio entre os direitos das crianças e dos seus responsáveis legais, concedendo, àquelas, o direito genérico de participar nas decisões que lhes dizem respeito. Segundo Queloz (1991), *o centro do discurso da justiça de menores deve passar da questão da protecção (civil ou penal) da infância (menor em perigo ou agente de infracção criminal) para a questão da protecção e da promoção (diremos nós) dos direitos das crianças e dos jovens.*

A descoberta destes direitos implica necessariamente o reconhecimento de que as crianças devem participar na intervenção judicial ou social que venha ser efectuada sobre a sua situação. No entanto, no âmbito de um novo modelo de “actores sociais” e da “pedagogia da responsabilidade”, esta concepção dos direitos da criança e do jovem

---

central, as autarquias e representantes da comunidade (União das IPSS, União das Misericórdias e União das Mutualidades) o Pacto para a cooperação e solidariedade, no qual se acorda o modo de articulação,

será acompanhada pela tomada em consideração dos direitos da vítima e pela abertura do sistema à participação da comunidade.

O autor constrói, assim, um “modelo participativo/democrático” dos actores sociais na justiça de menores. Este modelo implica uma concepção dos Direitos do Homem, da criança e do jovem não individualista, mas antes segundo uma perspectiva global de responsabilidade e solidariedade social. Consequentemente, esta justiça de menores em construção deveria atender a um “justo equilíbrio entre a redução de danos provocados pela criminalidade e limitação dos efeitos perversos da luta contra esta criminalidade, implicando uma política social pro-activa que, nos termos do artigo 10º das directrizes de Riad, encoraje e estimule a autonomia e a participação das crianças/jovens nos vários domínios da vida em sociedade, procurando evitar a sua marginalização e, consequentemente, comportamentos marginais daí advenientes”.

A análise efectuada revela que, na justiça de menores, existe também uma tensão, enunciada por Boaventura de Sousa Santos (1995: 93), entre leituras paradigmáticas e sub-paradigmáticas do período de transição social em que vivemos. Com efeito, na evolução do direito de menores coexistem entendimentos meramente regulatórios com emancipatórios, em que aqueles só se preocuparão com a função de controle social desse direito e estes defendem uma construção duma cidadania das crianças e dos jovens através da qual a sociedade consiga definir novas relações humanas, “como uma forma redutora de conflitos sociais” (Queloz, 1991).

### **3. O novo direito de menores: por um direito de natureza social**

O novo direito de menores deve assentar, assim, numa concepção de promoção dos direitos sociais, culturais, económicos e civis das crianças e jovens procurando um equilíbrio entre esses direitos, os dos seus representantes legais e os bens jurídicos essenciais da comunidade, bem como entre a privacidade das crianças e suas famílias e a legitimidade da intervenção do Estado e da comunidade. O direito de menores seja “tutelar educativo de crianças que praticam crimes” ou de “protecção de crianças em risco” tem como objectivo permitir que o menor venha a ser um actor social superadas que sejam as situações que o levaram à prática de um crime e/ou o colocaram numa situação de risco.

Parafraseando Rodrigues (1997: 28) a “política da minoridade não pode conceber-se em compartimentos estanques - assistencial, por um lado, e educativo, por outro - e desenvolvendo orientações de actuação fechadas uma à outra. Por outro lado, o menor não pode ser visto numa perspectiva unilateral e “catalogado” em alternativa que se exclui mutuamente com o menor “em risco” ou “menor infractor”. Acresce, por um lado, que as situações de risco para uma criança nem sempre têm soluções de "natureza assistencial", necessitam também de medidas que promovam os seus direitos, bem como, de natureza educativa que permitam ao menor desenvolver harmoniosamente as suas faculdades físicas, psíquicas, morais e intelectuais. E, em algumas situações essas medidas também tem que ser judicialmente impostas de modo coactivo às crianças e aos seus representantes legais. Por outro lado, os factos que a lei penal qualifica como crime são, como resulta da breve análise efectuada supra no ponto 1, na sua maioria



indissociáveis das situações de vulnerabilidade social e de carência económica das crianças que os praticam.

O direito de menores não deve, assim, devido aos bloqueios identificados, ser um direito meramente de protecção uno que trate da mesma maneira as crianças que se encontrem nas situações de risco e de crime, mas também não deve dividir-se num regime puro dual, em que por um lado o direito de protecção de menores seja de natureza exclusivamente civil e o direito tutelar educativo seja sucedâneo ou caia na tentação de se tornar num direito penal de menores. O direito de menores, nas suas duas vertentes deve assumir a natureza de direito social de articulação e legitimação da intervenção da comunidade, da administração e do tribunal seja ao regular o modo de retirar as crianças da situação de risco ou no modo de efectuar a "diversão" do sistema judicial das "crianças em risco que praticam crimes" ou na execução das "medidas tutelares educativas" alternativas à institucionalização.

Um direito de menores, assim concebido, assumirá e assentará as suas duas vertentes nomeadamente nas seguintes tensões:

- a) entre a sua vertente "tutelar educativa" e de "protecção das crianças em risco" unidas na promoção da cidadania e da inserção social destas crianças;
- b) é um direito essencialmente de concertação e negociação com os menores e seus representantes legais mas que permite, quando necessário e adequado, que possam ser impostas restrições aos direitos, liberdades e garantias dos menores, ou dos seus representantes legais;
- c) é um direito que só em última *ratio* apela à intervenção judicial privilegiando a intervenção da administração e da comunidade;

- d) a intervenção do tribunal só se justifica quando se preveja ser necessário declarar ou restringir, no respeito pelo contraditório e direito de defesa, direitos, liberdades e garantias das crianças em risco ou que praticaram crimes e/ou dos seus representantes legais;
- e) é um direito que apela em permanência à pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade de todos os saberes.
- f) É um direito de articulação entre os diversos níveis de intervenção (comunidade, administração, Comissões de Protecção de Menores e Tribunal).

Ora, das referidas tensões e dos bloqueios que analisámos resulta claramente que em Portugal, no actual momento histórico, de modo a evitar as perversões identificadas, o direito tutelar educativo, ou seja, um direito de educação social (ou cívica) do menor a ser actor social<sup>38</sup> e o direito de promoção e protecção dos direitos das crianças em risco devem integrar duas legislações separadas<sup>39</sup>. No entanto, no meu entender nada impediria que estas duas vertentes do direito de menores pudessem estar articuladas num mesmo diploma legal.

No modelo, que se pretende construir, o seu sucesso depende da articulação entre o direito tutelar educativo ou de educação social e direito de protecção e promoção dos

---

<sup>38</sup> Esta designação aparentemente tem a vantagem de colocar o enfoque na educação para a vida em sociedade e não em qualquer leitura que privilegiasse a acção sobre as características individuais da criança.

<sup>39</sup> A reforma do direito de menores, em curso, assentará na elaboração de duas leis necessariamente siamesas, em que uma privilegie a especificidade dos menores que pratiquem crimes e a outra seja uma lei comum para as situações de todas as crianças que justifiquem a intervenção do estado e da comunidade quer se encontrem numa situação de risco ou simultaneamente de risco e autoria de qualquer facto qualificado pela lei como crime. Os pontos de partida do debate para a elaboração dessas leis foram os relatórios citados da Comissão para a reforma do sistema de execução de penas e medidas e da Comissão Interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e da Segurança Social. Refira-se, no entanto, que alguns passos já foram dados com a Resolução do Conselho de Ministros nº 193/97, de 3/10/97, publicada no DR-1ª série - de 3/11/97, em que se estabelece as linhas orientadoras da reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco.

direitos das crianças em risco. A superação dos modelos de protecção e de justiça do direito de menores, que se procura, assim o exige. Só esta articulação, na procura da cidadania das crianças, impedirá que as duas vertentes do direito de menores caiam, por um lado, em intervenções paternalistas e não-legitimadas e, por outro lado, em "procedimentos" e "medidas" exclusivamente de controle social.

A construção do novo direito de menores implicará, assim, a definição de um renovado papel charneira fundamental para o Ministério Público, dado que devido à natureza das suas funções é a única entidade com vocação para articular as intervenções comunitária, administrativa e judicial, que quer nas situações de crianças em risco, quer nas de crianças que pratiquem factos qualificados pela lei penal como crime, quer se encontrem (ou não) em situação de vulnerabilidade social. Ao Ministério Público competirá, assim, promover a intervenção judicial relativamente a crianças que praticam crimes ou "devolvê-los" ao sistema de promoção e de protecção dos direitos das crianças em risco.

Nesta vertente do direito de menores, também só o Ministério Público poderá articular e acompanhar a intervenção da comunidade e da administração, em primeira linha, numa relação dual com as famílias e das Comissões de Protecção de Menores, em segunda linha, quando ao nível anterior não foi possível retirar a criança do perigo, e por último, a intervenção do Tribunal quando anteriormente os pais não deram o seu consentimento a qualquer intervenção ou ela não foi possível de modo eficaz.

Por último, o sucesso deste novo modelo vai defender, por um lado, na vertente do direito de protecção das crianças em risco, do acompanhamento, apoio técnico e avaliação das CPM, bem como da constituição duma diversificada pleiade de respostas

sociais<sup>40</sup>. Por outro lado, na vertente tutelar educativa, vai depender da qualidade da assessoria técnica e pluridisciplinar ao Tribunal e da efectiva execução das medidas tutelares educativas nomeadamente as de acompanhamento e de alternativa às medidas institucionais.

A concluir, no sucesso do direito de menores entendido como um direito de natureza social, encontraremos o caminho de inserção na sociedade de todas as crianças que vivem em situação de risco e de prevenção do início de eventuais carreiras criminais, bem como de inserção social (e não reinserção, já que nunca estiveram inseridas) de todas aquelas que praticaram factos qualificados pela lei penal como crime.

---

<sup>40</sup> Como já referimos, a CNPCJR que acompanhará as CPM, já está constituída desde 18 de Abril de 1998. Para além da Rede Nacional de Centros de Acolhimento, foi já anunciada a reconversão dos lares, a reavaliação das famílias de acolhimento e o desenvolvimento de projectos inovadores designadamente para problemáticas para o qual não há respostas (jovens de mais e 12 anos com comportamentos desviantes).

## BIBLIOGRAFIA

Ferreira, António Casimiro e Pedroso, João. 1997. “Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual”. *Oficina do CES*, nº 99. Coimbra. CES.

Foucault, Michel. 1975: *Surveiller et punir*, Paris Gallimard.

Funes, Jaime e Gonzalez, Carlos. 1988. “Delinquência juvenil, justiça e intervenção comunitária”. *Revista Infância e Juventude*.

Gersão, Eliana. 1989: “Carência socio-familiar e delinquência juvenil”. *Cadernos do CEJ* nº 2/89. Lisboa. CEJ.

Gersão, Eliana. 1994: “Menores agentes de infracções - interrogações acerca de velhas e novas respostas”. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*.

Infante, Fernanda. 1997. *Síntese dos relatórios de actividade das Comissões de protecção de menores em 1996*. Lisboa. CEJ.

Pedroso, João e Gersão, Eliana (coords.).1998. *A justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime*. Coimbra. CES/OPJ (volume IV do Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, com direcção científica do Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos).

Queloz, Nicolas. 1989: “Abordagem comunitária e delinquência dos jovens: a justiça de menores à procura da comunidade perdida”, *Revista Infância e Juventude*, 1989, Lisboa, Instituto de Reinserção Social.

Queloz, Nicolas. 1991: “Protecção, intervenções e direitos das crianças e dos jovens”, *Revista Infância e Juventude*, 1991, nº 4, Lisboa, Instituto de Reinserção Social.

Relatório da Comissão Interministerial para o estudo da articulação entre os Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social. 1997. Lisboa. MTS.

Relatório da Comissão para a reforma do sistema de execução de penas e medidas (Direito de Menores). 1997. Lisboa. MJ.

Rodrigues, Anabela. 1997. *Repensar o direito de menores em Portugal - Utopia ou realidade*. Coimbra (policopiado).

Santos, Beleza dos. 1923/1925: “Regime jurídico dos menores delinquentes em Portugal”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, ano 8º, nº 71-80.

Santos, Boaventura de Sousa. 1995: *Toward a new common sense - Law, science and politics in the paradigmatic transition*, New York, Routledge.

Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Ferreira, Pedro. 1996. *Os Tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso Português*, Centro de Estudos Judiciários/Centro de Estudos Sociais, Porto, Editora Afrontamento.