



PROJETO OUTinOUT

WORKSTREAM 1: Investigação Comparativa

Delinquência Juvenil e Justiça Juvenil em Portugal

Equipa de Investigação:

Josefina Castro (coordenadora, investigadora)

Carla Cardoso (investigadora)

Rita Martinho (investigadora assistente)

Escola de Criminologia, Faculdade de Direito, Universidade do Porto

Junho, 2014

Índice

| | |
|--|-----------|
| Glossário | 1 |
| I - Introdução | 4 |
| II - Metodologia | 4 |
| III – Dados Gerais | 5 |
| 1. Portugal..... | 5 |
| 2. Sistema Penal..... | 7 |
| 3. Sistema de Justiça Juvenil/ Jovens Infratores (dados quantitativos) | 11 |
| IV – Caracterização do Sistema de Justiça Juvenil Português | 17 |
| V – Condições do Internamento | 28 |
| VI – Conclusão | 53 |
| Bibliografia..... | 56 |

Siglas

CDT – Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência

CEF- Cursos de Educação e Formação

CESA – Centro Educativo Santo António

CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

CPCJ - Comissões de Proteção de Crianças e Jovens

DGRSP –Direção-Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais

EMAT – Equipa Multidisciplinar de Assessoria aos Tribunais

LP-Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

LTE – Lei Tutelar Educativa

GNR – Guarda Nacional Republicana

ONG – Organização Não-governamental

IPDJ – Instituto Português do Desporto e da Juventude

IPSS – Instituição Privada de Solidariedade Social

PIAC – Projeto Integrado de Apoio à Comunidade

PIEF- Programa Integrado de Educação e Formação

PSP – Polícia de Segurança Pública

TEIP– Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Glossário

Idade de responsabilidade penal: 16 anos.

Comissões de Proteção de Crianças e Jovens – CPCJs: instituições não-oficiais com autonomia funcional cujo objetivo é a promoção dos direitos das crianças e dos jovens e a prevenção ou erradicação de todas as situações que possam afetar a sua segurança, saúde, educação e desenvolvimento. As comissões integram representantes de serviços do estado (educação, segurança social, saúde, polícia ...), a câmara municipal e instituições e associações privadas. Estas são implementadas ao nível municipal e encontram-se em todo o território nacional.

Centros educativos: são estabelecimentos dependentes da DGRS (M Justiça) e destinam-se ao internamento de jovens em processo tutelar educativo sujeitos à medida tutelar de internamento, que constitui a medida tutelar educativa de *últimaratio*. O internamento em centro educativo pode ainda ocorrer por decisão judiciária nas seguintes situações: medida cautelar de guarda em CE; internamento para realização de perícia sobre a personalidade; detenção e internamento em fins-de – semana. A medida de internamento pode ser executada em regime aberto, semiaberto ou fechado.

Lei Tutelar Educativa (LTE): relativa a jovens delinquentes com idades compreendidas entre os 12 e os 15 anos de idade (16 anos é a idade de responsabilização penal). Os princípios e regras da LTE para a execução do internamento são detalhados pelo Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos (RGDCE) – Decreto-Lei nº 232 – D/2000, de 20 de dezembro.

Medidas Educativas: são medidas que podem ser impostas a um menor delincente pelo tribunal de família e menores. De acordo com a LTE, estas podem ser impostas até aos 18 anos relativamente a crimes que tenham sido cometidos antes dos 16 anos e podem ser executadas até aos 21 anos. As medidas educativas são ordenadas de acordo

com o aumento da sua severidade: reprimenda, proibição da utilização de motociclos ou da obtenção de motociclos; reparação da vítima; compensação económica ou serviço comunitário; imposição de regras de comportamento; imposição de deveres; frequência de cursos de formação; acompanhamento educativo; “medida de internamento” (colocação em centros educativos sob a alçada do Ministério da Justiça).

Tribunais de Família e Menores: de acordo com os objetivos da LTE, os Tribunais de Família e Menores são competentes para decidir relativamente às medidas a aplicar a menores que cometeram uma infração criminal, tipificada como tal pela lei penal.

Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo: o seu objetivo é proteger crianças e jovens que se encontram em perigo e promover os seus direitos.

Menor: de acordo com a LTE, um menor é uma pessoa com idade compreendida entre os 12 e os 15 anos de idade; se um menor comete um crime, poder-lhe-á ser imposta uma medida educativa pelo Tribunal de Família e Menores. A transferência de um menor para um tribunal de adultos não é admissível.

Projeto Educativo Pessoal (PEP) – Para cada menor em execução das medidas tutelares de acompanhamento educativo e internamento em centro educativo é elaborado um projeto educativo pessoal, tendo em conta o regime e duração da medida, bem como as suas necessidades educativas e de reinserção social. O projeto educativo pessoal deve especificar os objetivos a alcançar durante o tratamento, sua duração, fases, prazos e meios de realização.

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – DGRSP (ex - IRS; ex - DGRS): Os serviços de reinserção social do Ministério da Justiça surgiram, em Portugal, no âmbito da reforma penal de 1982, com a criação do Instituto de Reinserção Social. Desde 1995 (Decreto-Lei n.º 58/95, de 31 de Março) este serviço passa a assegurar a intervenção social de justiça no âmbito da jurisdição de menores, designadamente a

assessoria no âmbito das medidas aplicadas a menores delinquentes. No contexto da reforma da administração pública, em 2006, o Instituto de Reinserção Social deu origem à Direção-Geral de Reinserção Social (DGRS) (Decreto-Lei n.º 126/2007, de 27 de Abril). A missão e atribuições da Direção-Geral de Reinserção Social são: definir e executar as políticas de prevenção criminal e de reinserção social de jovens e adultos, designadamente pela promoção e execução de medidas tutelares educativas e de penas e medidas alternativas à prisão e a assessoria técnica aos tribunais nas jurisdições penal e tutelar educativo. Recentemente os serviços de reinserção social foram fundidos com os serviços penitenciários, dando lugar à DGRSP (Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais), (Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro)

Regime Especial para Jovens Adultos: (Decreto-Lei n.º 401/82 de 23 de setembro) – regime penal intermediário para jovens adultos infratores (desde os 16 aos 21 anos).

I - Introdução

O presente relatório tem como objetivo caracterizar o sistema de justiça juvenil em Portugal seguindo os objetivos e a estrutura definidos pelo coordenador do *Workstream*, com propósitos comparativos.

Na primeira parte, é definida a abordagem metodológica e principais fontes de dados. Em segundo lugar, apresentamos uma visão geral de Portugal nas seguintes dimensões: (i) indicadores sociais e demográficos a nível nacional; (ii) caracterização do sistema penal e do sistema de justiça juvenil e os dados quantitativos relacionados. Em terceiro lugar, para uma imagem mais clara do sistema de justiça juvenil, é apresentada uma descrição detalhada caracterizando sua racionalidade, estrutura jurídica e funcionamento. Finalmente, é feita uma análise sobre as condições de internamento nos centros educativos para jovens infratores.

II - Metodologia

A principal metodologia utilizada para a recolha de informação foi a análise documental, tanto para dados quantitativos, como qualitativos. As principais fontes de informação utilizadas foram documentos oficiais do governo e instituições portuguesas (e.g. dados estatísticos, relatórios anuais de atividades, planos de atividades, *guidelines* para intervenção; legislação, relatórios e literatura científica; informação disponibilizada pelos *media*; relatórios e análises técnicas elaborados por entidades e comissões que intervêm nos diferentes sistemas em análise. Adicionalmente, no sentido de complementar e detalhar a informação, foram realizadas entrevistas com elementos-chave neste domínio. Estas entrevistas preliminares pretendiam, também, preparar o *Workstream 2*, designadamente a abordagem (através de entrevistas e *focus group*) às instituições e entidades do terreno, uma vez que permitiram a identificação das redes institucionais.

No sentido de alcançar o objetivo comparativo deste estudo, a nossa análise da informação recolhida seguiu as indicações do coordenador do *Workstream*, escolhendo os tópicos em estudo mais relevantes. Não obstante, explorámos de um modo mais aprofundado os elementos que são representativos e ilustrativos da realidade e contexto portugueses.

III – Dados Gerais

1. Portugal

Portugal é um país do sudoeste da Europa situado na Península Ibérica com uma população de, aproximadamente, 10 milhões e meio de habitantes (de acordo com Censo de 2011 do Instituto Nacional de Estatística – INE). Para além de Portugal continental, a república portuguesa é constituída pelos arquipélagos atlânticos dos Açores e da Madeira, que constituem as únicas regiões autónomas no país.

Em termos políticos, Portugal pode ser considerado uma democracia relativamente jovem. A revolução de 1974 e subsequente nova constituição democrática vieram pôr termo a quase 50 anos de ditadura. O fim do império colonial e das guerras coloniais, a estabilização do regime democrático, a entrada para a Comunidade Económica Europeia, bem como o crescimento económico e o significativo progresso nos padrões de vida são os acontecimentos mais marcantes nas profundas transformações demográficas, socioeconómicas e culturais que caracterizaram os últimos 30 anos.

Relativamente às alterações demográficas, a tendência mais relevante é o envelhecimento da população, devido à diminuição da taxa de natalidade e ao aumento da esperança média de vida. De acordo com o Censo de 2011, o desequilíbrio da estrutura etária da população aumentou na última década. Em 1981, cerca de 25% da população fazia parte da faixa etária mais jovem (0 – 14 anos) sendo que apenas 11.4% era incluído na faixa etária mais velha (65 anos ou mais). Em 2011, Portugal tinha cerca de 15% da população na faixa etária mais jovem (0 – 14 anos) e cerca de 19% da

população tinha 65 ou mais anos¹. Este crescimento tímido da população verificado na última década, pouco acima dos 2% é devido, sobretudo, à taxa líquida de migração.

Nos anos 60, a esperança média de vida aquando do nascimento, era comparativamente baixa em relação a outras nações Europeias ocidentais, sendo de 60.7 anos para os homens e 66.4 para as mulheres. Em 2011, a esperança média de vida para ambos os géneros era de 79.8 anos.

Outra característica demográfica com importantes implicações é a desertificação de uma parte significativa do território, particularmente no interior do país, contrastando com a elevada densidade populacional que se verifica nas áreas costeiras. De acordo com o Censo de 2011, 50% da população residente encontra-se concentrada em 33 municípios dos 308 existentes e a grande maioria nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

A ideia de que o Estado Assistencialista Português caminhava para o fim quando ainda mal tinha começado, é em parte verdade. Com efeito, este deu os seus primeiros passos, muito tímidos, durante os anos 60, ainda durante a ditadura. O Estado Social cresceu, depois, muito rapidamente, após a revolução de 1974. Para além disso, foi um dos indicadores mais importantes das transformações ocorridas na sociedade portuguesa ao longo das últimas décadas. De acordo com Barreto (2000), “muito foi feito em muito pouco tempo”. Uma das mais notáveis melhorias verificadas é relativa ao nível educacional da população. Em 1970, o nível de iliteracia era de 25.7% (31% em mulheres) e, em 2011, era de 5.2%; para além disso, o rácio de população com formação superior (licenciatura) era de 0.9% comparativamente com 14.8% em 2011. Apesar desta evolução, hoje em dia, Portugal tem um rácio de abandono escolar claramente superior à média europeia.

Ainda que se tenham alcançado a nível universal os cuidados de saúde, educação e segurança social ao longo dos anos 80, os sistemas de proteção do país continuaram abaixo das expectativas da população e a qualidade dos serviços abaixo da observada em outros países europeus de referência. Hoje em dia, para além das dificuldades partilhadas com outros países ocidentais, Portugal enfrenta uma série de problemas e atrasos estruturais que tem vindo a tornar-se cada vez mais evidentes nos últimos anos. Depois da euforia sentida no período entre 1985 e 1998, marcado pela estabilidade

¹A população com idades compreendidas entre os 0 – 15 anos de idade (16 é a idade de responsabilização penal) representa 15,93€ da população total. A população com idades inferiores a 18 anos representa 18,04€ da população total.

política, pela integração europeia e pela adoção do Euro, os desfasamentos portugueses relativamente ao desenvolvimento económico, à capacidade científica e tecnológica e à capacidade organizacional tornaram-se marcantes. A elevada dívida, tanto pública como privada, conjugada com um défice comercial crónico e um medíocre crescimento do PIB ²desde 2002, acentuaram os impactos claros na vulnerabilidade social e económica, ainda antes da profunda depressão atual: o crescimento económico por ano caiu de 4% (1995 – 2000) para 0.5% (2001 – 2005); a desigualdade social aumentou 8.2% em 2005 (comparativamente com a média da EU que é de 4.9%), assim como aumentou o risco de pobreza e desemprego. Desde 2001, a taxa de desemprego triplicou alcançando os 16.5% no início de 2013. Apesar dos importantes progressos para a redução da desigualdade de rendimentos, a diferença entre ricos e pobres, que já era grande antes da crise, permaneceu assim, sem grandes alterações. Em 2008, Portugal tinha a sexta mais desigual distribuição de rendimentos da Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCED) e era o país mais desigual da União Europeia: “*O rendimento dos 10% mais ricos era 10 vezes aquilo que o dos 10% mais pobres, comparando com um rácio de 7 para 1 na Europa e 9 para 1 a média do OECD. Uma economia contratante e altos níveis de desemprego podem ter influenciado o aumento destes desfasamentos ainda mais*” (OECD, 2013, p.46).

2. Sistema Penal

Desde o início dos anos 90 o sistema de justiça teve que lidar com a visibilidade pública e com uma observação sem precedentes por parte dos *media*, o que afetou a sua imagem pública e confiança. Apesar das medidas implementadas pelos diversos governos, o crescimento exponencial da procura judicial combinado com a existência de fraquezas estruturais vieram salientar o mau funcionamento do sistema de justiça (burocracia excessiva, morosidade, acesso desigual, falta de abertura e corporativismo) (Barreto, 2000). O sistema de justiça penal partilha este *background* comum, para além dos seus próprios problemas que são acentuados pelo aumento do crime e da preocupação social.

Não obstante, relativamente às políticas de justiça criminal, temos que reconhecer que Portugal parece estar bem longe de um “*punitiveturn*” (Castro, 2009). Esta

²PIB – Produto Interno Bruto

tendência não é observada nem ao nível legislativo, nem nas práticas. As sucessivas mudanças feitas ao Código Penal de 1982 (que veio substituir o código de 1886), não puseram em causa os objetivos educativos e reabilitadores das sentenças, tendo inclusivamente tentado inverter o alegado uso excessivo da pena de prisão, especialmente para pequenas penas. Não só a diversificação de medidas alternativas, mas também a introdução de formas de procedimento simplificadas e a descriminalização do consumo de drogas ilustram esta tendência no que diz respeito a crimes menos gravosos. Esta tendência foi reforçada não apenas pela recente reforma penal, mas também pelo primeiro Ato de Política Criminal, que se encontra em vigor desde 15 de setembro de 2007. Para fins exemplificativos salientamos: i) o reforço das garantias processuais; ii) a redução da duração da pena de prisão preventiva; iii) as restrições à aplicação de penas de prisão; iv) a maior utilização de penas alternativas e a intensificação de soluções reparativas; e v) a possibilidade de concessão de liberdade condicional a meio da pena, para todos os crimes.

Relativamente ao impacto destas políticas, a análise é mais complexa. Apesar de Portugal ser um país que, comparativamente com a média europeia, apresenta um menor número de crimes, nos anos 90 experienciou uma das mais altas taxas de detenção do mundo ocidental (a taxa atingiu os 143 reclusos por 100,000 habitantes, em 1998). Não obstante, a aplicação de penas de prisão tem decrescido desde 1989 (decreceu cerca de 50% entre 1989 e 2003) e a confiança nas medidas alternativas, ainda que tímida, tem aumentado.

O “relatório sobre a monitorização da reforma penal” elaborado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – OPJP, 2009) chama à atenção para o aumento da aplicação da pena de trabalho a favor da comunidade.- O pagamento de uma multa continua a ser a pena mais aplicada, representando mais de 66% das penas aplicadas. A aplicação da pena de prisão suspensa, ainda que tenha mantido uma taxa utilização estável na última década, aumentou gradualmente desde 2005 e, particularmente, em 2008, de acordo com as modificações que ocorreram devido à reforma penal. O número de penas de prisão aplicadas é, com exceção de 2001, abaixo de 5000 por ano, sendo que o seu peso relativo, comparativamente com outras penas, diminuiu na última década. Com efeito, esta constituiu, entre 2007 e 2009, cerca de 5.2% do total de penas aplicadas.

O efeito na redução da população prisional é menos evidente devido à persistência de um efeito cumulativo resultante do aumento da aplicação de penas de prisão superior a 3 anos desde os anos 90 e ao aumento da duração da prisão preventiva. Em 31 de dezembro de 2012 taxa de população prisional por 100,000 habitantes era de 128.895. Esta taxa corresponde a um aumento de 7.4% comparativamente com 2011 e 17.2% comparativamente com 2010 (de acordo com a DGRSP).

A 31 de dezembro de 2012, a capacidade total da população penal adulta era de 12077 para uma população prisional de 13614. Na mesma data, no que diz respeito à duração das penas de prisão, 25.4% dos reclusos encontravam-se a cumprir penas inferiores a 3 anos e 20.4% penas superiores a 9 anos (idem).

O número de reclusos com idades inferiores a 18 anos é 26.49 por 100,000 habitantes (no grupo de jovens com idades compreendidas entre os 16 e os 17 anos). O número de jovens adultos na prisão (16 – 20 anos) é 61.37 por 100,000 habitantes, no mesmo grupo. Os reclusos com idades compreendidas entre os 16 e os 18 anos e com idades entre os 16 e os 20 anos representam, respetivamente, 0.44€ e 2.59% da população prisional total. Os emigrantes representam 19% do número total de reclusos (ibidem).

- **Orçamento para o Sistema Penal – número e % em relação ao PIB**

De acordo com o Orçamento de Estado para o ano de 2012, 1.744 milhões de euros estavam alocados ao Ministério da Justiça, o que representa, apenas, 0.84% da despesa geral em todos os programas governamentais (montante consolidado). Adicionalmente, essa quantia representa 2.5% da despesa governamental geral com programas.

O Programa de Segurança e Ordem Pública – sistemas penitenciário, reinserção e juvenil – representam, aproximadamente 265.4 milhões de euros, isto é, representam 15.2% do montante total gasto pelo Ministério da Justiça. De acordo com o valor da atividade económica registado em Portugal e 2012, os gastos totais com estes programas representam cerca de 1.05% do PIB, enquanto que o total de despesas relacionadas com os sistemas penitenciário, reinserção e juvenil representam cerca de 0.34%.

- **Orçamento para Educação – número e % em relação ao PIB**

A crise financeira atual está a afetar severamente os recursos disponíveis para educação: enquanto que o gasto público com o ensino atingiu, em 2010, 5% do PIB, era

estimado que tal proporção decrescesse para 4.7% em 2011 e 3.8% em 2012 (a média da EU é 5.5%) (Santiago *et al.*, 2012, p.19). O corte nas transferências efetuadas para as universidades e institutos politécnicos é de 97.4 milhões de euros; os institutos superiores recebem menos de 289 milhões de euros e as despesas com pessoal decresceram cerca de 778 milhões de euros. De acordo com o mesmo relatório, as medidas de austeridade incluem: i) cortes salariais para pessoal que exerce funções no ensino; ii) o congelamento das progressões na carreira no setor público (incluindo professores); iii) redução da administração regional do ensino; e i) uma maior racionalização dos serviços do Ministério o que levou a uma reestruturação da sua organização (como descrito anteriormente).

- **Orçamento para Assuntos Sociais – número e % em relação ao PIB**

De acordo com os dados consultados, o orçamento da Segurança Social para 2012 era de cerca de 21.978,300,000 euros (cerca de 13.3% do PIB), isto é, 39 vezes superior às despesas com todos os programas dos sistemas penitenciário, de reinserção e de justiça juvenil.

Com o início da crise, a despesa social aumentou no sentido de dar resposta às situações de grande necessidade de apoio social, tais como, desemprego e subsídios sociais. Ambos os fatores contribuíram para um aumento na despesa pública com aspetos sociais em relação ao PIB. Em 2012, A despesa com aspetos sociais, em Portugal, foi de 25% do PIB (o rácio da OECD em 2012 era de 21.9%), 2% mais que em 2005 e 6% mais que em 2000 (OECD, 2012).

3. Sistema de Justiça Juvenil/ Jovens Infratores (dados quantitativos)

- Número de jovens infratores reportado às instituições de aplicação da lei

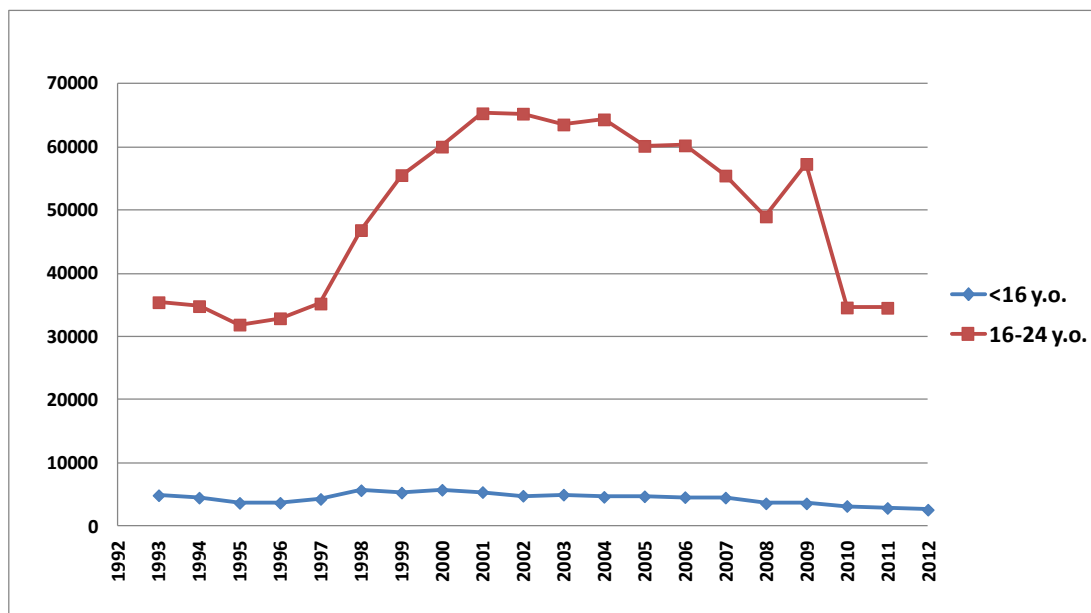


Fig. 1 – Número de suspeitos de crimes registados pela polícia de acordo com as faixas etárias, entre 1993 e 2012.

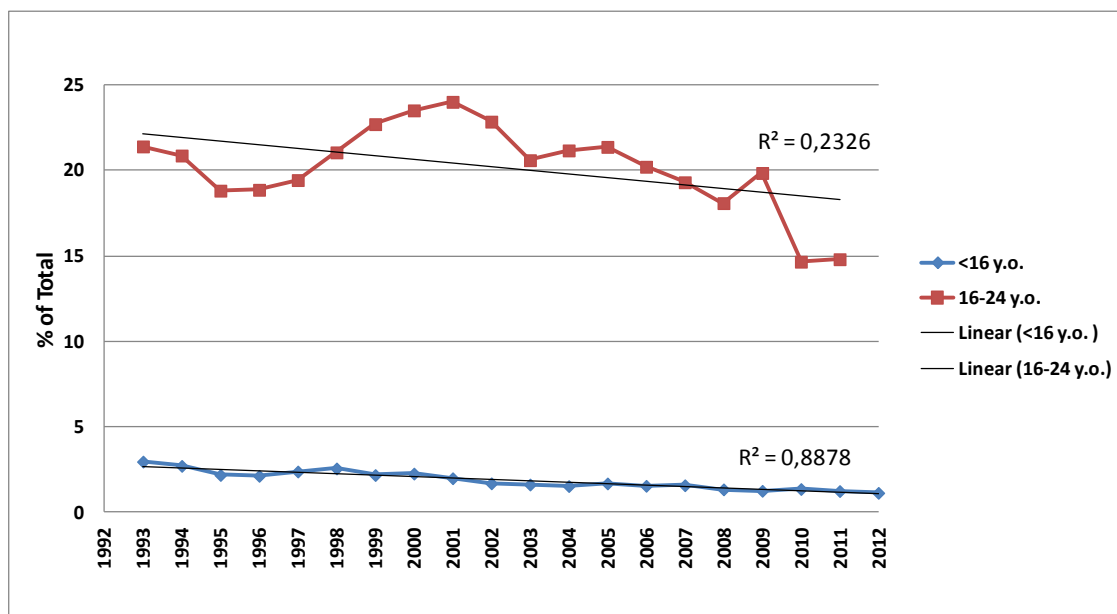


Fig. 2 – Proporção (%) de suspeitos de crimes registados pela polícia de acordo com as faixas etárias, entre 1993 e 2012.

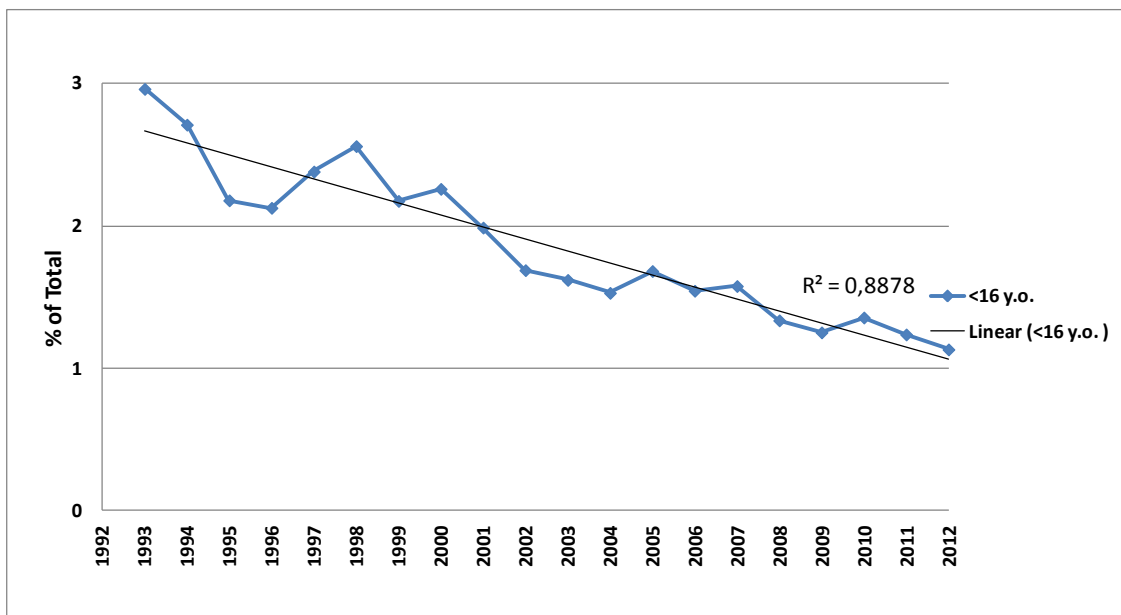


Fig. 3 – Proporção (%) de suspeitos de crimes registados pela polícia com idades inferiores a 16 anos, entre 1993 e 2012.

Entre 2001 (ano de entrada em vigor da Lei Tutelar Educativa) e 2012 verifica-se uma redução de 51.6% no número de suspeitos com idades inferiores a 16 anos (idade da responsabilidade penal) em crimes registados pelas polícias. Redução semelhante (51%) se verifica relativamente aos jovens entre os 16 e os 24 anos. Esta descida verifica-se sobretudo nos crimes contra o património, que representam, em 2012, 44,2% dos suspeitos com idade inferior a 16 anos.

- **Centros de detenção de menores**

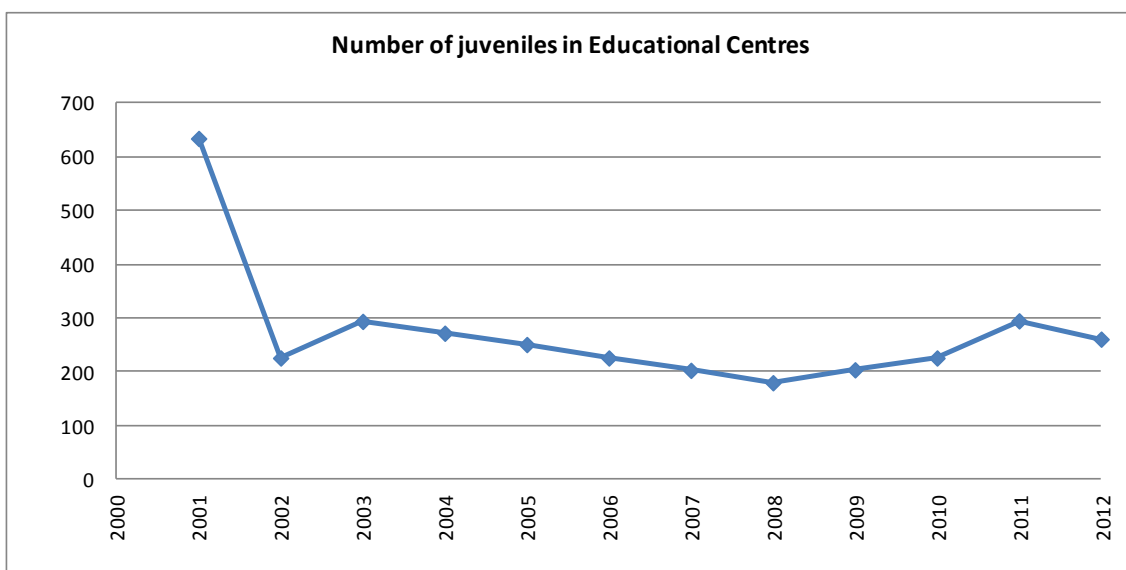


Fig.4 – Número de jovens colocados em Centros Educativos (31 de dezembro), entre 2001 e 2012.

Ainda que o número de jovens colocados em instituições do Ministério da Justiça (designados como centros educativos após a reforma de 1999) tenha decrescido cerca de 40% entre 1991 e 1999, a entrada em vigor da LTE reduziu ainda mais a população internada, cerca de 65.5% (Castro, 2009). Esta redução deveu-se à entrada em vigor, em 2001, do dispositivo legal que previa a separação entre o regime de proteção, para crianças em perigo, e o regime tutelar educativo, para jovens delinquentes. A medida de internamento ficou restrita a jovens delinquentes e as crianças em perigo que se encontravam nestas mesmas instituições foram transferidas para instituições de proteção, na comunidade. Em dezembro de 2000, a população era de 634 jovens, com uma taxa de ocupação de 96.5% (a qual já era baixa, considerando as décadas anteriores). Um ano depois os números mudaram bastante: 219 jovens nas instituições, com uma taxa de ocupação de 58.7%. Em 2008, (Portaria 102/2008, de 1 de fevereiro) o Governo decreta que a rede nacional de centros educativos é composta por 9 centros, incluindo dois novos, na Madeira e nos Açores. Apenas o centro educativo da Madeira entrou em funcionamento (em 2010). Assim, atualmente, o país tem 8 centros educativos: dois no norte, dois no centro, três na grande Lisboa e 1 na Madeira.

Projeto OUTinOUT – Workstream 1

| Regime | Ocupação/Capacidade | | | | Número de Jovens | | | |
|---------------------------|---------------------|-------------|-----------|------------|------------------|-------------|-----------|------------|
| | Aberto | Semi-Aberto | Fechado | Total | Aberto | Semi-Aberto | Fechado | Total |
| CE Navarro Paiva (Female) | | | | 12 | 4 | 11 | 1 | 16 |
| CE Navarro Paiva (Male) | | 24 | | 24 | | 27 | | 27 |
| CE Santa Clara (F) | | | | 12 | 2 | 11 | | 13 |
| CE Santa Clara (M) | | | | 36 | 10 | 23 | | 33 |
| CE Padre António Oliveira | | | 20 | 20 | | 5 | 15 | 20 |
| CE Bela Vista | 14 | 12 | | 26 | 18 | 17 | 8 | 43 |
| CE Olivais | 14 | 24 | | 38 | | 30 | | 30 |
| CE Mondego | | 22 | 6 | 28 | 1 | 33 | | 34 |
| CE Madeira | | | | 24 | 2 | 7 | | 9 |
| CE Santo António | | 24 | 9 | 33 | | 27 | 9 | 36 |
| Subtotal Masculino | 28 | 106 | 35 | 229 | 31 | 169 | 32 | 232 |
| Subtotal Feminino | | | | 24 | 6 | 22 | 1 | 29 |
| Total | 28 | 106 | 35 | 253 | 37 | 191 | 33 | 261 |

Relatório Estatístico Anual 2012 - Atividade Operativa de Reinserção Social - Direção de Serviços de Estudos e Planeamento Abril 2013; pag.32

Nota: esta tabela não inclui os jovens (n=40) que se encontram em regime de internamento durante o fim-de-semana, devido à pequena duração da medida.

Em 31 de Dezembro de 2012, o número total de jovens internados em centro educativo era de 261 para uma lotação de 253.

O regime semiaberto foi o predominante, representando 73% dos jovens (N= 191). Os regimes aberto e fechado representavam respetivamente 14 (N=37) e 13% (N=33) dos jovens institucionalizados. De um total de 261 jovens infratores, cerca de 94% (n = 245) foram alvo de uma medida de internamento e 6% estavam em detenção preventiva. Observando a evolução mensal ao longo de 2012, constata-se que de Fevereiro a Agosto o número de jovens internados variou entre 285 e 287, declinando nos meses seguintes.

Dos jovens internados em 31 de Dez, 89% (n=232)eram do sexo masculino e cerca de 77% tinha idade superior ou igual a 16 anos, correspondendo a média de idades nos

rapazes a 16.5 anos e nas raparigas a 16.7 anos. Apenas 7% (N=17) dos jovens tinha idade igual ou inferior a 14 anos.

Relativamente aos atos delinquentes cometidos, destacam-se os crimes contra o património com 67% (sobretudo roubos e furtos). Os crimes contra as pessoas representam 29% (destes, cerca de 45% são ofensas à integridade física grave e 25% são ofensas de natureza sexual).

- **Número e % de jovens que se encontram a cumprir uma sanção comunitária**

Com exceção do internamento em centro educativo, todas as medidas educativas são medidas comunitárias.

Em 31 de Dezembro, estavam em execução na DGRS um total de 1322 medidas na comunidade. O acompanhamento educativo (a medida não-institucional mais severa) representou 50% do total das medidas aplicadas. A distribuição das restantes medidas aplicadas foi: 31% das medidas tratavam-se de imposição de regras de comportamento e imposição de deveres, 17% de compensação económica ou serviço à comunidade e 2% de frequência de cursos de formação (DGRSP, Relatório Estatístico Anual de 2012). Havia apenas em execução uma medida de reparação da vítima. De referir, no entanto, que estes dados não contemplam a medida de reprimenda e a medida de restrição do direito de conduzir motociclos ou de obter permissão para a aquisição dos mesmos porque, de um modo geral, estas medidas não requerem a supervisão da DGRSP. O acompanhamento educativo foi a medida que cresceu mais nos últimos 5 anos, tendo aumentado 48,5% entre 2009 e 2012.

Pretendendo obter um retrato mais fiel das medidas educativas aplicadas pelos tribunais (uma vez que os dados da DGRSP apenas dizem respeito às medidas cuja execução é confiada a essa instituição pelo tribunal), fomos informados pelo departamento que elabora as Estatísticas da Justiça (Direção Geral da Política de Justiça) que o último ano disponível era o de 2006. Nesse ano o tribunal aplicou 944 medidas tutelares educativas. A medida de internamento em centro educativo representou 10% do total das medidas aplicadas. A medida mais aplicada foi a de acompanhamento educativo (22%). A medida de imposição de regras de comportamento e de imposição de deveres, de reprimenda e de compensação económica ou serviço a favor da comunidade representaram, respetivamente, 19%, 18,5 e 18%. As

medidas de reparação e frequência de cursos de formação constituíram, cada uma, menos de 7%.

- **Orçamento para os Centros Educativos**

Segundo o Subdiretor Geral da DGRSP, o custo diário de um jovem em internamento é de 133 euros, o que representa mais do dobro do custo diário de um recluso adulto, estimado em 50 euros. Segundo dados divulgados pela DGRS (2012^a), o Estado gastou cerca de 12 milhões e meio de euros com os 253 jovens internados nos centros educativos, em 2011. (LUSA, 6/6/2013).

Nesse ano, verifica-se que o custo médio diário por educando mais elevado atingiu o valor de 265,59€ imputado ao centro educativo da Madeira onde as presenças dos jovens foram em média em número bastante inferior aos dos outros Centros, e muito aquém da lotação. É o valor que mais se desvia negativamente da média diária apurada de 151,51€, desvio que é justificado no Relatório por motivos que se prendem com a falta de ocupação. O custo total da atividade dos 8 centros educativos em funcionamento, nomesmoano, é de 12.805.521,28. (DGRS; Relatório da execução do orçamento de 2011. O Centro Educativo da Madeira encerrará em outubro de 2013 depois de ter sido inaugurado em 2010. As razões do encerramento prendem-se com o reduzido número de jovens aí internado (10 em Julho de 2013), muito aquém da capacidade do estabelecimento (40) e os elevados custos implicados. Este estabelecimento, ao contrário dos restantes, foi pensado para as funções que desempenha, dispondo de ótimas condições logísticas. Antes da sua inauguração, os menores delinquentes da Madeira tinha que ser colocados em centros educativos de Portugal continental.

IV – Caracterização do Sistema de Justiça Juvenil Português

- **Considerações Gerais³**

Em Portugal, desde 1911, data de publicação da Lei de Proteção da Infância, que veio criar os tribunais de menores, o Sistema de Justiça Juvenil é um sistema isolado, independente do sistema de justiça penal. A idade da responsabilidade penal foi estabelecida nos 16 anos e os primeiros tribunais de menores foram criados em conjunto com a organização de instituições de correção para jovens. A essência da legislação prendia-se com a ideia de que o jovem delinquente, com idade inferior a 16 anos, não deveria ser tratado como um infrator adulto que apresenta necessidade de punição, mas sim como uma criança que precisa ser protegida e educada pelo Estado. Este sistema de justiça “paternal” foi posteriormente reformado em 1962 e em 1978, acentuando as principais características do modelo de proteção. Este modelo enfatiza: uma individualização das penas (consideração sistemática pelas condições de vida do menor e pela sua personalidade); a confiança nos peritos que trabalham no acompanhamento de crianças e jovens; e o tratamento informal. Todas as medidas implementadas pelo tribunal de menores eram definidas pela lei como “medidas de cuidado, proteção e educação” e eram indistintamente aplicadas, tanto a crianças com necessidade de proteção, como a jovens desviantes ou delinquentes. Usualmente, apenas as necessidades do menor (e não o facto que trouxe o menor até à presença do tribunal), baseadas na sua personalidade e background social, deveriam determinar a natureza da medida a aplicar. A sua duração era indeterminada. Embora se pretendesse que a intervenção servisse para proteger o menor, em vez de o punir, os seus direitos e garantias perante a lei não eram acautelados.

O modelo “maximalista” de proteção (Gersão, 1996; Rodrigues, 1999) sofreu uma profunda transformação com a reforma de 1999. Esta reforma estabeleceu o enquadramento legal que atualmente define a intervenção na delinquência juvenil. Com efeito, desde esta reforma (que entrou em vigor em janeiro de 2001), o Sistema de Justiça Juvenil evoluiu de um modelo assistencialista puro para uma abordagem híbrida,

³Esta secção segue Castro (2009).

que procura conjugar objetivos educativos com “responsabilidade educativa”. As duas leis que, desde 2001, orientam o Sistema de Justiça Juvenil são: a Lei 147/99 de 1 de setembro, que aprova a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo; e a Lei 166/99 de 14 de setembro que aprova a Lei Tutelar Educativa, relativa a jovens delinquentes com idades compreendidas entre os 12 e os 15 anos⁴. A idade da responsabilidade penal permaneceu nos 16 anos, como tinha sido fixado em 1911. Atualmente, a idade da maioridade civil é 18 anos.

A nova racionalidade instituída pelas leis de 1999 podem ser sumariadas de acordo com as seguintes ideias:

- mudança da ideal de proteção da criança para uma representação dos jovens como sujeitos ativos, com a promoção dos seus direitos⁵;

- a característica mais saliente da reforma: a diferenciação entre o regime de proteção de crianças em perigo e o regime educativo para jovens delinquentes, implementada pelas duas leis. Com efeito, um dos grandes objetivos da reforma foi estabelecer uma distinção entre a intervenção educativa (dirigida a jovens que cometeram atos tipificados como crime) e as situações que requerem intervenções protetoras (dirigidas a menores em perigo).

O objetivo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em perigo é proteger as crianças e jovens que se encontram em perigo e promover os seus direitos. Esta é orientada pelo princípio do *superior interesse do menor* priorizando a intervenção socio-administrativa – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJs) – sobre a intervenção judicial, que foi relegada para uma posição subsidiária. Cada CPCJ é composta por representantes locais dos serviços estaduais (e.g. educação, segurança social, saúde, polícia), pelos municípios e por instituições privadas e associações. As CPCJs cobrem todo o território nacional.

Relativamente aos jovens infratores, a LTE determina que a idade mínima de intervenção judicial é 12 anos. Menores com idades inferiores a 12 anos de idade que tenham cometido um ato punido pela lei penal não podem ser responsabilizados perante

⁴As comissões encarregues da reforma apresentaram uma proposta de uma terceira lei para um regime especial aplicável a jovens adultos (desde os 16 até aos 20 anos de idade); este regime deveria substituir o regime criado em 1982, mas nunca chegou a ser implementado.

⁵A ratificação da Convenção dos direitos da criança por Portugal e outros desenvolvimentos internacionais ao nível dos Sistemas de Justiça Juvenil chamaram à atenção para as deficiências do modelo de proteção, particularmente a ausência de garantias de defesa.

o Sistema de Justiça Juvenil. Os casos em que se considera que os menores estão em risco são encaminhados para a CPCJ e para as entidades de assistência social.

- **A Lei Tutelar Educativa (LTE)**

A LTE procura oferecer uma *terceira via* (Gersão, 1994, p. 254; Rodrigues, 1997, p. 373) entre a lei penal e o modelo de proteção, procurando oferecer um compromisso entre os pontos fortes de ambos os modelos.

- a) Da lei penal, a LTE retira a conceção do menor como um sendo um sujeito de direitos e a afirmação da responsabilidade do menor (não responsabilidade penal); Assim, no que diz respeito aos direitos e responsabilidade do menor, a reaproximação da lei penal é justificada como *“um sistema que preenche os direitos fundamentais das pessoas de um modo particularmente ativo”* (Memorando Exploratório, Rodrigues & Duarte-Fonseca, 2003);
- b) Do modelo de proteção bebe a necessidade de salvaguardar o interesse do menor, a rejeição do regime punitivo-retributivo e um central objetivo educativo. Isto é entendido como *“uma limitação às expectativas de segurança e ordem social da comunidade”* (idem).

O conceito que melhor ilustra esta nova direção “entre justiça e educação” e é de *educação para o direito*. Esta noção expressa o objetivo das medidas educativas e dita as condições que legitimam a intervenção:

- a) O cometimento de um ato criminal;
 - b) O reconhecimento judicial da necessidade do menor em ser educado em conformidade com a lei, demonstrada pelo cometimento do ato criminal;
 - c) O requisito que esta necessidade de educação subsista aquando do momento da aplicação da medida.
- c) Assim, a prova do cometimento de uma ofensa criminal é uma pré-condição necessária para a intervenção educativa. Contudo, sendo uma condição necessária, não é suficiente para a imposição de uma medida educativa. Para além desta, uma outra condição é imprescindível para a aplicação de uma medida educativa. A intervenção torna-se legitimada apenas quando o jovem que transgrediu os valores

básicos da sociedade é avaliado como exibindo “*uma personalidade hostil para com os princípios legais básicos consagrados pelo código penal*” (Memorando Exploratório, Rodrigues & Duarte-Fonseca, 2003). A necessidade de “*educar o menor para o direito*” (isto é, de educá-lo para respeitar os valores comunitários essenciais que são violados com o cometimento de uma ofensa criminal) deve subsistir aquando da aplicação da medida.

•Medidas Educativas

As medidas tutelares educativas podem ser impostas até aos 18 anos de idade para crimes cometidos antes dos 16 anos. As medidas aplicadas podem ser executadas até aos 21 anos.

De acordo com a lei, a medida deve ser proporcional à gravidade do crime e à necessidade de educação revelada pelo seu cometimento, sendo que esta necessidade deve manter-se aquando da decisão do tribunal. Os tipos, modalidades e regimes das medidas educativas são estritamente definidos pela lei. Estas variam em termos de gravidade, ou seja, pelo grau de limitações ou restrições que impõe à vida do menor. As medidas educativas são classificadas de acordo com o aumento da sua gravidade, como se descreve em seguida⁶: reprimenda, restrição do direito de usar motociclos ou de obter permissão para usar motociclos, reparação da vítima, compensação económica ou serviço a favor da comunidade, imposição de regras de comportamento, imposição de deveres, frequência de cursos de formação, acompanhamento educativo e “medida de internamento” (internamento em centros educativos). As medidas educativas são de natureza não - institucional e a única com carácter de custódia consiste no internamento do jovem num centro educativo administrado pela DGRSP.

Obviamente, na escolha da sanção, os princípios de proporcionalidade são muito importantes. Contudo, de acordo com o princípio da mínima intervenção, a lei determina que o tribunal deve escolher, de entre todas as medidas, aquela que sendo apropriada e suficiente, é a menos restritiva para a vida do menor e que tem maior probabilidade de adquirir o maior consenso da família do menor. O mesmo critério é invocado para a duração da medida bem como para o modo como esta deve ser executada. A lei determina o limite temporal máximo para estas medidas.

⁶ Medida de acordo com o grau de coerção que é assumido que cada uma representa para a autonomia do menor.

A colocação do jovem no centro educativo está sujeita a três tipos de regime de execução: aberto, semiaberto e fechado. Os requisitos que se encontram por trás da aplicação da medida de internamento em regime fechado são muito restritos, dada a redução substancial de liberdade individual que esta medida implica⁷. Com efeito, a intensidade desta restrição é semelhante ao tipo de restrição imposta por uma pena de prisão. A duração máxima de uma medida de internamento em centro educativo é de dois anos (nos casos em que se aplica um regime fechado, o termo da medida pode chegar até aos 3 anos para casos “excepcionalmente sérios”)⁸. O regime aberto permite que o jovem desenvolva atividades no exterior e que desfrute do período de férias sem acompanhamento, após a existência de um pedido formal. No regime semiaberto o jovem poderá ter permissão para desenvolver (sob supervisão) certas atividades no exterior e para aproveitar as suas férias fora da instituição. Relativamente ao regime fechado, apenas excepcionalmente e sempre sob supervisão, o jovem é autorizado a sair para o exterior da instituição. Dado que o mesmo centro educativo alberga os regimes fechado e semiaberto, é difícil evitar que as regras restritivas aplicadas ao primeiro não sejam estendidas ao segundo.

Outro elemento importante relativamente à aplicação de medidas educativas é que, quando a medida implementada não funciona, e a responsabilidade pelo seu insucesso é devida ao comportamento do jovem, o tribunal não pode substituir a medida alternativa pelo internamento em centro educativo. Na nossa opinião, isto propicia o desequilíbrio a favor de medidas menos exigentes que o acompanhamento educativo (sendo a mais severa medida alternativa e aquela que tende a ter uma maior duração, a probabilidade do seu insucesso é também maior) e a adoção, para os casos mais sérios, do internamento institucional.

- **Procedimento de tutela educativa**

O procedimento de tutela educativa é muito semelhante ao procedimento criminal. O argumento é que o procedimento penal era a melhor forma de assegurar o respeito pelos

⁷ O regime semiaberto é aplicável a atos que correspondem a crimes contra as pessoas punidos com pena de prisão superior a 3 anos, ou a dois crimes que acarretem penas máximas superiores a três anos de prisão. O regime fechado é aplicável a jovens com mais de 14 anos de idade que cometeram uma ofensa correspondente a um crime punido com pena de prisão até 5 anos ou, pelo menos, duas ofensas contra as pessoas, cujas penas são mais do que 3 anos de prisão.

⁸ O limite mínimo para o regime semiaberto ou aberto é 3 meses; para o regime fechado é 6 meses.

direitos e garantias do menor. O procedimento é organizado em duas fases: a investigação, conduzida pelo Ministério Público, e a fase jurisdicional, conduzida pelo juiz.

a) *A fase de investigação*

Primeiramente, será importante analisarmos as alternativas à prossecução no âmbito do enquadramento das soluções de diversão permitidas pela lei, durante a fase de investigação. Isto é uma expressão dos princípios da mínima intervenção e da oportunidade. Deve ser referido que as grandes alterações introduzidas pela LTE dizem respeito aos papéis do Ministério Público e dos Juízes Juvenis. Os poderes dos últimos, que eram praticamente absolutos no modelo de proteção, são agora amplamente partilhados com o Ministério Público. Estando encarregue da investigação, este deve não apenas ter em consideração os factos e as circunstâncias da ofensa, mas também a eventual necessidade de educação do menor para o direito. Com base nestes dois elementos, o procurador pode arquivar o caso sem impor quaisquer condições nas seguintes situações:

- quando a ofensa diga respeito a um crime punido com pena de prisão até um ano e o magistrado conclua que o menor não necessita de ser educado para o direito; ou se a ofensa se tratar de um caso de consumo de droga;

- quando este conclua, no final da investigação, que a evidência é insuficiente ou que o ato corresponda a um crime punido com pena de prisão até três anos e a necessidade de educação se encontra ausente.

O procurador tem a possibilidade adicional de suspender o processo, até um ano, quando se trate de um ato punido com pena de prisão até 5 anos e quando a necessidade de aplicação de uma medida educativa for apurada. Esta decisão requer que o menor apresente um plano de que o procurador considere adequado à prevenção da recaída. O conteúdo deste plano é exemplificado pela lei e não difere significativamente das medidas alternativas estipuladas pelo juiz de menores. Se o plano for implementado com sucesso durante o período de suspensão, o procurador arquiva o processo.

O simples arquivamento dos casos (sem a imposição de quaisquer condições aos jovens), representou a maioria das decisões tomadas em sede de prossecução. Com efeito, entre 2001 e 2008, em média, apenas 14% dos casos foram enviados para a fase

jurisdicional e apenas cerca de 20% nos anos que se seguiram (18.6% em 2012) (Castro, 2009; PGR, 2011). As suspensões provisórias são muito pouco comuns (contando com uma média de 3% dos casos que se encontram em fase de investigação, por ano).

Os casos enviados para a fase de julgamento têm uma forte probabilidade de dar lugar à aplicação de uma medida educativa. A maioria das medidas foi aplicada pelos juízes na fase de audiência preliminar, que consiste num procedimento com base informal e consensual.

Os dados confirmam o papel realmente importante do procurador no processo de tomada de decisão. Por um lado, estes números podem ser interpretados como um indicador da pequenez da maioria dos atos que entram para o sistema judicial. Com efeito, para o procurador poder fechar um caso, o ato deve ser punido com uma pena de prisão não superior a 3 anos. Por outro lado, poderemos dizer que os princípios da oportunidade e da mínima intervenção são amplamente aplicados. Isto é decisivo para assegurar a rapidez dos procedimentos e para reduzir o tempo de contacto entre o tribunal e jovem. Finalmente, devemos ter em consideração que, quase exclusivamente, as medidas de diversão assumem a forma de um simples arquivamento o que significa que o menor beneficia de nenhuma forma de intervenção do sistema, dado o baixo número de decisões de suspensão do processo.

Em qualquer fase do processo, a autoridade judicial pode requerer informação sobre o jovem, a sua personalidade e conduta, as suas condições de vida e o seu contexto social. Este pedido deve ser endereçado a entidades públicas ou privadas. Normalmente, o pedido de informação social e de relatórios sociais é endereçado aos serviços de reinserção social do Ministério da Justiça (DGRSP). O departamento de reinserção social é, com efeito, o serviço nacional de reinserção social, sendo responsável por definir e implementar políticas de prevenção do crime e de reabilitação de jovens e adultos. Isto agrega a promoção e implementação de medidas alternativas para adultos e de medidas educativas para jovens ofensores (incluindo o internamento em centros educativos). Quando é imposta uma medida de internamento em regime aberto ou semiaberto, o relatório social deve incluir uma avaliação psicológica. Se a medida de internamento imposta decorrer em regime fechado, a autoridade judicial ordena a elaboração de um relatório sobre a personalidade do jovem, executado pela reinserção social.

b) Fase jurisdicional

Os tribunais de menores encontram-se sediados em todo o país. Não obstante, em áreas fora da sua jurisdição, tribunais de distrito (tribunais com competência genérica) podem desempenhar as funções de Tribunais de Família e Menores. Usualmente, estes são tribunais de “um juiz”, no entanto, se o caso envolver a aplicação de uma medida educativa de internamento o juiz é coadjuvado por dois juízes leigos.

De acordo com o que foi referido anteriormente, a fase jurisdicional decorre quando Ministério Público considera que existe a necessidade de aplicar uma medida educativa ou quando a ofensa é tipificada como um crime punido com pena de prisão superior a 3 anos, mesmo quando não haja necessidade e tal aplicação.

A fase jurisdicional combina formalidade e procura de consenso. A audiência preliminar é flexível no grau de formalidade, permitindo ao juiz adequar a sua configuração às especificidades do caso. A participação do procurador e do advogado é obrigatória e a autoridade judiciária deve requerer a presença dos jovens, dos pais ou representantes legais e de outras pessoas cuja participação seja considerada relevante. A audiência (formal) deve ocorrer quando o Ministério Público requer a aplicação de uma medida de internamento.

O consenso é a ideia central na fase jurisdicional e na audiência prévia. O juiz deve promover o consenso em torno da proposta apresentada pelo Ministério Público ou, em alternativa, deve proporcionar as condições necessárias para outra solução.

- **Execução das medidas: internamento e medidas comunitárias**

A execução de medidas educativas é, essencialmente, da responsabilidade da DGRSP. Os centros educativos estão sob a administração deste serviço.

A reforma teve efeitos de longo alcance nas instalações de custódia do Ministério da Justiça, pelo menos no que toca aos aspetos mais evidentes para o público: particularmente, existe uma queda acentuada dos jovens internados, dado que a aplicação da medida de internamento em centro educativa é aplicada exclusivamente a jovens delinquentes (graças à separação entre os sistemas de proteção e tutelar educativo); a adaptação dos centros a novos requisitos de segurança (especialmente às condições impostas pelo regime fechado).

A LTE estabelece a classificação dos centros de acordo com os seus regimes educativos (aberto semiaberto e fechado). Pressupõe-se que esta classificação determine a organização do centro e o grau de abertura ao exterior. Não obstante, após a reorganização dos centros, o que se verifica é que a maioria das instalações alberga, pelo menos, dois regimes. A mescla de condições dá lugar à extensão de algumas das condições mais restritivas a toda a população internada (Duarte-Fonseca, 2005; Rodrigues & Duarte-Fonseca, 2011). Adicionalmente, não existe a completa separação entre os jovens que se encontram em detenção provisória e aqueles que se encontram a cumprir uma medida.

Relativamente à execução da medida de internamento, o jovem colocado num centro educativo tem o direito a receber um plano educativo detalhado que deve ser individualizado de acordo com as suas necessidades de reintegração. De acordo com a lei, este plano deve ter a participação do menor, deve estabelecer os objetivos a alcançar durante o período de internamento e deve estabelecer os passos e os recursos necessários para os alcançar. Este plano é ratificado em tribunal.

Cada jovem está sob o cuidado e supervisão de um membro da equipa residencial. O *staff* do centro educativo, responsável pela execução da medida aplicada, é composto por dois tipos de profissionais: i) Técnicos Superiores de Reinserção Social – TSRS, responsáveis pela definição e execução do plano de intervenção do centro e pela avaliação e execução do plano individual do jovem ofensor, de acordo com a decisão do tribunal (este grupo de profissionais conta com psicólogos e assistentes sociais); ii) profissionais responsáveis pela supervisão e cuidado das atividades diárias dos jovens – Técnicos Profissionais de Reinserção Social – TPRS.

De acordo com a LTE, os centros educativos são monitorizados através de visitas de juízes do tribunal de menores e de procuradores. As visitas e os contactos com os internos permitem a monitorização do funcionamento dos centros de acordo com o estabelecido pela lei, no sentido de proteger os direitos e interesses do menor. Através de um contacto direto e privado com os menores, as autoridades judiciais tem, também, a oportunidade de melhor compreender a sua situação e evolução. Para além disso, a LTE determina a monitorização dos centros educativos por uma comissão de supervisão independente (*Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos* – CAFCE). Esta comissão independente é composta por dois representantes da Assembleia da República, um do Governo, um do Conselho Superior de

Magistratura, um do Conselho Superior do Ministério Público e dois de organizações não – governamentais para crianças. Estes tem acesso livre aos centros educativos, sendo que o seu funcionamento técnico e administrativo é apoiado pelo Ministério da Justiça. Apesar de algumas dificuldades relativamente ao seu funcionamento, a comissão constituiu um agente fundamental para a consciencialização pública sobre a situação dos centros educativos. A comissão apresentou, à Assembleia da República, dois relatórios de avaliação: o primeiro em 2011 e o segundo em 2012.

- **Jovens ofensores (entre os 16 e os 21 anos)**

Como referido anteriormente, a idade limite para a responsabilidade penal é 16 anos. O Decreto-lei n. 401/82 de 23 de Setembro criou um regime intermédio para jovens adultos com idades compreendidas entre os 16 e os 21 anos de idade. Com vista a manter os ofensores com mais de 16 anos sob a alçada da lei penal e, ao mesmo tempo, procurando poupá-los às dificuldades da prisão, a lei estabeleceu a possibilidade de se aplicarem penas de prisão mais reduzidas e a possibilidade de o juiz substituir penas de prisão inferiores a dois anos por medidas destinadas aos menores ou por medidas de especiais de correção (especialmente, a colocação num centro de detenção).

Este regime não tem sido verdadeiramente aplicado, com exceção da atenuação especial da pena. Apesar do facto desta situação ser um dos maiores argumentos para a reforma de 1999 e apesar da aprovação, por parte do Conselho de Ministros, do projeto lei sobre este novo regime aplicável a jovens adultos (que permitia a existência de penas de substituição alternativas à prisão, designadamente a colocação num centro de detenção), nada foi feito e os centros de detenção nunca foram construídos. Isto significa que um jovem que cometa um crime depois de atingir os 16 anos de idade pode continuar a cumprir a sua pena de prisão em prisões comuns, sem qualquer distinção efetiva entre as suas condições e aquelas que estão previstas para os adultos. Esta deficiência foi reportada nas observações finais do Comité para dos Direitos das Crianças no relatório apresentado por Portugal, em 2001. O Comité congratulou Portugal pela sua reforma no sistema de justiça juvenil, particularmente pela adoção de intervenções separadas para jovens entre os 12 e os 15 anos dependendo se estes se encontrem em risco ou se sejam ofensores. Tendo dito isto, o Comité expressou a sua preocupação relativamente ao caso dos jovens com 16 ou mais anos de idade. É importante que Portugal *“faça algo, particularmente, que os direitos dos últimos sejam*

totalmente protegidos na moldura do Sistema de Justiça Juvenil". O relatório final do Estudo da Reforma da Prisão e da Comissão de Debate (2004) vai no mesmo sentido.

Apesar de o debate público sobre a idade de responsabilidade penal ser usualmente levantado como consequência de alguns eventos tidos como pretexto para baixar este limite, existe um acordo considerável entre os profissionais que atuam no terreno (acadêmicos, magistrados, agentes educativos e assistente sociais) sobre a conveniência de aumentar a idade de responsabilidade penal para, pelo menos, os 18 anos de idade. Recentemente, a CAFCE (2013) designou esta alteração como um *“imperativo civilizacional”*.

V – Condições do Internamento

A medida de internamento procura potenciar a internalização pelo menor de valores conformes com a lei e dotar o jovem com condições que lhe permitam conduzir a sua vida no futuro de um modo social e legal. A LTE favorece a manutenção de todos os direitos e garantias legalmente reconhecidos ao jovem, assegurando o exercício de todos os seus direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, quando estes não sejam incompatíveis com os objetivos e o modo de execução da medida de internamento (Art. 171º da LTE). A LTE determina que a eventual suspensão ou restrição destes direitos dever ser ordenada pelo tribunal e motivada pela proteção do menor (Art. 171º, n. 2 da LTE). Estes princípios fundamentais e as regras para a execução da medida de internamento em centro educativo são detalhadas e complementadas pelo Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos (RGDCE – Decreto-lei 323-D/2000, de 20 de Dezembro).

- **Admissão nos centros educativos**

Segundo o disposto no artigo 53.º do RGDCE, o acolhimento do educando deve permitir-lhe compreender não só o porquê da aplicação da medida, mas também aceitar as regras que subjazem ao funcionamento do centro educativo.

Aquando do acolhimento no centro educativo são apresentados ao educando, aos pais ou representantes legais, os espaços físicos da instituição e é informado dos seus direitos e deveres através de um guia que é entregue aos jovens. Essa informação deve esclarecer não só sobre as formas de exercício dos seus direitos, mas também sobre as consequências do incumprimento dos deveres.

Para além disso, os objetos pessoais dos jovens são inventariados, sendo recolhidos os que não podem permanecer na sua posse durante o internamento. São-lhe fornecidos os artigos de higiene e vestuário necessários.

Tal como estabelecido no RGDCE, durante os primeiros dias (48 horas, segundo o legalmente estabelecido) de permanência no centro o jovem é objecto de um acompanhamento individualizado por um técnico (preferencialmente da sua unidade residencial), de modo a protegê-lo e supervisionar a sua conduta (art.54º). Durante esse acompanhamento são recolhidas informações sobre a sua situação designadamente

através da ficha de acolhimento que deve ser transmitida ao Diretor e à equipa técnica no sentido de preparar o plano de intervenção (art. 55º). Nesse período é ainda realizado um exame médico (ver adiante o ponto relativo à saúde e cuidados médicos).

No relatório da CAFCE (2011) foi criticado o uso dos quartos de contenção por um dos centros educativos, na fase de admissão, para o acolhimento temporário dos jovens entrados. A Comissão repudiou esta prática e recomenda a sua abolição.

- **Saúde**

No artigo 56.º do RGDCE afirma-se que o Centro educativo tem como imperativo zelar pelo bem-estar do educando, levando a cabo uma vigilância clínica sistemática, permitindo a realização de todos os tratamentos e exames que este necessite, cumprindo o plano nacional de vacinação e realizando todos os rastreios considerados necessários.

Paralelamente aos cuidados de saúde providenciados no centro educativo, o educando tem direito a assistência médica e hospitalar semelhante à que teria se não estivesse a cumprir a medida de internamento. Será de notar que, no entanto, no caso de existir a necessidade de internamento hospitalar bem como de realização de procedimentos que requeiram a utilização de anestesia geral, estes procedimentos terão que ser autorizados pelo Diretor do Centro educativo, devendo a diligência ser comunicada de imediato ao tribunal e aos pais ou representante legal do educando. Refere-se também que, ao jovem apenas poderão ser administrados medicamentos provenientes de prescrição médica, sendo que em caso de doença infecto contagiosa, e havendo condições para tal, o educando poderá permanecer no centro educativo, embora isolado dos demais. A partir de todas as informações recolhidas e procedimentos realizados, é elaborado um *dossier* clínico para cada um dos educandos (cf. artigo 57.º do mesmo diploma).

No entanto, a área da saúde é apontada nas sucessivas análises como uma das maiores vulnerabilidades dos centros educativos. No relatório de 2011, a Comissão de Fiscalização constata que “a generalidade dos centros não tem médico afecto, recorrendo aos centros de saúde locais”, com os convenientes daí decorrentes. As dificuldades são especialmente salientadas relativamente à saúde mental. No mesmo relatório de avaliação dos centros educativos é assinalado o incumprimento do disposto no RGDCE que estabelece o desenvolvimento de programas terapêuticos. Como conclui a Comissão, um jovem internado “não tem acompanhamento psicológico regular”. A

principal razão apontada é a carência de recursos qualificados em todos os centros, designadamente de psicólogos que possam de modo regular e sistemático acompanhar individualmente os jovens internados. Apesar de a CAFCE assinalar progressos a este nível na segunda avaliação, designadamente o facto de todos os centros terem já pelo menos um psicólogo, não existe ainda um modelo diferenciado de acompanhamento. Alguns dos CE têm tido algumas iniciativas a este nível, através da articulação com entidades externas, mas a situação continua deficitária.

Esta situação é especialmente problemática no caso dos jovens com perturbação mental que carecem de apoio psiquiátrico. Não existem unidades diferenciadas (previstas legalmente) que possam permitir a assistência especializada e o afastamento temporário do jovem em caso de necessidade. Também nos relatórios da OPJP de 2010, ausência de diferenciação e especialização da intervenção para jovens com necessidades especiais de saúde mental é apontada como uma das “questões mais veementemente abordadas pelos entrevistados” (p.206). Esta matéria figura também em primeiro lugar na proposta de alteração da LTE aprovada em Conselho de Ministros, em 2011 (Proposta de Lei n.º 58/XI/2.^a), prevendo “uma nova medida tutelar educativa - o internamento terapêutico”. A nova medida pode ser aplicada nos casos em que os menores sofram de problemas de saúde mental (anomalia ou perturbação psíquica, dependência de drogas ou de álcool). Esta opção de transformar a prestação de cuidados de saúde numa medida tutelar educativa é no mínimo discutível, como aliás considera a própria CAFCE. De qualquer modo, parece indiscutível que os agentes do sistema tutelar parecem estar mais sensibilizados para esta matéria, designadamente a DGRSP, cujo objetivo é caracterizar o problema e implementar uma intervenção psicoterapêutica com estes jovens que seja mais sistemática.

- **Colocação e Alojamento**

Relativamente à localização dos centros, o aspecto mais negativo a salientar é a sua assimétrica distribuição geográfica face às necessidades constatadas. Como anteriormente foi dito, a maioria dos jovens internados (mais de 70%) reside na área da Grande Lisboa, que apenas dispõe de 3 centros educativos, incapazes de satisfazerem as necessidades. Segundo dados de fevereiro de 2013, num total de 286 jovens internados, cerca de 209 residia nessa área, sendo que a lotação dos 3 centros era de apenas 93. Esta situação obriga a que os restantes sejam internados no Norte, no Centro do país ou

mesmo na ilha da Madeira, em claro incumprimento do princípio de proximidade entre o local de internamento e o meio social de proveniência do jovem. Torna-se portanto difícil para muitas famílias manter um padrão regular de visitas, tanto mais que muitas delas apresentam situações socioeconómicas desfavorecidas. Situação semelhante foi vivida durante anos pelas raparigas, que, antes da entrada em funcionamento da unidade feminina de Vila do Conde, no Norte do país, eram internadas no único centro que acolhia raparigas, localizado em Lisboa. O mesmo aconteceu até 2010, ano da entrada em funcionamento do centro educativo da Madeira, aos jovens aí residentes que eram internados nos estabelecimentos do Continente. Esta distribuição geográfica deficitária levou a Comissão de Fiscalização a sugerir a construção de um centro a sul de Lisboa, servindo as necessidades dos jovens do Alentejo e Algarve, e o reforço de unidades residenciais dos estabelecimentos localizados na capital.

Os centros educativos organizam-se em unidades residenciais, com lotações e regras de funcionamento diferenciadas consoante o regime de execução que os caracteriza. Para cada unidade são fixadas as seguintes lotações máximas: 14 lugares para unidades de regime aberto; 12 lugares para unidades de regime semiaberto; 10 lugares para unidades de regime fechado e para unidades especiais (Art.11º RGDCE). Nos casos em que não seja possível dispor de um quarto individual, deverá ser concedido ao jovem um espaço individualizado num dormitório (com capacidade não superior a três educandos), devendo igualmente ser-lhe atribuído um armário para guardar os seus pertences.

As condições de habitabilidade e de segurança (higiene, limpeza, iluminação e manutenção dos equipamentos) de todos espaços da unidade residencial deverão ser asseguradas pelo técnico responsável pela mesma. Geralmente, a limpeza de todos os espaços (quartos e zonas comuns) é assegurada pelos educandos, coadjuvados pelo *staff* do centro educativo. À excepção do centro da Madeira, todos os outros funcionam em instalações antigas, algumas delas centenárias, que, ao longo do tempo foram sofrendo intervenções diversas no sentido de serem adaptadas a novas funções. Na sequência da reforma legal de 1999, os edifícios foram objecto de obras de remodelação, que no entanto se centraram sobretudo nos aspetos relativos à segurança em especial às exigências de contenção impostas pelos regimes semi-aberto e fechado (muros altos, vedações, grades...). Como assinala o primeiro relatório da CAFCE, a maioria dos centros (à excepção dos geridos pela União Meridianos), apresenta uma evidente

“desumanização” dos espaços tanto interiores como exteriores. A desadequação do mobiliário e dos materiais, mas sobretudo a falta de organização e de conforto são os aspectos menos cuidados. Ainda relativamente à adequação dos espaços, é ainda referida a situação das raparigas que dispõem em cada um dos centros que lhe estão destinados de espaços relativamente mais reduzidos do que os que são ocupados pelos rapazes nos mesmos centros. No relatório seguinte, de 2012, apesar da mudanças introduzidas em alguns dos centros ser ainda considerada insuficiente, é referida a colaboração (incentivada pela própria Comissão) entretanto estabelecida entre a DGRSP e diversas escolas superiores, designadamente na área da arquitetura.

- **Higiene e Vestuário**

Segundo a LTE, ao jovem deverão ser inculcados os hábitos de higiene adequados à promoção da sua autoestima e cuidado com a apresentação, bem como a correta utilização e manutenção dos artigos de higiene (cf. artigo 62.º do mesmo diploma). Como referido anteriormente, o educando deverá dispor de todos os artigos de higiene pessoal indispensáveis, podendo estes ser fornecidos pelo centro educativo.

Quanto ao vestuário, os educandos poderão utilizar as suas próprias roupas e calçado desde que estes estejam adequados às atividades formativas em curso, e aos padrões sociais de aceitação. Sempre que necessário, o centro educativo disponibiliza aos educandos vestuário e calçado, devendo adoptar os procedimentos necessários à sua individualização. O educando está sujeito à utilização de “fato de trabalho” no decurso das atividades que realize, não só por motivos de higiene mas também de segurança, devendo ser-lhe inculcadas competências para tratar da sua roupa pessoal (cf. artigo 61.º do mesmo diploma). A adequação do vestuário e do calçado foi um dos aspetos em que o segundo relatório da comissão regista uma clara melhoria face às condições verificadas na primeira avaliação, salientando a sua importância para a auto-estima e bem-estar dos jovens. Foi ainda chamada a atenção para a adequação das condições de higiene e de cuidado pessoal às particulares necessidades das raparigas internadas.

- **Correspondência e Comunicações Telefónicas**

O RGDCE tem por princípio que o menor deve ser incentivado a manter correspondência com familiares e amigos, para que reforcem os vínculos afetivos e

sociais e para que favoreçam o desenvolvimento das suas capacidades de comunicação (art.43º).

A correspondência enviada e recebida pelos educandos é inviolável, exceto nos casos em que existam fundados receios de se considere que a correspondência possa pôr em causa o processo educativo do jovem, a sua segurança ou a segurança de terceiros (art. 43.º n. 2 e 3 do RGDCE). Estabelece-se ainda que o envio e a recepção de encomendas são supervisionados pelo técnico responsável pelo acompanhamento do educando, de forma a garantir que os artigos ou objetos enviados e recebidos são autorizados pelo regulamento interno do centro e não são susceptíveis de pôr em causa normas de segurança. No entanto, como assinala Duarte - Fonseca (2005, p. 446) não se explicita a forma e os limites da supervisão.

Relativamente aos contactos telefónicos, tal como previsto no artigo 44.º do mesmo diploma, os educandos podem receber e efetuar esses contactos com os pais, representante legal ou quem detenha a guarda de facto, ou outras pessoas idóneas, sem ingerência do Centro educativo quanto ao respetivo conteúdo (salvo as limitações impostas pelo tribunal). No entanto, o mesmo diploma estabelece que o Diretor “pode suspender as comunicações telefónicas” se as considerar “prejudiciais para a evolução do processo educativo do educando ou para a segurança do centro”, ouvindo previamente o jovem e informando o tribunal (art. 44, n. 4).

- **Visitas**

O centro educativo deverá manter contacto regular com os pais, representante legal ou pessoa que detenha a guarda de facto do educando, mantendo-os a par da evolução do jovem no decurso do internamento, procurando alcançar uma maior colaboração daqueles na prossecução dos fins da medida aplicada. Também para este fim, os pais dispõem ainda do direito de ser recebidos pelo Diretor ou por pessoa designada para o efeito (cf. artigo 51.º do RGDCE).

As visitas (reguladas pelo art. 36º do RGDCE) são autorizadas pelo Diretor (e em regra devem ser solicitadas com 24 horas de antecedência), com exceção dos casos em que se encontrem proibidas pelo tribunal ou quando não sejam desejadas pelo educando, mediante fundamentação.

Os dias e horários das visitas constam do regulamento interno do centro, acautelando a sua compatibilidade com as atividades formativas (art.39, n. 2, RGDCE). O limite mínimo para as visitas é uma vez por semana (n. 3). Como assinala Duarte-Fonseca (2005, p.448), o RGDCE é contraditório quanto à duração das visitas: no nº 3 é dito que o limite é duas horas (independentemente do nº de visitas) e no nº 9 estabelece-se que cada visita não deverá exceder uma hora, e apenas excepcionalmente poderá ter um máximo de duas horas. No mínimo Bimestralmente, o jovem pode receber “visita especial”, que pode ter duração superior e abranger mais pessoas em simultâneo (número máximo de visitantes por educando é de três em simultâneo). As visitas são registadas em livro próprio e a troca de objetos obedece a autorização, sendo que o RGDCE prevê a possibilidade de revista do jovem após o final da visita.

- **Segurança**

A segurança dos centros educativos é assegurada pelo *staff* de cada centro e por uma companhia de segurança privada, para além do óbvio recurso a forças de segurança, sempre que necessário.

No sentido de assegurar a “tranquilidade, disciplina e segurança” nos centros educativos, nomeadamente a integridade física e a saúde dos jovens, são implementadas medidas de prevenção e vigilância. Estas medidas incluem não só revistas e busca, tanto a pessoas como a locais (art. 170º, da LTE), mas também revistas e buscas em caso de utilização desadequada de ferramentas, objetos ou substâncias proibidas/perigosas e consumo de tabaco, álcool ou drogas.

Cada centro educativo está equipado com sistemas de vigilância que garantem a segurança interna e externa e com dispositivos para prevenção de fogos ou acidentes (art. 76º, do RGDCE). Para além destas, são definidos alguns outros procedimentos preventivos. Relativamente às revistas dos jovens, o RGDCE prevê que estas possam ser realizadas no momento em que estes saem das salas de formação (onde existem ferramentas, utensílios ou materiais cortantes e perigosos) e após visitas autorizadas. Sempre que as razões de segurança assim o determinem, podem ser conduzidas revistas a pessoas ou veículos (dentro e fora do centro) por *staff* autorizado (art. 86º, n. 3). O RGDCE define os procedimentos que devem ser adotados quer nas revistas quer nas apreensões realizadas. Como estipulado no art. 84º, nº 2 do RGDCE, as revistas aos jovens são sempre levadas a cabo pelo *staff* do centro educativo, sem a presença de

elementos do outro sexo ou de outros jovens. Adicionalmente, as revistas devem ser conduzidas de uma forma que não atente contra a sua dignidade pessoal.

Embora o RGDCE inclua várias regras que enquadram estes procedimentos, algumas análises chamam à atenção para a natureza genérica de algumas destas medidas, o que poderá levar a diferentes interpretações e, conseqüentemente, a práticas heterogêneas (Rodrigues & Duarte – Fonseca, 2003; Duarte – Fonseca, 2005, pp. 434 – 437).

Com efeito, existem determinados aspetos ligados à segurança nos centros educativos que chamam à atenção pública, designadamente através dos *media*. Estes aspetos são geralmente apresentados em termos da falta de segurança a que o *staff* está sujeito quando lida com comportamentos agressivos dos jovens internados. Estes problemas assumem uma visibilidade particular no seguimento de incidentes particulares ocorridos nos centros educativos. Em alguns desses momentos, como durante os anos 2008 – 2009, estes incidentes foram seguidos de queixas laborais por parte dos TPRS. Eles denunciaram a falta de condições de trabalho em alguns centros devido ao insuficiente número de funcionários o que não permitia, em alguns períodos do dia, que se assegurassem as necessárias condições de segurança nas unidades residenciais. Para além disso, eles reivindicam uma melhor formação (designadamente em termos de defesa pessoal), bem como o fortalecimento da LTE em termos de medidas de segurança. No momento, este aspeto continua a ser muito relevante, tendo em consideração as restrições de admissão, pela Administração Pública, que dificulta o fortalecimento das equipas.

- **Família e Representantes Legais**

A LTE (art. 173º, n. 1) determina que “os pais do menor ou os seus representantes legais mantêm, durante o internamento, todos os seus direitos e deveres relativamente ao menor, desde que estes não sejam incompatíveis com a execução da medida educativa e não tenham sido limitados pelo tribunal”. O centro educativo deverá mantê-los a par da evolução do jovem no decurso do internamento, procurando alcançar uma maior colaboração daqueles na prossecução dos fins da medida aplicada. Também para este fim, os pais dispõem ainda do direito de ser recebidas pelo Diretor ou por pessoa designada para o efeito (cf. artigo 51.º do RGDCE). Os pais, os representantes legais e pessoa que detenha a guarda de facto do menor devem ser ouvidos quanto ao Projeto

Educativo Pessoal (PEP) – a sua execução e modificação – e também quanto à autorização para saídas de fim-de-semana e férias.

No que respeita às suas visitas, estas deverão ser autorizadas pelo Diretor, com exceção dos casos em que se encontrem proibidas pelo tribunal ou quando não sejam desejadas pelo educando, que apresente fundamentação atendível (cf. artigo 39.º do mesmo diploma).

Para além do mencionado, o artigo 7.º do mesmo diploma prevê o dever de colaboração dos pais, representante legal ou pessoa que detenha a guarda de facto numa série de situações que no artigo se elencam, nomeadamente por algum dano causado pelo jovem durante as saídas autorizadas.

Apesar de efetivamente ser evidente, nos diplomas que regulam a execução da medida de internamento, a vontade de manter a família informada do processo educativo do jovem e de a envolver nesse processo, as análises consultadas são unânimes em considerar que o trabalho efectuado fica muito aquém do desejado (e.g. CAFCE, 2011, 2012; OPJP, 2004,2010). A este nível, os Relatórios da CAFCE são peremptórios: não existe um trabalho sistemático durante o período de internamento que suporte eficazmente a vinculação da família ao processo de reinserção social do jovem. O envolvimento desta está mais dependente de uma série de contingências que passam pela maior ou menor distância geográfica, do seu interesse em manter os contactos com o jovem, do que de uma proatividade por parte dos agentes do sistema.

Para além da manutenção dos contactos, as diversas entidades e actores do sistema são unânimes em considerar que a integração social dos jovens internados deve começar (se não antes) logo após a sua entrada no centro educativo e que uma pedra basilar desse trabalho deve consistir no envolvimento da família em aspectos relevantes para a execução da medida, para a evolução do processo educativo e para a sua reinserção social, ou seja, que a família deveria ser, tanto quanto possível, parceira ativa da intervenção.

No entanto, constatamos, a coexistência de 3 posições: i) a desvalorização do papel da família, representada como sendo incompetente, incapaz e demissionária e portanto incapaz de cumprir esse papel; ii) o mesmo discurso, acrescentando a necessidade de adoptar medidas de “responsabilização” face às condutas dos jovens e face ao seu “desinteresse” pela situação do mesmo”; iii) a posição segundo a qual cabe ao sistema uma actuação mais sistemática de trabalho com as famílias no sentido de as capacitar e

de as envolver. A ideia de “responsabilização” das famílias que encontramos recorrentemente recobre diferentes posições que podem ser alinhadas num continuum entre a “responsabilização sancionadora” e a “responsabilização no sentido do apoio e sensibilização das mesmas para as necessidades dos jovens.

Ora, é unânime a constatação de que o trabalho com as famílias dos jovens internatos carece de intervenção sistemática. Aliás, nos relatórios e planos de atividade da DGRS consultados, este é um tema que raramente surge como central nos objectivos a desenvolver ao nível dos centros educativos. Recentemente, no entanto, a DGRSP concebeu um projecto que obteve financiamento da EU centrado nesta matéria.

No entanto, há a consciência de que o trabalho com as famílias não pode depender apenas dos centros educativos: passaria sempre pela articulação com outras entidades e sistemas sociais (Segurança Social, Educação, Emprego, Saúde) exigindo portanto um esforço conjunto de articulação institucional (retomaremos este ponto mais adiante, a propósito da preparação da saída do centro educativo e da articulação interinstitucional).

- **Regime Disciplinar e Medidas de Contenção**

Entende-se que as medidas disciplinares devem constituir o último recurso dos centros educativos para corrigir as condutas dos menores que constituam infrações disciplinares (art 185.º da LTE e art 94.º do RGDCE). As infrações disciplinares são categorizadas, segundo o artigo 190.º da LTE, como leves, graves ou muito graves. Nos artigos 191.º, 192.º e 193.º do mesmo diploma podemos ver elencadas as situações que se integram em cada um daqueles tipos de infrações. No artigo 188.º desse diploma define-se que é proibida a aplicação de medidas que se traduzam no tratamento cruel, desumano, degradante ou que comprometam a saúde física ou psíquica do menor.

Também se prescreve que: i) nenhuma medida disciplinar pode ser aplicada sem o menor ter sido informado sobre que infração levou à aplicação da medida e não pode ser aplicada nenhuma medida disciplinar sem ouvir o jovem e sem lhe dar oportunidade de se defender; ii) nenhum menor pode ser disciplinarmente punido mais de uma vez pela mesma infração; iii) é proibida a aplicação de medida por tempo indeterminado; iv) é proibida a aplicação de medidas disciplinares coletivas ou englobando um número indeterminado de jovens.

No artigo 194º são elencadas as medidas disciplinares, e nos artigos 195º, 196.º e 197.º (da LTE) elencam-se as medidas disciplinares em função da gravidade da

infração. As medidas disciplinares incluem designadamente a repreensão, a não atribuição de dinheiro de bolso, a suspensão do seu uso, a suspensão de participação em actividades recreativas (não superior a 1 mês), a perda de autorização de saída de fim-de-semana ou férias (até 2 meses) e a suspensão de convívio (parcial ou total) com os companheiros (até 1 semana). Na execução desta medida pode utilizar-se o quarto do educando ou outro espaço adequado da unidade residencial, devendo o centro educativo organizar as condições que permitam o seu acompanhamento educativo, e, se necessário, clínico ou psicológico. (art.106º, do RGDCE).

Conforme previsto no artigo 178.º da LTE, nos centros educativos são estritamente permitidas duas medidas de contenção específicas, a contenção física pessoal (182.º da LTE) e o isolamento cautelar (183.º da LTE). De acordo com a LTE, a primeira apenas pode ser usada para imobilização do menor, disposição que, como assinala Duarte – Fonseca (2005, p.457) entra em conflito com o RGDCE (art. 90º) que admite o seu uso para a remoção do menor. O isolamento cautelar consiste na separação do menor e /ou em impedir-lhe o acesso a certos locais. Não pode prolongar-se para além de 24 horas consecutivas e está sujeito a vigilância médica (LTE, n. 2 do art. 184º). Estas medidas podem ser adotadas para impedir que os menores cometam atos lesivos ou que coloquem em perigo a sua pessoa ou de outrem; impedir fugas; evitar danos importâncias nas dependências ou equipamentos dos centros; vencer a resistência violenta dos menores às ordens e orientação do *staff* no exercício legítimo das suas funções. Entende-se ainda que o recurso àquelas medidas só será admissível em casos de inexistência de outra forma efetiva e eficaz de evitar os atos ou situações mencionadas. A adopção destas medidas é autorizada pelo Diretor ou em caso de urgência, por outro responsável que a deverá comunicar de imediato ao Diretor (LTE, art. 181º). À excepção da repreensão, as medidas disciplinares devem ser registadas no *dossier* individual do menor. O menor, os pais ou o representante legal ou quem tenha a guarda de facto podem recorrer da aplicação de medida disciplinar (à excepção da repreensão). O procedimento disciplinar e a execução das medidas disciplinares estão também definidos na LTE e no RGDCE.

- **O Modelo de Intervenção**

A medida de internamento procura potenciar a internalização de valores conformes à lei, por parte do jovem, e dotá-lo de condições que lhe permitam conduzir a sua vida de um modo social e legalmente responsável.

Um instrumento fundamental para, de um modo diferenciado, alcançar os objetivos definidos para a intervenção é o PEP. A LTE (art. 171º, n. 3-b) estabelece que o menor internado tem direito a um projeto educativo e direito a participar na sua elaboração. O PEP deve elencar aquelas que são as necessidades individuais em termos de formação cívica, educação, formação profissional e académica e lazer. Este plano é dinâmico e deve guiar a execução da medida (art. 164º da LTE; art. 21º, do RGDCE). Este deve ser concebido durante os 30 dias que se seguem à admissão do jovem no centro. O PEP assume a forma de um documento escrito que deve ter em consideração toda a informação existente sobre o jovem (necessidades educativas, condições sociais e individuais, etc.) e deve listar todos os objetivos que se pretende que sejam alcançados durante o período de internamento, as fases da execução da medida e os recursos necessários para os alcançar.

O PEP deve ser homologado pelo tribunal. O jovem, a sua família ou os seus representantes legais devem ser ouvidos relativamente à sua preparação, modificação e implementação. Com vista ao cumprimento dos seus objetivos, é fundamental a permanente monitorização do PEP. Com efeito, este irá permitir a adaptação da intervenção em função da evolução da situação dos menores e de outras circunstâncias que possam afetar a execução do internamento. O membro da equipa residencial que está encarregue do menor é responsável pela orientação e supervisão do processo educativo e também pela articulação entre o *staff* e a família do jovem. Normalmente, encontra-se estabelecido que o PEP deve ser reavaliado a cada duas semanas a partir da informação recolhida sobre a situação do jovem. Embora a DGRSP tenha introduzido instrumentos (designados “tutorias”) concebidos para facilitar esta monitorização, algumas análises levantam dúvidas quanto ao facto destes momentos representarem efetivamente uma oportunidade para envolver o jovem no seu projeto educativo (Neves, 2008; OPJP, 2010).

Outra ferramenta de intervenção que é legalmente prevista é o sistema de prémios/recompensas para os jovens, de acordo com o desenvolvimento positivo no seu processo educativo, demonstrado não só pelo compromisso na execução das atividades

propostas, mas também no seu sentido de responsabilidade e bom comportamento (arts. 33º e 34º, do RGDCE).

Como é óbvio, o desenvolvimento e implementação do PEP dependem grandemente do projeto educativo do centro. Com efeito, é este projeto que define as atividades e o modelo de intervenção de cada centro, com base na sua classificação, nas unidades residenciais disponíveis e nos métodos e programas adotados (art. 162º, da LTE; art. 17º, do RGDCE): *“Cada centro educativo dispõe de projeto de intervenção educativo próprio que deve permitir a programação faseada e progressiva da intervenção, diferenciando os objetivos a realizar em cada fase e o respetivo sistema de reforços positivos e negativos”* tendo em conta os limites legalmente estabelecidos e o seu regulamento interno. Do mesmo modo, o RGDCE (art. 93º) define que o projeto de intervenção educativa deve ser estruturado de modo a favorecer ações pedagógicas que visem a prevenção do comportamento delinquente, através de respostas educativas integradas numa intervenção faseada e progressiva. Neste contexto os reforços positivos e negativos devem ser aplicados de acordo com as regras, no sentido de assegurar o normal funcionamento do centro.

Cada centro educativo deve desenvolver um espectro diversificado de programas de intervenção, adequados às necessidades dos jovens. Estes programas devem permitir uma intervenção socioeducativa individualizada bem como a aquisição de competências que facilitem a sua reintegração na comunidade.

A LTE e o RGDCE prevêm diferentes tipos de programas:

- a) Programas de formação escolar: sempre que o regime de detenção não permita ao jovem frequência de uma escola no exterior, a atividade escolar deve ser desenvolvida no Centro Educativo (art. 160º, da LTE). A atividade escolar deve procurar dotar o estudante com competências educativas básicas que lhe permitam continuar os seus estudos ou melhor se integrar na vida ativa.

- b) Programas de orientação vocacional e de formação profissional: de acordo com o art. 161º da LTE, de acordo com a sua idade, regime e duração do internamento, os menores internados devem participar em atividades que os preparem para o mundo do trabalho através do desenvolvimento das suas opções vocacionais, dos seus hábitos básicos de trabalho, habilidades e competências. Adicionalmente, estas

atividades devem permitir que o jovem adquira competências em áreas profissionais (art. 28º, do RGDCE), em conformidade com o seu projeto educativo.

- c) Programas socioculturais e desportivos: considerados como sendo uma adição obrigatória aos programas acima mencionados, este tipo de programas procura estimular a criatividade e o desenvolvimento de competências dos jovens. Será de notar que, sempre que possível, o centro educativo deverá encorajar a participação de voluntários e de instituições comunitárias nestas atividades (art. 28º, do RGDCE).
- d) Programas de educação para a saúde e programas terapêuticos: os primeiros visam a sensibilização e a educação dos educandos para a importância de uma vida saudável, dotando-os de conhecimentos essenciais, nomeadamente nos domínios da higiene pessoal, dos estilos de vida, da educação sexual e da prevenção de riscos para a saúde e promovendo um acompanhamento clínico dos jovens (art. 30º, do RGDCE). Os programas terapêuticos procuram apoiar os jovens para que estes consigam ultrapassar problemas emocionais resultantes do seu processo desenvolvimental (art. 31º, do RGDCE).
- e) Programas educativos específicos que visam a prevenção do comportamento antissocial e delincente: estes programas visam ajudar os educandos a adoptar comportamentos socialmente integrados, através de uma acção educativa específica e do treino de competências pessoais e sociais, devendo incorporar conteúdos relativos aos interesses das vítimas e aos valores protegidos pela lei penal (art. 32º, do RGDCE).

Não obstante os progressos alcançados, e reconhecendo os esforços da DGRSP, a implementação deste modelo de intervenção legalmente definido enfrenta uma série de limitações, sendo que algumas das quais constituem problemas estruturais no funcionamento do Sistema de Justiça Juvenil.

- **Escolaridade e Formação**

O Relatório da Comissão de Fiscalização relativo ao ano de 2010 constata a “total uniformidade no modelo educativo dos CE, o que aliás é corroborado noutras análises.

Este modelo estrutura-se em torno de duas componentes principais: a escolarização e a formação profissional ou vocacional. São estas atividades que, em grande medida estruturam os tempos e as rotinas dos jovens internados, a ponto de, como apontam alguns, parecer haver muito pouco tempo para desenvolver outras atividades (e.g. OPJP, 2010).

Face a uma população que tem graves problemas de integração escolar e que apresenta um percurso académico marcado pela desvinculação à escola, pelo absentismo, insucesso, e mesmo pelo abandono escolar precoce, o internamento poderia deveria constituir uma oportunidade para promover o desenvolvimento de competências académicas e profissionalizantes que garantissem as condições necessárias à prossecução da qualificação e futura inserção no mercado de trabalho.

A necessidade de pensar a formação escolar e profissional é mais premente tendo em conta a idade da maior parte dos jovens internados (superior a 16 anos) e o desfazamento entre a idade e o nível escolar. Tal como resulta dos dados obtidos, a implementação destes objectivos não tem sido fácil no âmbito da justiça (e.g. OPJP, 2004, 2010; Furtado & Condesso, 2009). Isto mesmo reconhece à data Diretora da ex-DGRS: *“pese embora as alterações já verificadas (...) há ainda questões que carecem de resolução, designadamente quanto à fraca preparação profissional dos educandos, relacionada com a duração das medidas, a existência de cursos de formação pouco adequados às reais necessidades do mundo laboral actual, bem como a inexistência de um elo de ligação entre a actividade desenvolvida no centro educativo e o mercado de trabalho, apesar da articulação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional”* (Furtado & Condesso, 2009, p.49).

Traduzindo essa preocupação, foi criada em 2009, no quadro da ex-DGRS, a Equipa Multidisciplinar de Formação Escolar e Profissional e de Inserção Laboral, (Despacho n.º 20863/2009 de 10 de setembro de 2009) a quem cabe designadamente promover ofertas educativas e formativas adequadas e orientar e acompanhar as actividades educativas e formativas nos centros de educação. Entretanto, em articulação com o centro Protocolar de Justiça e com o Ministério da Educação, a ex-DGRS implementou ao nível dos centros educativos os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA). Estes cursos foram criados para suprir a falta de qualificação de cidadãos maiores de idade, que abandonaram prematuramente o sistema de ensino, e que não possuem qualificações mínimas que lhes permitam a inserção e progressão profissionais.

Permitem a dupla certificação (escolar e tecnológica/vocacional) e têm a vantagem de possuir uma estrutura em módulos que permite a construção de percursos flexíveis e adaptados às necessidades.

Apesar da sua implementação nos centros educativos ser considerada decisiva para a melhoria da oferta formativa nestas instituições, subsistem dificuldades, como as que são assinaladas designadamente nos relatórios da CAFCE. O primeiro problema prende-se com a rigidez de um calendário escolar que dificilmente se ajusta aos tempos de permanência dos jovens no centro Educativo, às suas entradas e saídas. A par disso, relativamente à componente escolar, a Comissão considera não existir uma avaliação prévia suficiente das necessidades e competências de cada jovem no momento de ingresso na instituição de modo a permitir uma adequação dos conteúdos académicos de forma a garantir-lhe uma progressão consistente na aprendizagem. Apesar de estarmos face a grupos de reduzida dimensão, não existe a necessária individualização do ensino. O desfazamento entre o nível de conhecimentos dos jovens e o nível de ensino em que é integrado gera desmotivação e compromete a integração escolar. A Comissão salienta ainda o incumprimento do estabelecido no RGDCE (n. 3 do Art. 27º), que prevê, nos casos de internamento mais curto, a possibilidade de substituir o programa normal de formação por um ensino individualizado. Alguns progressos foram feitos entretanto, com a inclusão em cada centro educativo (à semelhança do que já acontecia nos centros de gestão privada), de um professor do primeiro ciclo para o acompanhamento individualizado dos jovens, de modo a permitir que adquiram as competências mínimas para poderem ingressar no ensino regular durante o internamento (CAFCE, 2012).

Relativamente à componente profissionalizante, são recorrentes as críticas face aos tipos de cursos disponibilizados e a sua adequação às necessidades de integração laboral futura dos jovens (OPJ, 2004; 2010; CAFCE, 2012). Para além disso, havendo uma oferta muito desigual em termos de cursos de formação de centro para centro, o leque de escolha dos jovens é por vezes bastante limitado. Para além disso, esse facto impossibilita a continuidade de formação no caso de transferência do jovem para outro centro educativo, como é apontado pela CAFCE. Verificamos, a partir dos dados da DGRSP relativos a 31 Dezembro de 2012, que os cursos mais ministrados eram os de Jardinagem (existente em 5 CE), Manutenção Hoteleira (5 CE) e de Cozinha (4 CE). Dos 15 cursos diferentes disponíveis, 8 deles só existiam num único centro (como o de eletromecânica, operador de sistemas informáticos, carpintaria, cabeleireiro...). A oferta

é ainda mais limitada para as raparigas (no mesmo ano, apenas 3 cursos estavam disponíveis).

Finalmente, relativamente à formação dos jovens, subsiste um problema de fundo que está longe de ser ultrapassado: a garantia de um acompanhamento que permita a prossecução da formação académica e/ou profissional após a sua saída dos centros educativos. Esta questão será desenvolvida adiante, no ponto relativo à preparação da saída e inserção social dos jovens.

- **Modelo Específico de Intervenção**

Em Portugal, o modelo de proteção não sofreu os mesmos desenvolvimentos que nos países de referência. Este nunca teve um cariz científico ou terapêutico (Castro, 2009). Em vez disso, o foco foi reduzido a um racional puramente assistencialista. A natureza indiferenciada e moralista desta intervenção pode ser explicada pela falta de conhecimento e qualificação. Apesar das intenções dos programas, as práticas permaneceram durante muito tempo sob um símbolo de “*impressionismo*” (Castro, 2009). A falta de uma política de prevenção sistemática, nomeadamente para a delinquência juvenil, reflete esta situação, apesar do “*punitive turn*” que é evidente no discurso político e institucional, desde o final dos anos 90.

Relativamente à intervenção em crianças e jovens que se encontram sob um processo legal devido ao cometimento de atos delinquentes, poderemos considerar que existe um significativo marco na organização do modelo e nas práticas de avaliação/intervenção: em 1995, a DGRS assumiu a jurisdição da tutela de menores.

A qualidade da intervenção tem vindo a ser melhorada por dois fatores principais: a organização em equipas que cobrem todo o território e os recursos materiais e humanos que lhe foram alocados e que a distinguiram de outras instituições. Para além disso, isto teve um impacto importante no aumento da aplicação de medidas alternativas (Duarte-Fonseca, 2005; Rodrigues & Duarte-Fonseca, 2011; Agra & Castro, 2007).

Depois da reforma de 1999, e apesar de reorganizações sucessivas, a DGRSP continua a manter um papel central na conceção e coordenação de políticas de prevenção no âmbito da delinquência juvenil. Esta continua, também, a ser responsável pelo aconselhamento aos tribunais no âmbito dos processos tutelares educativos, não apenas na execução das medidas, mas também no apoio da decisão judiciária (através da elaboração dos relatórios sociais). Com efeito, o esforço feito pela DGRSP na

organização da sua intervenção é amplamente reconhecido. Este trabalho pode ser encontrado através de pesquisas aos manuais de intervenção concebidos pelos departamentos centrais e disseminados pelas equipas de terreno. Para além disso, pode também ser encontrado a partir das orientações e relatórios resultantes de uma espécie de supervisão sistemática do trabalho.

Este esforço procurou seguir as práticas adotadas pelos Sistemas de Justiça Juvenil de outros países (particularmente em termos de serviços de reinserção) e o desenvolvimento de conhecimentos científicos e técnicos produzidos neste domínio. O investimento que tem sido feito ao longo dos anos na formação de profissionais de reinserção social e a participação em vários projetos internacionais devem ser salientados. Estes incluem o Projeto VALERE (integrado no Programa da Comissão Europeia de 2007 “Prevention of and Fight against Crime”, named “Juvenile Justice – Evaluation and Intervention Qualification”) e, mais recentemente no “Recidivism Risk Assessment Program” também financiado pela Comissão Europeia. Nestas atividades, a DGRSP estabeleceu parcerias com várias entidades, particularmente com universidades.

Apesar destes desenvolvimentos, a intervenção levada a cabo nos centros educativos precisa de um modelo específico e consistentemente aplicado/avaliado, de acordo com as análises subsequentes que foram consultadas (e.g., Duarte-Fonseca, 2005; OPJP, 2004, 2010; CAFCE, 2011, 2012).

Os relatórios da CAFCE verificam a existência de diferentes aspetos críticos nesta área os quais, direta ou indiretamente, estão ligados ao principal objetivo do centro educativo e aos objetivos da intervenção tutelar, em geral (e.g. a educação do menor para o direito e a sua integração na comunidade, de um modo digno e responsável).

Um dos aspetos críticos prende-se com a gestão e processamento da informação sobre a detenção do jovem. Este aspeto, que foi criticado no primeiro relatório da CAFCE, foi avaliado positivamente no segundo relatório devido ao progresso verificado na organização da informação, que integra os *dossiers* individuais dos jovens. Contudo, a CAFCE considera que ainda existem melhorias que devem ser feitas, particularmente ao nível da sistematização na recolha/tratamento da informação sobre o jovem. Isto irá permitir a conceção de uma estratégia de intervenção apropriada e atempada de uma forma mais sustentada.

O segundo aspeto, diretamente relacionado com o anterior, prende-se com o processo de avaliação do jovem, designadamente no que diz respeito aos fatores de risco e

proteção. Em 2012, a DGRS recebeu orientações dos tribunais quanto à elaboração dos relatórios sociais. Foi também adaptado a escala de avaliação do risco e necessidades YLS/CMI⁹ (Resolução do Conselho de Ministros, n. 46/2013; DGRS, 2009; 2011).

Relativamente à intervenção propriamente dita, verifica-se que, apesar da educação e informação, a oferta dos centros educativos é desigual e bastante irregular.

Os centros educativos falharam grandemente, até agora, na implementação de um modelo de intervenção consistente que atue nas exigências específicas da prevenção do comportamento delinvente e da promoção do comportamento pro-social.

A partir da análise efetuada, pode verificar-se que o programa que, até agora, tem sido aplicado na maioria dos centros, com um carácter mais sistemático e sob um programa definido foi o GPS 25 – “*Gerar Percursos Sociais*”, em parceria com a Universidade de Coimbra.

Depois de um inventário dos programas concebidos para treino de competências que foram implementados no âmbito da educação tutelar em equipas não institucionais e nos centros educativos, a DGRS (Circular n. 4/2009, de 16 de Março) implementou em dois centros educativos (um no norte e outro no centro do país), a título experimental o programa de treino de competências sociais e pessoas GPS25. Posteriormente, a aplicação deste programa foi estendida a quase todos centros, em 2010 e 2011, abrangendo um total de 85 jovens (DGRS, 2010; 2011).

Esta iniciativa procurou padronizar as intervenções, permitindo assim uma melhoria da sua qualidade, com base na avaliação destas. Outros programas têm sido concebidos, como por exemplo, um programa de prevenção do suicídio, um programa experimental para jovens ofensores sexuais e um programa para jovens com comportamento violento. Contudo, estes programas não têm sido aplicados (a não ser com um cariz experimental e alguns centros). Com efeito, como ressalta dos dados analisados, existiram algumas experiências locais que foram implementadas durante um curto período, não tendo qualquer desenvolvimento posterior. A ausência de uma avaliação sistemática não permitiu que essas intervenções fossem classificadas como boas práticas, inibindo a sua aplicação por outros estabelecimentos.

A necessidade de uma intervenção específica (não só orientada para a resolução dos problemas salientados pelos jovens mas também para o cumprimento dos objetivos da intervenção tutelar educativa) é também demonstrada pelo *Plano Nacional de*

⁹ Youth Level of Service / Case Management Inventory (Hodge & Andrews, 2003).

Reabilitação e Reinserção 2013-2015. Este plano define como a sua prioridade a melhoria da avaliação e da intervenção dirigidas ao comportamento desadequado.

Para além desta, é também estabelecida como prioridade a conceção de um “Guia de intervenção técnica para gestão dos casos” que inclua metodologias e orientações que devam ser aplicadas no tratamento do comportamento delincente. No que diz respeito aos centros educativos, o principal objetivo é “*o aprofundamento de uma intervenção especializada ao nível dos programas educativos e de tratamento*” assim como a diferenciação da intervenção de acordo com as necessidades apresentadas pelos jovens. No mesmo diploma legal, também é reconhecida a necessidade de se fortalecer a cooperação interinstitucional, abrindo os centros educativos ao exterior (ver a secção relativa à cooperação interinstitucional).

A DGRS procurou desenvolver formas de avaliar a eficácia das medidas educativas. Especialmente em relação à medida de internamento, a DGRS implementou, desde 2001, uma avaliação de follow-up do percurso dos jovens após o internamento. O primeiro relatório de follow-up diz respeito ao período compreendido entre 2001 – 2005 e o segundo ao período entre 2006 – 2008. Nestes relatórios é avaliada a reincidência dos jovens, bem como outros indicadores de integração social (Pimentel, 2011). Embora os dados reflitam a preocupação da DGRS em estabelecer métodos de avaliação da sua atividade, a existência de algumas limitações metodológicas não permitem a desejada consistência dos dados. Atualmente, encontra-se em curso um projeto (co-financiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa “Prevention of and fight against crime” que pretende estudar a reincidência dos jovens no sistema de justiça.

Apesar de se chamar à atenção para a necessidade de se implementarem programas específicos, é também reconhecido que a qualidade das intervenções levadas a cabo nos centros educativos requer um projeto integrado que organize o quotidiano dos centros e o trabalho dos profissionais (especialmente o do “*staff educativo*”), de acordo com os objetivos educativos e de reinserção social.

Para tal é necessário não só que os diferentes níveis de decisão trabalhem conjuntamente, mas também que estes angariem recursos, através da articulação interinstitucional e da cooperação comunitária, para uma intervenção mais consistente, sistemática, diferenciada e qualificada.

- **Abertura para o exterior, preparação da saída e cooperação interinstitucional**

Da informação recolhida resulta que uma das críticas mais recorrentes é a de que o modelo de funcionamento dos centros educativos tem sido até ao momento em grande medida de fechamento face ao exterior.

Ainda que todos os centros educativos colaborem com entidades públicas e privadas da comunidade onde estão inseridos, a sua relação é ainda pouco sistemática e insuficiente tendo em conta os objectivos da sua missão que é antes de mais a integração social dos jovens ao seu cuidado.

Este isolamento traduz-se a vários níveis:

a) Como é salientado, quer nas avaliações da CAFCE, quer nos relatórios do OPJP, noutras análises a que fizemos referência, quer de académicos quer de agentes do próprio sistema, apesar de a LTE prever 3 regimes de internamento que se diferenciam globalmente pelo grau de abertura ao exterior possibilitando portanto diferentes níveis de contacto entre o jovem e a comunidade, a verdade é que a não completa diferenciação dos centros educativos, como atrás referimos, compromete este objectivo. Como é dito por elementos da CAFCE na audição parlamentar que teve lugar no corrente ano, todos os jovens internados em centro educativo experienciam, na prática, um internamento fechado. Como aí é referido, são raríssimos os casos de jovens em regime aberto que beneficiam de atividades regulares no exterior, designadamente da frequência escolar ou formativa. “Aquilo que é o grande objectivo que é a realização do seu projecto educativo e de reintegração na comunidade não é praticado de todo; (...) a esmagadora maioria passa o cumprimento da medida, quer seja aberto ou semiaberto em total confinamento, variando apenas as saídas em fim-de-semana e férias.» (Audição Parlamentar da CAFCE, 2013). Esta situação é obviamente “um desvio “ grave ao espírito da lei e aos direitos dos menores internados e condiciona de modo determinante a definição e execução do seu projeto educativo e da sua integração social, acentuando os aspectos negativos de qualquer medida limitadora da autonomia e experiência de vida em meio social normal. Neste sentido, é importante lembrar o art. 159º da LTE: *“A vida nos centros educativos deve, tanto quanto possível, ter por referência a vida social comum e minimizar os efeitos negativos que o internamento possa implicar para o menor e seus familiares”*.

São avançadas várias razões para este “fechamento ao exterior”, de que salientamos: i) a deficiente separação dos regimes que origina um predomínio das restrições impostas pelo regime fechado; ii) a falta de recursos que permitam enquadrar e acompanhar os jovens nas suas deslocações; iii) o facto de os centros educativos ainda não terem adquirido uma cultura de cooperação com a comunidade, continuando a funcionar de algum modo voltados para o interior, o que restringe também a possibilidade de captação de recursos, materiais e humanos, que poderiam compensar as dificuldades e insuficiências e alargar as possibilidades de intervenção; iv) finalmente, uma lógica de funcionamento que se estrutura fortemente em torno de mecanismos defensivos que procuram neutralizar o que de algum modo possa pôr em causa ou ameaçar a ordem interna.

b) O problema de articulação interinstitucional tem obviamente impacto na preparação da saída do jovem e do seu regresso à comunidade. As análises que têm sido feitas constataam com maior ou menor ênfase a deficiente preparação desse momento. Não há, na generalidade dos centros educativos um plano de acção consistente que tenha por objectivo a preparação da saída. Isto mesmo é dito por vários dos entrevistados na elaboração do relatório do OPJP de 2010. As razões para isto são geralmente colocadas a dois níveis que se articulam: por um lado, não existir por parte do centro educativo um plano consistente, delineado desde o momento da admissão, para a preparação da saída e, por outro lado, a falta de articulação entre o centro e outras entidades que poderiam e deveriam assegurar no exterior as condições mínimas de regresso do jovem ao meio social ou a procura de alternativas adequadas no caso de não ser possível ou desejável o regresso à família. A articulação entre os centros educativos e essas entidades, designadamente as Comissões de Protecção e a Segurança social é “irregular e distante” (ibid.). Esta lacuna é especialmente grave, tendo em conta que, como é reconhecido, parte muito significativa dos jovens com processo tutelar educativo tiveram ou têm processo de protecção. É unânime a falta de articulação entre a DGRSP e o Sistema de Protecção (análise documental e entrevistas). Como consequência disto, os serviços podem ser redundantes (o jovem e a sua família podem ser sujeitas a múltiplas avaliações e intervenções), fragmentados e mesmo contraditórios. Apesar de serem vários os motivos encontrados para esta falta de colaboração, o facto de se considerar, a partir do momento em que um jovem tem um processo tutelar educativo, que passa a ser “um problema” da justiça e não dos sistemas

de proteção social é fundamental. É o que, por exemplo, acontece com a prática verificada nas CPCJ de arquivar o processo de proteção na sequência de abertura de processo tutelar educativo ou quando ao jovem é aplicada medida de internamento (OPJP, 2004, 2010; CAFCE, 2012). Este procedimento não favorece a desejada articulação que a lei prevê entre os sistemas de proteção e tutelar educativo (art. 43º, da LTE) que se deveria manter durante o cumprimento da medida, permitindo intervir ao nível das condições familiares e sociais do jovem no sentido de facilitar a sua reinserção após saída do centro educativo. No sentido de corrigir esta situação, a CAFCE, na sua proposta de alteração à LTE, recomenda que o Ministério Público, sempre que envia o processo para a fase jurisdicional comunique à Comissão de Proteção da área de residência. Deste modo seria mais fácil envolver o sistema de proteção durante e após o cumprimento da medida. No entanto, estas lacunas não se referem só à articulação interinstitucional, refletindo-se também na articulação entre os centros educativos e as equipas de reinserção social não institucionais. A colaboração entre a equipa da DGRSP da área de residência do jovem, que conhece as suas condições sociais e familiares deveria continuar durante o internamento, fazendo a articulação com a família e, em cooperação com outras instituições (proteção social, escola, emprego) preparando as condições para o processo de retorno à comunidade. De referir que não existem (ao nível do tutelar educativo) estruturas de transição que suportem o processo de reinserção e progressiva autonomia do jovem no caso, designadamente, de ele não poder voltar para o meio social de origem. O Centro da Madeira era o único que possuía uma unidade residencial independente para esse fim. Nas propostas de alteração à LTE, designadamente as apresentadas pela CAFCE e pelo OPJP, são apresentadas soluções que em determinadas condições, as medidas de internamento compreendam um período de *“supervisão intensiva, executada em meio natural de vida ou, em alternativa, em casa de autonomia sob acompanhamento da DGRS”* (Proposta de alteração LTE, CAFCE, 2013). Esta proposta vai ao encontro de soluções que a LTE prevê em sede revisão da medida de internamento, designadamente a possibilidade de o tribunal substituir a medida de internamento por qualquer medida não institucional, por tempo igual ou inferior ao tempo que falte cumprir (art. 139º, n. 1, da LTE). Para além disso, as referidas propostas procuram reforçar os mecanismos de abertura do centro educativo à comunidade e a articulação interinstitucional, preocupação que é também evidente no

Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção (Resolução 46/2013 do Conselho de Ministros).

- **Profissionais**

Desde a sua criação, em 1983 os serviços de reinserção social do MJ (ex-IRS)) sofreram diversas reorganizações quer ao nível da sua estrutura quer ao nível do seu conteúdo funcional. O alargamento ou redução das suas competências tiveram implicações diretas na sua organização e nos recursos humanos afectos. Salienta-se o reforço das suas equipas na sequência do alargamento das suas competências na jurisdição de menores e a redução dos seus efetivos quando perde a competência no âmbito dos processos tutelares cíveis.

Com as contenções de admissão na Administração Pública e o aumento de solicitações verificadas na área Penal, a situação de sobrecarga de trabalho tem vindo a agravar-se. Não se pode esquecer que a intervenção tutelar educativa representa apenas uma pequena parte de toda a atividade da DGRSP. Segundo um relatório de 2012 da DGRS (DGRS, 2012b), o tutelar educativo representa apenas cerca de 7% da atividade da instituição, que é marcadamente realizada na área penal. Em 31 de Dezembro estavam em funções 441 técnicos de reinserção social (TRS), dos quais 419 estavam afectos às equipas descentralizadas. A média de solicitações dos tribunais foi de cerca de 255 por técnico o que representa mais 18% do que o registado em 2011. Entre 2007 e 2012 verifica-se um aumento de solicitações de cerca de 40% na área penal e uma estabilização na área tutelar educativa.

Como pudemos constatar, quer através dos contactos informais que realizamos quer através da documentação recolhida, os mesmos consideram que a qualidade do trabalho realizado, designadamente no âmbito do acompanhamento da execução de medidas e penas na comunidade, é hoje mais limitada. A saída de técnicos para outras instituições afectou a lógica multidisciplinar que havia sempre guiado a composição das equipas. Apesar de todos os técnicos, independentemente da sua formação de base serem indistintamente “técnicos de reinserção social” e não ser estimulada a diferenciação das suas funções, a verdade é que a especificidade de determinadas tarefas exigia a sua atribuição em função da formação (e.g. a avaliação psicológica era distribuída, obviamente, a psicólogos). Ora, a saída de técnicos veio de algum modo comprometer em algumas equipas a representação de diferentes valências. Um dos exemplos disso é,

como referimos, a dificuldade de assegurar acompanhamento psicológico regular aos jovens em todos os centros educativos e ainda a implementação de certas intervenções ou programas que exigem conhecimentos de valências inexistentes.

A implementação do modelo de acompanhamento e de intervenção nos centros educativos repousa em dois grupos profissionais: os técnicos superiores de reinserção social (TSRS) e os técnicos profissionais de reinserção. São estes últimos que acompanham os jovens em todas as suas rotinas ao longo de 24 horas. Ora, são também estes que ao longo dos anos têm sistematicamente visto adiadas a consistência da sua carreira, o que aliás ciclicamente tem motivado a intervenção dos sindicatos. O investimento que tem sido feito na sua formação é também visto genericamente como insuficiente face à exigência das funções que desempenham. Ainda que as suas habilitações académicas tenham significativamente melhorado, não têm geralmente formação específica na área de trabalho, situação que a DGRSP tem procurado colmatar através de cursos breves. O facto de em alguns dos centros estes técnicos estarem em número inferior face às necessidades tem agravado ainda mais a situação, sobretudo em momentos de sobrelotação dos centros, como aliás tem vindo a público. Na pesquisa realizada encontramos documentos que denunciam esta situação à Assembleia da República e que inclusivamente motivaram respostas do Ministério da Justiça.

VI – Conclusão

A reforma da justiça juvenil em Portugal configura a expansão das garantias procedimentais mantendo, simultaneamente, uma política de crime juvenil orientada para a proteção e a educação. De acordo com o princípio da intervenção mínima, a LTE dá prioridade às medidas alternativas e às comunitárias e à educação em detrimento da punição. O jovem é considerado responsável pelas suas ações, mas não no sentido penal.

O estabelecimento da medida de internamento como um último recurso procura permitir a internalização de valores conformes à lei por parte do jovem e dotá-lo de condições que lhe permitam conduzir a sua vida futura de um modo social e legalmente adequado. Os princípios e regras da LTE, que regulam a execução da medida de internamento, e que se são detalhados no Regulamento Geral dos Centros Educativos, favorecem a manutenção de todos os direitos e garantias legalmente reconhecidos ao jovem, assegurando o exercício de todos os seus direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, desde que estes não sejam incompatíveis com os objetivos e a execução da medida de internamento.

Partindo da análise efetuada, poderemos concluir que existe uma ampla concordância relativamente aos princípios e regras que enquadram a intervenção formal no âmbito da delinquência juvenil. Embora existam algumas propostas de alteração à LTE, estas não são de cariz estrutural procurando, geralmente, a clarificação ou reforço de algumas das regras já consagradas.

Tendo referido isto, devemos ter a consciência que uma análise compreensiva do sistema de justiça juvenil (designadamente a tensão contínua que se estabelece entre a educação e a punição, que caracterizam o seu desenvolvimento) tem de ser feita tendo em consideração a transposição das normas e políticas legais para as práticas e também o facto de o sistema de justiça juvenil consubstanciar uma parte de uma rede mais abrangente que engloba muitas outras entidades que atuam junto de jovens com comportamentos de risco e das suas famílias.

A intervenção tutelar educativa apresenta algumas disfunções e dificuldades devido, não apenas às suas condições internas (que afetam a implementação do que está

legalmente previsto), mas também ao impacto causado pelas disfunções e dificuldades externas a esta, designadamente no funcionamento operacional do sistema de proteção.

A este nível poderemos salientar o papel desempenhado pelas CPCJs, onde intervém, a diferentes níveis (particularmente a nível da prevenção) várias instituições e serviços, públicos e privados, no âmbito da infância e da juventude. Por outro lado, apesar da autonomia do sistema tutelar educativo em relação ao sistema penal, não poderemos ignorar que os jovens com mais de 16 anos que cometam um ilícito criminal são considerados como penalmente responsáveis sendo, por isso, alvo de uma intervenção não muito diferente daquela a que os adultos estão sujeitos. Um bom exemplo do modo com a lógica da intervenção educativa poderá ser condicionada devido a fatores externos é o caso, relativamente frequente, de jovens que, simultaneamente, são alvo de processos tutelares e criminais, com todas as dificuldades de compatibilização que são inerentes a medidas que se compadecem com lógicas e formas de execução distintas.

A conjugação destes fatores internos e externos ao sistema de justiça juvenil é particularmente refletida nas condições de execução das medidas educativas. Embora este relatório foque, de um modo mais detalhado, a medida de internamento e o funcionamento dos centros educativos, existem alguns aspetos estruturais que também condicionam as medidas não institucionais.

Relativamente à medida de internamento e ao funcionamento dos centros educativos, poderemos salientar como aspetos críticos:

- a diferenciação insuficiente dos regimes de internamento; o facto de esta situação ser bastante prejudicial para a execução da medida em regime aberto;

- a diferenciação insuficiente, a diferentes níveis, projetos educativos pessoais dos jovens, particularmente no que diz respeito ao ensino, à formação e a uma intervenção especificamente orientada para a prevenção da reincidência; relativamente à execução da medida comunitária, chamamos à atenção para a insuficiência de programas dirigidos à prevenção de comportamentos delinquentes e antissociais nos diferentes contextos da vida dos jovens;

- a situação dos jovens que, durante o período de internamento, demonstram a necessidade de uma intervenção ao nível da saúde mental;

- a deficitária articulação com o ambiente familiar, com todas as implicações que lhe são inerentes no que diz respeito ao cumprimento do projeto educativo e à preparação do retorno à comunidade, é um dos défices mais ressaltados. O envolvimento da família

depende mais de um certo número de condições (a distância geográfica, o interesse em manter contacto com os jovens e as condições socioeconómicas) do que da proatividade dos profissionais do sistema.

O envolvimento da família no projeto educativo do jovem e na preparação do seu retorno à comunidade não é sistemático, existindo uma falha na integração entre a equipa do centro educativo e as equipas não institucionais da DGRSP. Uma vez que a LTE não prevê nada semelhante a um retorno antecipado à com supervisão, esta situação acaba por ser legitimada. Simultaneamente, existe a consciência generalizada que o trabalho com as famílias não pode assentar apenas na ação dos centros educativos. A articulação com as equipas não institucionais da DGRSP e com outros sistemas de assistência social é fundamental e exige um esforço conjunto. Mesmo nos casos em que existe uma dupla intervenção, a articulação entre o sistema de justiça juvenil e o sistema de proteção é considerada insuficiente. Com efeito, a aplicação de uma medida tutelar educativa, sobretudo uma medida de internamento, resulta, muitas vezes, no encerramento do caso pela CPCJ.

As diferenças entre estes sistemas são exacerbadas pela inexistência de uma base de informação comum e pela falta de procedimentos sistemáticos de partilha de informação. É certo que o estabelecimento de colaborações requer algum tempo, sendo que isto é bastante difícil de alcançar uma vez que os profissionais das diferentes instituições, sobretudo os que estão diretamente envolvidos na intervenção, têm um volume de trabalho muito avultado. Assim, há problemas que devem ser observados através do prisma de aspetos estruturais e através de uma política integrada de prevenção que seja capaz de apoiar e fortalecer a comunicação e a cooperação interinstitucional no sentido de fomentar os serviços dirigidos às necessidades de crianças e jovens.

Bibliografia

AGRA C. & CASTRO J. (2007). La justice des mineurs au Portugal: risque, responsabilité et réseau. In F. Bailleau & Y. Cartuyvels (Eds.), *La justice pénale des mineurs en Europe. Entre modèle welfare et inflexions néolibérales* (pp. 229-246). Paris: L'Harmattan.

BARRETO, A. (2000). *Crises da justiça? A justiça em crise*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

CASTRO, J. (2009). «Le tournant punitif», -y-a-t-il des points de résistance? La réponse de l'expérience portugaise. *Déviance et Société*, 33 (3), 295-313. (english version: «The punitive turn» - are there any points of resistance? An answer from the Portuguese experience. In F. Bailleau & Y. Cartuyvels (Eds.), *The criminalisation of youth. Juvenile justice in Europe, Turkey and Canada* (pp. 111-134). Brussels: VUB Press.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CENTROS EDUCATIVOS – CAFCE (2011). *Relatório enviado à Assembleia da República*.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CENTROS EDUCATIVOS – CAFCE (2012). *Relatório enviado à Assembleia da República*.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CENTROS EDUCATIVOS – CAFCE (2013). *Proposta de alteração da lei tutelar educativa*.

DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO SOCIAL – DGRS (2009). *Plano Estratégico 2010-2012*.

DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO SOCIAL – DGRS (2011). *Relatório de auto-avaliação do desempenho – 2010*.

DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO SOCIAL – DGRS (2012a). *Relatório de execução do orçamento – 2011*.

DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO SOCIAL – DGRS (2012b). *Relatório de atividades e auto-avaliação – 2011.*

DIREÇÃO-GERAL DE REINserÇÃO E SERVIÇOS PRISIONAIS – DGRSP (2013). *Relatório Estatístico Anual 2012 - Atividade Operativa de Reinserção Social - Direção de Serviços de Estudos e Planeamento.*

DUARTE-FONSECA, A. (2005). *Internamento de menores delinquentes. A lei portuguesa e os seus modelos.* Coimbra: Coimbra Editora.

GERSÃO, E. (1994). Menores agentes de infrações – interrogações acerca de velhas e novas respostas. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 4(2), 241-259.

GERSÃO, E. (1996). Problèmes actuels de la protection de la jeunesse. Quelques réflexions à propos du système portugais, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 49 (1), 69-79.

HOGUE, R. D., & ANDREWS, D. A. (2003). *Youth Level of Service/Case Management Inventory (YLS/CMI) user's manual.* Toronto: Multi-HealthSystems.

NEVES, T. (2008). *Entre educativo e penitenciário. Etnografia de um centro de internamento de menores delinquentes.* CIIE: Edições Afrontamento.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (1998). *A Justiça de menores: as crianças entre o risco e o crime.* Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (2004). *Os caminhos difíceis da «nova» Justiça Tutelar Educativa.* Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (2009). *A Justiça Penal. Uma reforma em avaliação.* Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA (2010). *Entre a Lei e a Prática: subsídios para uma reforma da Lei Tutelar Educativa*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

PIMENTEL, A. (2011). Avaliação do percurso dos jovens após a cessação da medida tutelar de internamento: Follow-up 2006-2008. *Ousar Integrar Ousar integrar – revista de reinserção social e prova*, 9, 71-81.

RODRIGUES, A. (1997). Repensar o direito de menores em Portugal utopia ou realidade, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 7 (3), 355-386.

RODRIGUES, A. (1999). Le droit des mineurs au Portugal. *Criminologie*, 32, 101-115.

RODRIGUES, A.& DUARTE-FONSECA, A. (2003). *Comentário da Lei Tutelar Educativa*. Coimbra: Coimbra Editora.

RODRIGUES, A.&DUARTE-FONSECA, A. (2011).Portugal. In F. Dünkel, J. Grzywa, P. Horsfield& I Pruin (Eds.), *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments* (pp. 1027-1076).Mönchengladbach: Forum VerlagGodesberg.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT(2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2013).*Portugal reforming the state to promote growth*. OECD Publishing.

SANTIAGO, P., DONALDSON, G., LOONEY, A. & NUSCHE, D. (2012). *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>