

**RELATÓRIO
DO OBSERVATÓRIO PERMANENTE
DA JUSTIÇA PORTUGUESA**

VOLUME IV

A Justiça de Menores:

As crianças entre o risco e o crime

Boaventura de Sousa Santos – *Director Científico*

João Pedroso – *Coordenador*

Eliana Gersão – *Coordenadora*

Graça Fonseca

Isabel Lourenço

Paula Pinto

Renato Santos



**OBSERVATÓRIO PERMANENTE
DA JUSTIÇA PORTUGUESA**

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

**FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Março de 1998

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Justiça de Menores: as crianças entre o risco e o crime

1. O projecto de investigação sobre a justiça de menores, cujos primeiros resultados se apresentam neste relatório, centrou-se no estudo e análise do desempenho dos Tribunais de Menores, especializados e comuns. Analisámos a evolução da movimentação processual tutelar num período temporal de 54 anos (1942 a 1996), abarcando a problemática dos menores em situação de maus tratos, de desviância ou inadaptação e delinquentes. As duas primeiras situações foram agregadas numa categoria denominada "menores em risco".

Considerámos como hipóteses de trabalho, que a jurisdição de menores é uma justiça desqualificada, caracterizada por um modo de intervenção paternalista e institucionalizadora, seleccionando em especial os grupos sociais mais vulneráveis, relativamente à qual se regista uma grande discrepância entre a procura potencial de tutela e a tutela efectiva.

Neste estudo foram utilizados métodos de análise estatística, documental, observação directa e entrevista, a nível nacional e em estudos de caso, dos tribunais de menores de Lisboa e de família e menores de Coimbra e de doze Comissões de Protecção de Menores.

2. A justiça de menores nasce com o Estado-Providência, exercendo funções de resolução de litígios e de controle social, exercidas, por um

lado, sobre todos os menores em situação de risco e, por outro lado, sobre todos os “menores delinquentes”.

A crise do Estado-Providência deu origem ao debate, iniciado nos anos 80, entre o denominado "modelo de Justiça", que privilegia a defesa da sociedade e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos menores, e o "modelo de protecção", com especial enfoque na defesa do interesse do menor, ainda que formalmente não lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório. A tensão enunciada foi acompanhada por um apelo à comunidade, como forma de superação da crise do Estado-Providência e de construção de uma nova forma política de Estado, parceiro e cidadão. A justiça de menores evolui, na sequência dos debates e tensões surgidos, para um novo modelo, que supera as anteriores dicotomias redutoras, um "modelo participativo e democrático" de todos os actores sociais, com um especial enfoque na protecção e promoção dos direitos das crianças.

3. Da investigação realizada sobre o caso português concluímos, em primeiro lugar, que ao longo do período considerado, registam-se dois grandes pontos de ruptura no desempenho da justiça de menores: o primeiro, em 1964, com um aumento exponencial de menores que praticam crimes e diminuição das crianças em risco, o segundo, em 1989, com uma descida acentuada do número de menores que praticaram crimes e significativo aumento de menores em situação de risco. A primeira ruptura deriva de uma alteração legislativa numa sociedade em que os seus rapazes eram mobilizados para a guerra colonial. Posteriormente, verifica-se uma evolução, no terceiro momento, na década de oitenta, com uma acentuada subida da taxa de judicialização das situações de criança em risco e uma estabilidade e ligeiro decréscimo da taxa de menores que praticam crimes. Paradoxalmente o sentimento de insegurança não tem reflexo na judicialização da criminalidade juvenil e verifica-se uma crescente visibilidade da situação das crianças em risco

e consciencialização da comunidade e do estado para este problema social, com o consequente reflexo judicial.

4. Na categoria de menores em risco regista-se, ao longo de todo o período, uma significativa incidência de situações de mendicidade ou vadiagem. A partir da década de 80, e em especial na década seguinte, verifica-se um predomínio das situações de maus tratos e abandono.

Relativamente aos menores que praticaram crimes, constata-se, ao longo de todo o período, um acentuado predomínio dos crimes contra a propriedade, que representam, em regra, mais de 50% de toda a criminalidade juvenil (80% no ano de 1996). Estes crimes de furto são, em regra, de pequeno valor e relacionados com o quotidiano e as necessidades de consumo dos menores.

5. A caracterização sociológica das crianças seleccionadas pelo sistema judicial, apresenta diferente perfil para as situações de risco e de autoria de crimes. A análise dos dados nacionais e dos dados constantes nos nossos estudos de caso demonstram que nas situações de risco, as famílias caracterizam-se por uma acentuada desestruturação e com uma elevada incidência de situações de alcoolismo. Habitam em casas exíguas, mas dotadas de condições sanitárias. Predominam as profissões assalariadas de baixo estatuto económico e social e os níveis de escolaridade baixos. As relações familiares são tensas, e por vezes violentas, registando-se atitudes de negligência quotidiana. Nas situações de menores que praticaram crimes, verificam-se todas as características anteriores, embora se notem diferenças significativas, pois, em regra, as crianças estão inseridas em meio familiar mais estruturado e equilibrado. Segundo o nosso estudo de Lisboa, vivem especialmente nas periferias suburbanas, notando-se uma maior estabilidade profissional dos pais, apesar de predominar, igualmente, as profissões assalariadas de baixo estatuto sócio-económico.

6. A evolução dos mobilizadores da justiça de menores caracteriza-se, por um lado, por uma evolução análoga, em termos quantitativos, da mobilização das polícias e do Ministério Público, mas de sentido divergente: num primeiro período predominam as autoridades policiais, iniciando, a partir da década de 80, um movimento decrescente, paralelo ao aumento progressivo da mobilização atribuída ao Ministério Público. Por outro lado, regista-se um escasso empenhamento da comunidade na procura de tutela judiciária, ao qual se contrapõe, a partir da década de 90, de um aumento significativo de processos iniciados por instituições escolares, de saúde, de solidariedade, que medeiam as participações dos cidadãos.

7. Da nossa análise ao desempenho dos tribunais, resulta que o sistema judicial tem uma primeira porta, na qual algumas crianças têm a sorte de não entrar, devido ao arquivamento liminar do expediente enviado ao tribunal. No estudo de caso de Lisboa, registámos um aumento significativo do número de participações arquivadas sem registo de processo. O sistema tem, depois, uma segunda porta de exclusão, correspondente aos processos que são arquivados liminarmente, por o juiz considerar a desnecessidade de aplicação de medida tutelar.

8. Nos processos em que foi aplicada medida, predomina, a medida de admoestação e entrega aos pais. A partir do ano de 1989, verifica-se uma diminuição dessas medidas, surgindo, em linha crescente, o acompanhamento educativo. Regista-se a existência, ao longo de todo o período de tempo considerado, de uma estabilidade da medida de internamento, verificando-se que tem maior incidência nas situações de menor em risco e, proporcionalmente, é mais aplicada às raparigas.

9. De acordo com os dados estatísticos a maioria dos processos são resolvidos no espaço de um ano, o que seria um bom desempenho dos tribunais. Os tribunais não estão, porém, a conseguir satisfazer a procura

de tutela e, face aos tipos de litígios e considerando que o tempo das crianças é diferente do tempo dos adultos, há necessidade de superar bloqueios resultantes de diversas práticas judiciais registadas, nomeadamente: processos sem diligências durante um período de tempo muito longo, dependência de relatórios sociais, que, em Lisboa, demoram, em média, um ano a ser entregues, necessidade de superar a actual inexistente articulação entre o tribunal e as respostas sociais, que, embora deficitárias, o Estado e a comunidade dispõem (centros de acolhimento, lares, amas, famílias de acolhimento)

10. A justiça de menores representa unicamente a ponta da pirâmide dos litígios e actua quando a comunidade, a administração ou as Comissões de Protecção ainda não actuaram. Em 1995 e 96, o sector da segurança social teve contacto com cerca de 10 mil crianças. O serviços do Estado e a comunidade são as principais entidades mobilizadoras da Segurança Social, registando valores muito aproximados. Como principais causas de participação surgem a negligência e o abandono de menores, quer do sexo feminino quer masculino. A estas crianças foram dadas, com expressiva preponderância, respostas não institucionais, embora, segundo dados da Segurança Social, existam cerca de 14 mil crianças a viver em lares para crianças desprovidas de meio familiar.

As Comissões de Protecção de Menores, por seu lado, fazem um apelo a uma intervenção da comunidade não institucionalizadora em parceria com os serviços do Estado. O seu desempenho, segundo os relatórios analisados, é muito diferenciado em função do empenhamento dos seus membros, dado que se encontram no terreno sem acompanhamento institucional e apoio profissional. Os serviços do Estado de modo predominante e os cidadãos são os seus principais mobilizadores para situações de crianças com menos de 12 anos, que se encontram em risco. A negligência, abandono e maus tratos constituem as situações mais participadas relativamente a crianças de ambos os

sexos, na mesma proporção, que vivem em meios familiares não nucleares, desestruturados e dominados pela alcoologia e a toxicodependência. Em função dos problemas detectados a resposta preferida pelas comissões é o "acompanhamento médico-sócio-educativo".

11. Finalmente, tendo por base a opinião manifestada pelos próprios actores judiciais, foi possível concluir que a jurisdição de menores é considerada de estatuto sócio-profissional mais baixo, de menor interesse para inspecções e promoção profissional, o que desincentiva os recursos humanos a trabalharem nesta jurisdição e dificulta o acesso aos recursos financeiros.

ÍNDICE

Capítulo I

A JUSTIÇA DE MENORES EM SOCIEDADE	1
Introdução	1
1. Evolução do processo	7

Capítulo II

A JUSTIÇA DE MENORES EM PORTUGAL: O projecto de investigação	19
1. Objecto, hipóteses e metodologias	19
1.1. Objecto	19
2. Hipóteses de Trabalho	21
3. Metodologia	24
3.1. Análise documental: livros de porta, expediente e amostras de processo	25
3.2. Outras fontes documentais: relatórios do COJ, da PGR e do IRS	26
3.3. Observação directa	27
4. A Base de Dados do GEP	29
5. A Validação dos dados do GEP	31
6. Resultados do Processo de validação: os processos pendentes e a caracterização de processos findos.	39

Capítulo III

A LITIGAÇÃO DOS MENORES	53
1. Movimento processual tutelar	53
1.1. Entre os processos pendentes e os findos: os suspensos e os arquivados	58
2. A litigação “de menores”: evolução de 1942 a 1996	59

2.1. Evolução das crianças em risco de 1942 a 1996.	66
2.2. As crianças e jovens que praticaram crimes: evolução de 1942 a 1996.....	68
2.3. A evolução 1989 a 1996.....	71
2.3.1. As situações acumuladas.....	76
2.3.2. As Crianças em risco nos Tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra	78
2.3.3. A criminalidade Judicializada de crianças e jovens: evolução de 1989-1996	80
3. Os arquivamentos liminares sem processo: os menores à porta do Tribunal.	86
3.1. Os arquivamentos liminares nos termos do art. 51º da OTM – No ano de 1989	88
3.1.1. Fundamentação: bagatela penal	89
3.1.2. Fundamentação: a desnecessidade de aplicação de medida tutelar	91
3.1.3. Fundamentação: a improbabilidade de aplicação de medida tutelar.....	92
3.1.4. Os arquivamentos liminares nos termos do art. 17º	93
3.1.5. Insuficientes elementos de identificação	95
3.2. Arquivamentos nos termos do art. 51º no ano de 1996.....	96
3.2.1. Fundamentação: a bagatela penal	96
3.2.2. Fundamentação : a desnecessidade de intervenção tutelar.....	97
3.2.3. Fundamentação: a improbabilidade de eficácia ou aplicação da medida tutelar.....	101
3.2.4. Fundamentação : ausência de elementos de identificação	104
3.2.5. Fundamentação: a desnecessidade de intervenção tutelar.....	104
3.2.6. Fundamentação: os indícios de indisciplina na família e a inadequação de intervenção	105
3.2.7. Os menores-vítima e os menores em perigo	106
3.2.8. Os menores com comportamentos desviantes: a desnecessidade de intervenção tutelar.....	109
3.2.9. Os Arquivamentos nos termos do artigo 17º.....	110
3.3. Conclusões.....	111
4. Os mobilizadores dos Tribunais de Menores	112

Capítulo IV

A CARACTERIZAÇÃO SOCIOLÓGICA DAS CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO OU QUE PRATICAM CRIMES.....	125
1. O Sexo das crianças sujeitas a processos tutelares: Evolução de 1942 a 1996	125
1.1. As crianças e jovens em risco por sexo.....	127
1.2. As crianças que praticam crimes por sexo	130

1.2.1. Sexo das crianças e forma de início do processo	130
2. A idade das crianças e jovens: evolução de 1964 a 1996.....	132
2.1. A idade das crianças em risco	134
2.2. A idade das crianças que praticam crimes	138
3. A orfandade dos menores.....	138
4. A escolaridade dos menores.....	139
4.1. Processos iniciados por promoção do curador e por participação de autoridade policia.....	118
4.2. Os mobilizadores nos tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra	121
5. As crianças e jovens no Tribunal de Menores de Lisboa	141
5.1. As crianças em risco no Tribunal de Menores de Lisboa	141
5.2. As crianças e jovens que praticam crimes.....	148
6. As crianças e jovens no Tribunal de Menores e de Família de Coimbra	158
6.1. As crianças e jovens em risco	158
6.2. As crianças e jovens que praticaram crimes	162

Capítulo V

AS MEDIDAS APLICADAS NA JURISDIÇÃO DE MENORES.....	165
1. A evolução de 1942 a 1996	165
1.1. Medidas aplicadas pela jurisdição tutelar: evolução 1989 a 1996	168
2. Medidas aplicadas pela jurisdição tutelar e situações desencadeantes da intervenção.....	172
3. O internamento em estabelecimento de reeducação - situações que mais fortemente o desencadeiam.....	178
4. Suspensão das medidas.....	181
5. Observação	182
5.1. As medidas aplicadas nos processos iniciados por promoção do curador	187
6. As medidas e o sexo das crianças e jovens	190
7. As medidas aplicadas por tipo de crime	195

Capítulo VI

A JUSTIÇA DE MENORES: ALGUNS BLOQUEIOS 199

1. Os Tempos da Justiça de Menores: o tempo organizacional, o tempo processual e o tempo das crianças e dos jovens.....	199
2. A duração e morosidade dos processos tutelares	201
3. A morosidade no Tribunal de menores de Lisboa	209
4. As causas da morosidade e outros bloqueios	212
5. Um contributo para a eliminação de alguns bloqueios	233

Capítulo VII

O APELO À COMUNIDADE: A INTERVENÇÃO NÃO JUDICIAL NA PROTECÇÃO DAS CRIANÇAS EM RISCO..... 235

1. O apelo à comunidade	235
2. As experiências estrangeiras de intervenção não judicial	237
2.1. A experiência da Suécia: evolução desde 1961	238
2.2. O Sistema Belga: evolução desde 1965	244
2.3. A lei da Protecção à Infância no Canadá.....	250
3. As comissões de Protecção de Menores em Portugal: evolução de 1974 a 1996.....	252
3.1. O plano de acção de 1974	252
3.2. Dos Centros de Observação e Acção Social às Comissões de Protecção de Menor .	256
3.2.1. Experiência e desempenho dos COAS.....	258
3.3. As Comissões de Protecção de Menores na lei de 1991	263
4. A protecção não judiciária dos menores em risco em Portugal: o estado e comunidade em acção.....	267
4.1. A intervenção do Sistema de Segurança Social na protecção de menores em situação de risco: 1995 e 1996.....	269
4.1.1. Os mobilizadores da intervenção da Segurança Social.....	270
4.1.2. Caracterização sociológica dos menores e as causas do risco.....	272
4.1.3. As respostas sociais à situação dos menores em risco.....	276
4.2. A análise do desempenho das Comissões de Protecção de Menores	278
4.2.1. A criação e o funcionamento das comissões de protecção de menores	279
4.2.2. As metodologias de trabalho nas Comissões de Protecção de Menores.....	283

4.2.3. A mobilização das Comissões de Protecção de Menores.....	284
4.2.4. A Caracterização sociológica dos menores em situação de risco.....	289
5. Conclusões, reflexões e questões	318
5.1. A mobilização das Comissões de Protecção de Menores.....	318
5.2. Caracterização dos menores e suas famílias.....	319
5.3. Tipo de situação participada às comissões.	320
5.4. As medidas aplicadas pelas comissões de protecção	321

Capítulo VIII

CONCLUSÕES	323
Bibliografia.....	331

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo III

A LITIGAÇÃO DOS MENORES 53

Gráfico III.1 — Evolução percentual dos processos entrados segundo o tipo – cíveis, penais em fase de julgamento, laborais, tutelares e tutelares cíveis.....	55
Gráfico III. 2 — Tutelares – pendentes, entrados e findos por ano (1991 – 1996).....	56
Gráfico III.3 — Evolução da litigação de menores de 1942 a 1996.....	62
Gráfico III.4 — Evolução da litigação de menores em termos relativos de 1942 a 1996	64
Gráfico III.5 — Crianças em risco de 1942 a 1996	67
Gráfico III.6 — Crimes praticados por crianças e jovens (1942 – 1996)	69
Gráfico III.7 — Crimes (1942 – 1996)	70
Gráfico III.8 — Situações que determinaram a intervenção (agrupadas) de 1989 a 1996.....	73
Gráfico III.9 — A importância relativa dos mobilizadores dos Tribunais de Menores (1942 a 1996).....	113
Gráfico III.10 — Os mobilizadores dos Tribunais de Menores (1942 a 1996).....	114

Capítulo IV

A CARACTERIZAÇÃO SOCIOLÓGICA DAS CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO OU QUE PRATICAM CRIMES..... 125

Gráfico IV.1 — O sexo das crianças sujeitas a processos tutelares: Evolução 1942 - 1996 ...	126
Gráfico IV.2 — Menores em processo tutelar segundo a idade	132
Gráfico IV.3 — Evolução percentual dos menores em processo tutelar segundo a idade.....	133

Capítulo V

AS MEDIDAS APLICADAS NA JURISDIÇÃO DE MENORES 165

Gráfico V.1 — Menores julgados segundo as medidas aplicadas.....	166
--	-----

Gráfico V.2 — Idade dos menores em situação de maus tratos/abandono colocados em famílias	175
Gráfico V.3 — Aplicação da medida de internamento em instituto de reeducação, por situações	179
Gráfico V.4 — Situações (individualizadas) que mais frequentemente determinaram o internamento em estabelecimento de reeducação	180
Gráfico V.5 — As medidas por tipo de crime – 1989	196
Gráfico V.6 — As medidas por tipo de crime – 1996	197

Capítulo VII

O APELO À COMUNIDADE: A INTERVENÇÃO NÃO JUDICIAL NA PROTECÇÃO DAS CRIANÇAS EM RISCO.....	235
Gráfico VII.1 — O sistema de protecção dos menores em situação de risco	268
Gráfico VII.2 — Mobilizadores	287
Gráfico VII.3 — A idade dos menores nas 12 Comissões de Protecção de Menores	291
Gráfico VII.4 — A idade dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Cascais ...	292
Gráfico VII.5 — A idade dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira.....	293
Gráfico VII.6 — O sexo dos menores no total das Comissões de Protecção de Menores	295
Gráfico VII.7 — O sexo dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Cascais....	296
Gráfico VII.8 — O sexo dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira.....	297
Gráfico VII.9 — A estrutura familiar na Comissão de Protecção de Menores Cascais	300
Gráfico VII.10 — Principais problemas associados aos menores na Comissão de Protecção de Menores de Cascais	301
Gráfico VII.11 — A idade dos progenitores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira.....	302
Gráfico VII.12 — A escolaridade dos progenitores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira.....	303
Gráfico VII.13 — Estrutura Familiar na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira	304
Gráfico VII.14 — Tipo de habitação na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira	305

Gráfico VII.15 — Ambiente social dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira	305
Gráfico VII.16 — As causas determinantes da intervenção das - 12 Comissões de Protecção de Menores	313

ÍNDICE DE QUADROS

Capítulo II

A JUSTIÇA DE MENORES EM PORTUGAL: O projecto de investigação.....	19
Quadro II.1 — Descrição da Base de Dados do GEP	30
Quadro II.2 — O Movimento Mensal do mês de Dezembro de 1997 do Tribunal de Menores de Lisboa.....	40
Quadro II.3 — Comparação entre os dados do processo de validação e os do GEP	41
Quadro II.4 — Validação - Idade.....	43
Quadro II.5 — Validação – Processo Principiou	44
Quadro II.6 — Validação – Sexo.....	45
Quadro II.7 — Validação – Menor foi Observado	45
Quadro II.8 — Validação – Tipo de Crime	46
Quadro II.9 — Validação - Decisão.....	47
Quadro II.10 — Validação – Orfandade.....	48
Quadro II.11 — Validação – Situação que levou à intervenção do Tribunal	49
Quadro II.12 — Validação – Nacionalidade.....	50

Capítulo III

A LITIGAÇÃO DOS MENORES.....	53
Quadro III.1 — Movimento Processual dos Processos Tutelares (1991-1996).....	57
Quadro III.2 — A relação entre o número de processos tutelares e a população portuguesa com menos de 19 anos.....	72
Quadro III.3 — As situações de crianças em risco de 1989 a 1996.....	74
Quadro III.4 — A importância das situações que provocam a intervenção judiciária	75
Quadro III.5 — Situações acumuladas	77
Quadro III.6 — Situações acumuladas à prática de crime.....	78

Quadro III.7 — Situação que provovou a actuação do Tribunal de Menores de Lisboa	79
Quadro III.8 — Situação que provovou a actuação do Tribunal de Família e Menores de Coimbra	79
Quadro III.9 — Os crimes praticados por crianças e jovens (1989 a 1996)	82
Quadro III.10 — Os crimes praticados por crianças e jovens no Tribunal de Menores de Lisboa	84
Quadro III.11 — Os bens furtados nos processos de Tribunal de Menores de Lisboa	85
Quadro III.12 — Os Crimes e os bens jurídicos ofendidos no Tribunal de Menores e Família de Coimbra	86
Quadro III.13 — Arquivamentos Liminares (art 51º OTM) – 1989	88
Quadro III.14 — Arquivamentos Liminares (art 51º OTM) – 1996	96
Quadro III.15 — Os processos entrados e o expediente arquivado liminarmente	111
Quadro III.16 — Os Mobilizadores 1989-1996	115
Quadro III.17 — Modo como principiou o processo, nas situações de maus tratos/abandono	116
Quadro III.18 — Idade do menor nos processo iniciados por participação de “outras autoridades”	117
Quadro III.19 — Modo como principiou o processo nas situações de inadaptção	117
Quadro III.20 — Modo como principiou o processo nas situações de crime	118
Quadro III.21 — Processos iniciados por promoção do curador, por situações	119
Quadro III.22 — Processos iniciados por participação de autoridade policial, por situações ..	119
Quadro III.23 — Atendimento na Procuradoria de Menores, Família, Pequena Instância Criminal e Execução de Penas de Lisboa	120
Quadro III.24 — Mobilizadores do Tribunal de Menores de Lisboa (1989-1996)	121
Quadro III.25 — Os Mobilizadores do Tribunal Menores e Família de Coimbra	123

Capítulo IV

A CARACTERIZAÇÃO SOCIOLÓGICA DAS CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO OU QUE PRATICAM CRIMES	125
Quadro IV.1 — Sexo dos menores	126
Quadro IV.2 — Situações (agrupadas) que determinaram a intervenção, por sexo	127

Quadro IV.3 — O Sexo das crianças e jovens em risco (1989-1996)	128
Quadro IV.4 — O sexo das crianças e jovens que praticam crimes	129
Quadro IV.5 — Sexo e forma de início do processo.....	131
Quadro IV.6 — A idade das crianças e jovens sujeitos a processos tutelares (1989-1996)....	134
Quadro IV.7 — A Idade na Situação de Maus Tratos e Abandono	134
Quadro IV.8 — A Idade nas Situações de Inadaptacão	135
Quadro IV.9 — A Idade nas Situações de Crime	135
Quadro IV.10 — A Idade nas Situações de Risco	136
Quadro IV.11 — A idade das crianças e jovens por tipo de crime	137
Quadro IV.12 — Os orfãos em processo tutelar	138
Quadro IV.13 — O nível de escolaridade dos menores em processo tutelar.....	139
Quadro IV.14 — As crianças e jovens em risco no Tribunal de Menores de Lisboa	141
Quadro IV.15 — A Escolaridade dos Menores no Tribunal de Menores de Lisboa (1989-1996)	142
Quadro IV.16 — As Situações causadoras de riscos - 1989.....	143
Quadro IV.17 — As situações causadoras de risco - 1996	143
Quadro IV.18 — Alcoolismo e Toxicodependência dos Pais.....	144
Quadro IV.19 — As pessoas com quem vive o menor	144
Quadro IV.20 — As relações familiares na óptica dos relatórios sociais	145
Quadro IV.21 — O número de pessoas na família do menor.....	145
Quadro IV.22 — Condições de habitação da residência do menor.....	146
Quadro IV.23 — As profissões dos pais dos menores	147
Quadro IV.24 — A Etnia do Menor	148
Quadro IV.25 — Os menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa	149
Quadro IV.26 — A escolaridade dos menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa.....	149
Quadro IV.27 — A família dos menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa.....	150
Quadro IV.28 — Relações familiares do menor que praticou um crime.....	150
Quadro IV.29 — Alcoologia e toxicodependência dos pais.....	151

Quadro IV.30 — Número de pessoas do agregado familiar	151
Quadro IV.31 — Condição da habitação de residência do menor.....	152
Quadro IV.32 — As profissões dos pais dos menores	153
Quadro IV.33 — As profissões dos pais dos menores	154
Quadro IV.34 — Etnia dos menores	155
Quadro IV.35 — Menores com antecedentes de vítimas de maus tratos e abandono.....	155
Quadro IV.36 — Relação de pertença com “gangs”	156
Quadro IV.37 — Residência dos menores.....	157
Quadro IV.38 — As crianças em risco no Tribunal de Menores e Família de Coimbra	158
Quadro IV.39 — Escolaridade dos Menores - 1989	159
Quadro IV.40 — Escolaridade dos Menores - 1989	159
Quadro IV.41 — Pais alcoólicos ou toxicodependentes – 1989	160
Quadro IV.42 — Pais alcoólicos ou toxicodependentes – 1996	160
Quadro IV.43 — Ocupação dos adultos responsáveis pela criança – 1989.....	161
Quadro IV.44 — Ocupação dos adultos responsáveis pela criança – 1996.....	161
Quadro IV.45 — Os menores que praticaram crimes no Tribunal de Menores e Família de Coimbra	162
Quadro IV.46 — Residência do menor com... - 1989.....	162
Quadro IV.47 — Residência do menor com... - 1996.....	163
Quadro IV.48 — Relações familiares – 1989	163
Quadro IV.49 — Relações familiares – 1996	164

Capítulo V

AS MEDIDAS APLICADAS NA JURISDIÇÃO DE MENORES	165
Quadro V.1 — Medidas aplicadas na jurisdição de menores	168
Quadro V.2 — Medidas aplicadas nas situações de maus tratos/abandono	172
Quadro V.3 — Medidas aplicadas nas situações de inadaptação.....	176
Quadro V.4 — Medidas aplicadas nas situações de prática de facto punível como crime	177

Quadro V.5 — Situações (acumuladas) que mais frequentemente determinaram o internamento em estabelecimento de reeducação	181
Quadro V.6 — Medidas de colocação em estabelecimento de educação e de internamento em estabelecimento de reeducação suspensas.....	182
Quadro V.7 — Menores observados e menores sujeitos a medidas que exigem observação.....	183
Quadro V.8 — Observação e “medidas leves”	184
Quadro V.9 — Observação, por situação	185
Quadro V.10 — Observação, por sexo	186
Quadro V.11 — Medidas aplicadas nos processos iniciados por promoção do curador	187
Quadro V.12 — Medidas aplicadas nos processo iniciados por participação policial.....	188
Quadro V.13 — Aplicação da medida de colocação em família idónea.....	188
Quadro V.14 — Aplicação da medida de colocação em estabelecimento de educação	188
Quadro V.15 — Aplicação da medida de colocação lar de semi-internato	189
Quadro V.16 — Aplicação da medida de acompanhamento educativo	189
Quadro V.17 — Aplicação da medida de internamento em instituto de reeducação	190
Quadro V.18 — Medidas aplicadas, por sexo (total das situações)	190
Quadro IV.19 — A hierarquia das medidas aplicadas a cada um dos sexos no ano de 1996.	191
Quadro V.20 — Medidas aplicadas, por género, nas situações de Inadaptação.....	193
Quadro V.21 — Medidas aplicadas, por género, nas situações de Crime	194

Capítulo VI

A JUSTIÇA DE MENORES: ALGUNS BLOQUEIOS.....	199
Quadro VI.1 — A duração dos processos tutelares (1989 a 1996)	202
Quadro VI.2 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças e jovens que praticam factos qualificados pela lei como crimes (1989 a 1996)	202
Quadro VI.3 — Duração dos processos tutelares relativos a maus tratos e abandono (1989 a 1996)	203
Quadro VI.4 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças e jovens em situação de inadaptação à família e à sociedade (1989 a 1996).....	204

Quadro VI.5 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças em risco (1989 e 1996).....	205
Quadro VI.6 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças que praticam factos qualificados pela lei penal como crime (1996).....	206
Quadro VI.7 — Duração dos processos tutelares nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996)	207
Quadro VI.8 — Duração dos processos tutelares relativos a situação de factos qualificados pela lei penal como crime (1989 a 1996)	207
Quadro VI.9 — Duração dos processos tutelares relativos a maus tratos e abandono nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996).....	208
Quadro VI.10 — Duração dos processos tutelares relativos a situações de inadaptação nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996).....	208
Quadro VI.11 — O movimento processual tutelar do Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)	209
Quadro VI.12 — Duração dos processos tutelares no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)	210
Quadro VI.13 — Duração dos processos tutelares relativo a crianças vítimas de maus tratos no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)	210
Quadro VI.14 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças inadaptadas à sociedade e à família no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996).....	211
Quadro VI.15 — Duração dos processos tutelares relativos a crianças que praticam factos qualificados como crimes no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)..	211

Capítulo VII

O APELO À COMUNIDADE: A INTERVENÇÃO NÃO JUDICIAL NA PROTECÇÃO DAS CRIANÇAS EM RISCO.....	235
Quadro VII.1 — Os mobilizadores da Segurança Social por idade das crianças (1995 e 1996).....	271
Quadro VII.2 — Os mobilizadores da Segurança Social por sexo dos menores em situação de risco	271
Quadro VII.3 — As causas de risco por sexo dos menores relativamente às quais a Seg. Social interveio (1995-1996)	274
Quadro VII.4 — As causas de risco por faixa etária das crianças relativamente às quais a Segurança Social interveio.....	276
Quadro VII.5 — As respostas da Seguranças Social aos menores em risco (1995-1996)	277

Quadro VII.6 — A Caracterização do funcionamento das Comissões de Protecção de Menores	281
Quadro VII.7 — Os Mobilizadores nas Comissões de Protecção de Menores	285
Quadros VII.8 — A idade dos menores	290
Quadro VII.9 — A idade dos menores	291
Quadro VII.10 — Sexo dos Menores nas Comissões de Protecção de Menores	294
Quadro VII.11 — As causas determinantes da intervenção das Comissões de Protecção de Menores;	307
Quadro VII.12 — As medidas aplicadas nas 12 Comissões de Protecção de Menores	315
Quadro VII.13 — Medidas aplicadas pelas 12 Comissões de Protecção de Menores	317

CAPÍTULO I

A JUSTIÇA DE MENORES EM SOCIEDADE

Introdução

Os “menores delinquentes” e os “menores em perigo” surgem, nos primeiros anos do século XX, como uma preocupação autónoma do direito e dos tribunais, generalizando-se a ideia que ao Estado cumpre intervir na sua “protecção, educação e correcção”¹.

Portugal, ao aprovar a “lei de protecção à infância de 1911”, posicionou-se na primeira linha de um amplo movimento de constituição do denominado Direito de Menores e da criação de Tribunais de menores². Segundo Beleza dos Santos (1923/25) a acção jurisdicional exerce-se não apenas sobre os jovens que já delinquiram, mas também sobre aqueles que estão em sério risco moral de o fazerem³.

¹ Este movimento iniciou-se nos Estados Unidos, em finais do séc. XIX, ainda que de modo fragmentário, com a adopção de determinadas medidas como, por exemplo, a especialização das audiências para menores, em 1862, no Estado de Massachussets, que viriam a conduzir à criação, em 1899, do primeiro Juvenile Court, no Illinois e ao seu alastramento a outros estados Americanos. (Beleza dos Santos. 1923/25).

² O Decreto-Lei de 27 de Maio de 1911 instituiu o Tribunal de menores, a princípio apenas em Lisboa e, a partir de 1925, em todas as comarcas. Este diploma excluía todos os menores de 16 anos do direito penal de adultos.

³ “Em França, foi uma lei de 22 de Julho de 1912 que instituiu, pela primeira vez, o Tribunal de Menores, mesmo se na época ele fosse senão uma *Chambre Special* do tribunal

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

Em Portugal, os tribunais de menores, inicialmente denominados de “tutorias de infância”, aplicam sempre, quer intervenham sobre menores em “perigo moral”, sobre “menores indisciplinados ou desamparados” ou sobre “delinquentes”, medidas de protecção e de defesa do menor, procurando-se prevenir, que os mesmos venham a dedicar-se à prática de crimes⁴. A promoção do bem-estar das crianças negligenciadas, abandonadas, maltratadas, desamparadas (vagabundagem, mendicidade, libertinagem) e da educação e correcção dos menores que praticam crimes integra-se, assim, no âmbito das funções instrumentais dos Tribunais, de controle social e de resolução de litígios (Sousa Santos et al. 1996: 51 a 56).

O debate sobre a legitimidade e a capacidade da intervenção judicial, nesta área, levou, nos anos 80, em plena crise do Estado-providência e do seu reflexo no judiciário, ao surgimento de movimentos de crítica aos diversos

correccional. Esta mesma lei excluía os menores de 13 anos do direito penal. O aparecimento de uma jurisdição especializada deu-se, na Alemanha, com as leis de 1922 (Reichsjugendwohlfahrtsgesetz) e de 1923 (Jugendgerichtsgesetz).

Em Espanha, o primeiro Tribunal Tutelar para menores foi criado em 8 de Maio de 1920, em Bilbao, inspirado pela necessidade de protecção dos menores.

Na Suécia, embora o primeiro esforço legislativo date de 1939, deve assinalar-se já uma lei de 1919 sobre a protecção de menores que se dedicam à vadiagem e mendicidade.

Este quadro é revelador, desde a primeira metade do séc. XX, de uma espécie de tomada de consciência internacional da necessidade de fazer sair uma parte dos menores das regras de direito comum previstas para os adultos”. (Rodrigues. 1997:5).

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

sistemas jurídicos, que, de forma diferenciada, acolheram as ideias de protecção das crianças⁵.

A par das críticas a uma intervenção paternalista, na qual não se respeitava o direito de audição e do contraditório das crianças e jovens, e de que o direito e os Tribunais só seleccionavam, como autores de crime ou em situação de negligência, abandono ou maus tratos, crianças de famílias pobres, criminalizando e estigmatizando a pobreza⁶, surgem movimentos que invocam o aparente crescimento da “delinquência juvenil” e insegurança dos cidadãos, nomeadamente nas cidades que defendem a repenalização da justiça de menores, com a diminuição da idade da imputabilidade penal e aplicação do direito penal de adultos⁷.

Os anos oitenta assistem assim a um debate entre o chamado modelo “de justiça” (em que se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos menores) e o modelo “de protecção” (em que se privilegia a intervenção do Estado na defesa do interesse do menor sem que formalmente lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório)⁸.

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

6 Gersão (1992:246) conclui, a partir da análise das “Estatísticas Judiciais”, que, nos anos 80, na jurisdição de menores a “medida de internamento em estabelecimento tutelar foi muito mais aplicada a crianças em risco que as crianças que praticaram crimes”.

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

8 O modelo judiciário de “protecção” apresenta no entanto, em Portugal, práticas judiciárias distintas, havendo tribunais e juízes que sempre respeitaram, na sua essência, o princípio do contraditório.

Esta tensão atravessa as reformas efectuadas a nível estadual e programadas no plano internacional pelas Nações Unidas (1985 e 1990) e pela recomendação do Conselho da Europa de 1987, que opta pelas soluções não repressivas e de “diversão” das medidas aplicáveis às crianças e jovens que pratiquem crimes.

A justiça de menores segue também, nos últimos tempos, um apelo à comunidade, efectuado pelos Estado-providência como forma de superação da crise que atravessa e de construção duma nova forma política de Estado (o Estado parceiro e cidadão), que assenta no postulado que a parceria entre o Estado e a Comunidade estimulará as energias várias existentes nas comunidades, estabelecendo redes de desenvolvimento social⁹. Esse apelo é paradoxal, dado que, na esteira de Foucault (1975), se poderá afirmar que esse controle comunitário comporta, em si mesmo, o efeito de “net widening”, ou seja o alastramento da rede de controlo social, quanto ao seu tamanho, e o estreitamento das suas malhas, com uma intensidade de filtragem mais baixa, que abrangerá sobretudo os grupos e as pessoas com menor poder social.

A intervenção da comunidade, face à intervenção do Estado, é advogada pelos pragmáticos, que defendem a ineficácia deste, pelos humanistas, que referem a degradação e a desumanidade da sua intervenção, pelos cientistas

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

Em Portugal assume especial relevo a experiência das Comissões de Protecção de Menores (CPM), criadas pelo Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio, e das Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido, Lei nº 19-A/96 de 29 de Junho. Em 1997 foi celebrado entre o Estado central, as autarquias e representantes da comunidade (União das IPSS, União das Misericórdias e União das Mutualidades) o Pacto para a cooperação e solidariedade, no qual se acorda o modo de articulação, entre os signatários, no desenvolvimento de políticas sociais. Cfr. ainda o capítulo 7, em que se analisa a constituição e o desempenho das CPM em Portugal.

sociais que apontam a etiquetagem e a estigmatização inerente e pelos neo-liberais, que defendem ser, a intervenção do estado, dispensável e improdutiva, pelo que se deve preferir à da comunidade. (Queloz, 1995)

Ora, a convenção das Nações Unidas realiza uma abordagem integrada dos direitos da criança, ao reconhecer que o desenvolvimento pleno da criança implica a realização dos seus direitos sociais, culturais, económicos e civis, procurando um equilíbrio entre os direitos das crianças e dos seus responsáveis legais, concedendo, aquelas, os direito genérico de participar nas decisões que lhes dizem respeito.

Segundo Queloz (1991), o centro do discurso da justiça de menores deve passar da questão da protecção (civil ou penal) da infância (menor em perigo ou agente de infracção criminal) para a questão da protecção e da promoção (diremos nós) dos direitos das crianças e dos jovens.

A descoberta destes direitos implica necessariamente o reconhecimento de que as crianças devem participar na intervenção judicial ou social que venha ser efectuada sobre a sua situação. No entanto, no âmbito de um novo modelo de “actores sociais” e da “pedagogia da responsabilidade”, esta concepção dos direitos da criança e do jovem será acompanhada pela tomada em consideração dos direitos da vítima e pela abertura do sistema penal à participação da comunidade.

O Autor constrói, assim, um “modelo participativo/democrático” dos actores sociais na justiça de menores. Este modelo implica uma concepção dos Direitos do Homem, da criança e do jovem não individualista, mas antes segundo uma perspectiva global de responsabilidade e solidariedade social. Consequentemente, esta justiça de menores em construção deveria atender a um “justo equilíbrio entre a redução de danos provocados pela criminalidade e limitação dos efeitos perversos da luta contra esta criminalidade, implicando uma política social pro-activa que, nos termos do artigo 10º das directrizes de

Riad, encoraje e estimule a autonomia e a participação das crianças/jovens nos vários domínios da vida em sociedade, procurando evitar a sua marginalização e, conseqüentemente, comportamentos marginais daí advenientes”.

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

Ao analisar-se o papel dos Tribunais de Menores, teremos em consideração que o nível de desenvolvimento económico, social e político afecta o seu desempenho.

Por um lado, uma sociedade rural, com as suas relações sociais e familiares alargadas, produzirá eventualmente um menor número de situações de crianças e jovens em perigo ou de autoria de crimes do que uma sociedade que, por exemplo, tenha recentrado o conceito de família no estrito círculo de relações entre pais e filhos.

Por outro lado, uma sociedade com um sistema político mais autoritário terá uma produção legislativa e uma prática judicial menos respeitadora dos direitos das crianças, que uma sociedade mais democrática ou em transição para a democracia. Como refere Sousa Santos (1990, 1993, 1994 e 1996) a semi-periferia da sociedade portuguesa, na qual a desarticulação interna entre a produção capitalista e a reprodução social tem vindo a ser destacada, tem como consequência um alto nível de discrepância entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais. No entanto, a natureza da conflitualidade social e interindividual, nomeadamente, e relacionada com as crianças, a

propensão a litigar, o tipo de litigação, o padrão de consumo de justiça, entendido como oferta de tutela judicial perante a procura efectiva, não depende só do nível de desenvolvimento económico e social, mas também da cultura jurídica dominante (Blankenburg, 1977; Feest e Blankenburg 1997) e das relações litigiosas nesse país, ou seja o modo como se constróem e judicializam os litígios entre todos aqueles que coexistem na sociedade e aqueles que chegam a Tribunal, representadas como “pirâmide litigiosa”, na qual aqueles litígios são a base da pirâmide e estes o seu suporte – Sousa Santos et al (1996:40-51)¹⁰.

A investigação sobre a justiça de menores em sociedade

O estudo dos problemas das crianças e dos jovens justiciáveis e do desempenho dos Tribunais, nesta área, só muito recentemente, nas décadas de 80 e 90, passou a ser efectuado na óptica sócio-jurídica.

No entanto, como os problemas das crianças e dos jovens surgem num determinado contexto social, na medida que são um “espelho sensível da nossa sociedade” no qual se reflectem problemas como a urbanização, o desemprego, o alcoolismo, as drogas, o suicídio, a sida e o crime, sempre mereceram ao longo deste século estudos de diversa natureza disciplinar, de que salientaremos:

- a) os sociológicos - da sociologia do desvio à sociologia dos processos de desligamento e desfiliação social;

¹⁰ Santos et al (1996:42) definem a cultura jurídica como “o conjunto de orientações a valores e a interesses que configuram um padrão de atitudes face ao direito e aos direitos e face às instituições do Estado, que o produzem, aplicam, garantem ou violam o direito e os direitos”.

- b) os criminológicos - da criminologia etiológica, passando pela criminologia interaccionista e crítica, à criminologia dos processos de confrontação social;
- c) os jurídicos - do direito de protecção dos menores (modelos de justiça e de protecção) aos direitos das crianças e dos jovens;
- d) os de políticas de intervenção social - da justiça correctiva e retributiva à de religação ou refiliação social. (Queloz. 1993).

A sociologia do desvio e a criminologia interaccionista têm considerado, na esteira de Becker (1973), que “o desvio é uma propriedade não do acto em si mesmo, mas da interacção entre a pessoa que o comete e as que reagem a esse acto”. Demonstram, assim, à sociedade que as instâncias de controle, nomeadamente os Tribunais, são altamente selectivas só “apanhando”, em regra, aqueles menores, ou que praticam crimes, ou que são negligenciados ou que foram vítimas de maus tratos, pertencentes aos grupos sociais mais desfavorecidos¹¹.

Segundo Queloz (1993) as investigações nos EUA e na Europa ocidental dão-nos as seguintes grandezas relativamente à delinquência entre os 12 e os 18 anos, representáveis, como referido, por meio de uma pirâmide:

- 1) delinquência auto-revelada: abrange 80% a 90% dos jovens (base da pirâmide);
- 2) delinquência aparente (denunciada à polícia): abrange 8% a 10% dos jovens;

¹¹ Figueiredo Dias (1992 e 1993) chama atenção para estes processos de intervenção fortemente selectivos.

3) delinquência sancionada: abrange 4% a 5% dos jovens (topo da pirâmide).

Existe portanto, uma selecção muito forte dos actos de delinquência e dos seus actores, sendo certo que os estudos da Europa Ocidental e Canadá demonstram que 50% a 60% da “delinquência juvenil é dirigida a bens materiais (furtos) e apenas 5% dos casos se dirige exclusivamente contra as pessoas¹².

Nas décadas de 1980 e 1990 surgem novas abordagens sociológicas e criminológicas sobre os comportamentos desviantes dos jovens.

As abordagens sociológicas, na síntese de Queloiz (1993), apresentam, por um lado, como “denominador comum, a questão da dissociação dos laços sociais e culturais: Paugam, 1991, fala de dinâmica de desqualificação social; Barel, 1984, fala na sociedade do vazio; Duvignand, 1986, aborda a questão das zonas de marginalidade invisível; Bolle de Bal, fala em sociedades estilhaçadas que conduzem uma série de desenlaçamentos ontológicos, psicológicos, sociais e culturais. Por outro lado, estudos efectuados nos subúrbios Franceses (Dubert e Lapeyrronnie - 1995) e Suíços (Friburgo, Release 1991) concluem que a exclusão se configura como a questão social central, e que duas problemáticas se acumulam: o desatar de laços com a família, a escola, a formação profissional e o trabalho e uma situação global de precariedade social, económica, cultural e identitária. A experiência de “zona” (área de encontro e estadia de jovens) compreende-se como uma estratégia de inserção face ao isolamento, do recuo face à sociedade global, de contestação e revolta.

¹² Em Portugal, Gersão (1993) efectuou uma pesquisa, no âmbito de um estudo europeu sobre a “delinquência juvenil” autorevelada, concluindo, nomeadamente, que 81,5% dos jovens entre os 14 e os 21 anos já cometeu pelo menos um facto passível de processo criminal ou tutelar. Em 46,5% dos casos autorevelados os jovens já praticavam pelo menos uam vez furtos em casa, numa loja ou compraram objectos furtados. (Botelho.1998).

Walgrave (1992), que efectuou estudos sobre jovens oriundos de meios precários e violentos, propõe à criminologia um novo caminho etiológico crítico: a pedra angular da criminologia não é delito, nem o delinquente, nem a reacção social tomados separadamente, mas sim o conceito de confrontação. O conceito-chave do estudo destes processos de confrontação será o da vulnerabilidade social, noção estrutural e interaccionista, que evoca as situações de risco que podem ocorrer entre indivíduos e grupos, geralmente minoritários, nos seus contactos com as instituições sociais oficiais: escola, segurança social, justiça penal, etc.

Estes riscos traduzem-se em não conseguir beneficiar das ofertas de prestação positivas, mas globalmente sofrer os seus controlos e constrangimentos.

Existe ainda um grande fosso entre o espírito das novas abordagens e a nova perspectiva dos direitos da criança e do jovem, por um lado, e, por outro lado, a realidade das intervenções concretas nas situações de comportamento desviante.

Os sistemas de justiça dos menores continuam amarrados entre o modelo de protecção e o modelo de repressão. No entanto, desde alguns anos, surgiu a ideia de um outro modelo de justiça: uma justiça reparadora nas mãos de um Estado, que facilita a participação e os esforços de religação entre a sociedade (representada por uma entidade mediadora), o autor do delito, a vítima e a comunidade ou meio próximo.

As abordagens sociológicas/criminológicas analisadas e os novos conceitos dos direitos das crianças/jovens e de intervenções da justiça, segundo uma concepção de religação social negociada, convergem para uma perspectiva de participação e emancipação dos actores sociais, num modelo de justiça que visa restaurar um laço social e cultural, deteriorado num processo de confrontação.

Estes esforços de religação e de refiliação social inserem-se, assim, num movimento global, que procura alcançar um novo conceito de regulação social¹³.

Em Portugal, para além dos estudos que Eliana Gersão vem fazendo desde os anos sessenta¹⁴ sobre as crianças que praticam crimes, só muito recentemente, e no âmbito de mestrados em Sociologia, Santos Castro (1997) e Martinez (1996) estudaram grupos de crianças que vivem sozinhos e na rua, com comportamentos desviantes e dedicando-se à prática de crimes.

Amaro (1989) e Nunes de Almeida (1995) estudaram os maus tratos às crianças em Portugal concluindo, nomeadamente esta última que :

- na definição da tipologia dos maus tratos evidenciam-se três dimensões particularmente distintas: existência e ausência de lesões físicas, de cuidados básicos e de abandono;
- há uma ligação estreita entre tipos de maus tratos e os contextos familiares e sociais envolventes; embora os maus tratos sejam transversais aos diferentes grupos sociais, as formas que assumem são específicas de uns e outros;
- ao longo da leitura dos resultados estão sempre presentes sinais reveladores da indesejabilidade destas crianças juntos dos pais; a visibilidade daquela varia ao longo do ciclo de vida familiar;

¹³ Em Pedroso (1998) defende-se que a reforma do direito dos menores deve ser entendida como uma intervenção do Estado em parceria com a comunidade na promoção dos direitos das crianças.

¹⁴ Entre outros salientam-se os estudos: (Gersão, 1996) uma Análise comparada dos regimes jurídicos sobre delinquência juvenil; (Gersão, 1989) sobre a imagem da carência socio-familiar e delinquência juvenil a partir dos dados estatísticos; (Gersão, 1993) sobre a criminalidade juvenil auto-revelada. Ainda Gersão (1969) sobre o tratamento criminal de jovens delinquentes

- a idade e o desenvolvimento psico-motor são as únicas características da criança que se salientam na discriminação dos tipos de mau trato de que é vítima; é especialmente significativo que o sexo ou o comportamento não tenham qualquer impacto nessa distinção.
- nos 224 casos analisados sobressaem quadros de extrema violência; esta é, provavelmente, apenas a “ponta do iceberg”: do lado de fora da porta, ouvem-se melhor os gritos do que os sussurros.”

O desempenho dos Tribunais de Menores e a caracterização das crianças e jovens, sobre as quais actua, têm sido, na últimas duas décadas, objecto de várias investigações, de que salientamos a investigação efectuada ou publicada no CRIV - Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vancresson¹⁵.

Comaille (1987 e 1996) refere que o Estado intervém, essencialmente, sobre as famílias julgadas inaptas para desempenharem o seu papel, nomeadamente relativamente aos filhos, verificando-se uma invasão da “ordem pública” sobre a “ordem privada”.

Por sua vez Amiel et Garapon (1987) concluem que o funcionamento das jurisdições de menores permite identificar dois pólos, á volta dos quais se estruturam as suas práticas: por um lado a **imposição autoritária** e por outro a **negociação**. Traduzem-se pela particularidade da jurisdição de menores em reunir funções oriundas da justiça penal de justiça civil, em aplicar medidas educativas em julgamento ou em promover “medidas de assistência no gabinete do juiz”. Por outro lado, O recurso a conceitos fluídos, como perigo, e

¹⁵ Cfr. *Annuaire de Vancresson*, 2/1987, nº 27 sobre “Familles, interventions et politiques. Nouvelles régulations sociales”, apresentado por Jaques Comaille e inserindo mais de uma dezena de artigos; *Cahier do CRIV* “De quel droit ? De l'intérêt... aux droits de l'enfant, dirigido por Bailleau e Gueissaz (1988), que apresenta artigos sobre a lei e os tribunais, os diversos actores na justiça de menores, “o território de acção” e a polémica acerca do conceito “interesse do menor”.

o valor programático dos textos normativos, obriga o juiz a construir, em cada situação, soluções jurídicas que, recorrentemente, reenviam às normas sociais.

A necessidade de colaboração com a área social da administração pública, coloca o trabalho do juiz de menores numa área mais vasta, que não é meramente jurídica mas de intervenção social, promovendo, por um lado, interesses colectivos como o do menor ou da família. Por outro lado, os actores dessa intervenção social, por ele mandatados, como por exemplo os técnicos de serviço social são, assim, sociologicamente construídos como actores judiciais¹⁶.

Na medida que a justiça de menores se dirige a uma população sem estatuto jurídico claramente definido (as crianças e os jovens), não se pode qualificar a realidade através de conceitos jurídicos previamente estabelecidos.

A dialéctica do judiciário e do educativo ultrapassa o mero diálogo entre instituições, colocando, fundamentalmente, o problema da diversidade de instrumentos utilizados para controlar os objectos sociais particularmente fluidos e transformáveis como é a família.

Em torno da imposição e da negociação constroi-se um campo jurídico, no qual se desenvolvem diversas estratégias visando uma mesma finalidade:

¹⁶ Funes e Gonzales (1989), abordam, embora numa perspectiva diferente, esta interpenetração entre o judiciário e o social, de um forma critica, apontando as preversões que daí poderão advir. A justiça é uma forma de actuação social, que se baseia numa lógica de violação de normas; o trabalho social é, igualmente, uma forma de actuação social, mas que se baseia numa lógica de necessidades sociais. Ora, ao se inverter esta lógica, baseando-se a acção social numa violação de normas e a acção da justiça nas necessidades sociais, poderá estar-se a criar determinados efeitos desvirtuantes da eficácia de cada uma delas: por um lado, a acção social deixa de ser assistência para se converter numa forma de controle, exercido fora do campo das garantias fundamentais, passando a imagem que só obterá assistência social aquele que violar uma norma; e, por outro lado, se a justiça não é justiça, mas protecção e ajuda, estar-se-á a transmitir a ideia que a delinquência é coisa de pobres e a contribuir para a extinção dos meios de defesa e das garantias fundamentais, desnecessários numa lógica de protecção.

encontrar a solução mais adequada ao problema familiar e social, colocado pela situação do menor, preservando a ordem jurídica.

Podemos distinguir nesse campo 3 níveis de funcionamento da justiça de menores: O primeiro onde se elaboram as estratégias judiciais em volta dos pólos da imposição e da negociação. A sua finalidade é produzir, a um segundo nível, um certo número de obrigações jurídicas fundadas nas fontes tradicionais, ainda que menos habituais no direito. Estas obrigações tendem a ser surpreendentemente pertinentes e eficazes para, a um nível social, tornar legítimas as limitações institucionais que elas impõem a uma parte e, de outra parte, legitimar, de modo essencial, a tomada em conta, pelo judiciário, das relações sociais e políticas.

Não há antagonismo entre a imposição e a negociação, entre a actividade civil e penal do juiz ou entre uma forma ritual de justiça e uma forma burocrática. Mesmo que os pólos se oponham numa relação dialéctica e numa lógica própria no interior de cada nível de funcionamento, encontram-se integrados com elementos interactivos não contraditórios do processo de solução e de regulação dos conflitos familiares e sociais: é essencialmente a introdução no campo jurídico das realidades sócio-políticas que cria uma dialéctica, que supõe uma finalidade geral diferente da teoricamente dada pelo direito à justiça.

A análise de Garapon demonstra a proximidade da justiça de menores francesa das realidades sociais, mas também demonstra a existência duma erosão dos mecanismos de defesa e do respeito pelo contraditório.

Em Espanha, Salinas Colomer (1980) realizou no Tribunal de menores de Barcelona um estudo de 4.256 menores que praticaram crimes nos anos de 1975 a 1976 concluindo em síntese:

- a) A legislação dos Tribunais Tutelares de Menores (TTM), de 11 de Junho de 1948, encontrava-se dominada por um critério paternalista e

moralizador. Por baixo dos princípios “proteger o menor” e de “necessidade de tutela”, os tribunais entendem que o menor não é titular de direitos, privando-o das mais elementares garantias características de um Estado de Direito;

- b) A competência dos TTM de Menores abarca a noção ampla de “delinquência”, na qual se inclui quer a prática de crimes, quer todos os casos de menores que se dedicam à mendicidade, vadiagem, libertinagem, prostituição. A aplicação arbitrária deste critério, torna necessário distinguir de um modo claro entre “menor delinquente” e “menor necessitado” de apoio social ou protecção, sem que esta distinção signifique que um e outro recebam ajuda e o cuidado que precisam, nem que o primeiro deva ser tratado de um modo mais repressivo.
- c) As medidas da LTTM caracterizam-se pelo princípio da educabilidade, aferido unicamente á personalidade do menor. A liberdade de critério do juiz na escolha da medida mais conveniente e por tempo indeterminado, significa por vezes que o juiz decide unicamente de acordo com a sua moral e os seus critérios, que podem não coincidir com as necessidades da criança.
- d) A admoestação, no periodo objecto do presente estudo, ocupou cerca de 55% da distribuição total de medidas, sendo aplicada indistintamente para factos leves, graves ou muito graves e a menores multireincidentes com perturbações de personalidade.
- e) Em Barcelona, nos anos de 1975, 1976 e 1977, apesar das suas potencialidades, não se aplicou nenhuma medida de “libertad vigilada” (acompanhamento educativo/Probation) com o fundamento da inexistência de “delegados” para a execução da medida.

- f) Os menores praticam essencialmente crimes contra a propriedade (80%) e, paradoxalmente, as medidas de internamento são mais aplicadas em condutas “irregulares” (40%) do que em crimes de furto e roubo (entre 10% a 25%), nos quais se verifica a maior percentagem de reincidentes (40% do total em 1976)^{17;18;19}.
- g) Os centros para internamento de menores estão conscientes da sua ineficácia e da sua falta de meios, estando, porém, condenados à contradição entre o que são e o que deveriam ser, dado que o Tribunal, devido a uma complexidade de razões, não intervém no seu melhoramento efectivo. Através do estudo da relação dos Centros existentes em Barcelona, dos seus recursos económicos e do número de pessoal especializado, conclui-se que eles se limitam a acolher os menores.
- h) Os critérios de aplicação da medida de internamento são diferentes relativamente aos meninos e meninas. Enquanto para os primeiros, os internamentos representam 10% a 15% da distribuição total das medidas, para as segundas elas representam entre 30% e 40% do total das medidas. Surpreendentemente, às raparigas são-lhe

¹⁷ D’Ancona (1992) efectuou uma avaliação sistemática dos Tribunais Tutelares de Menores, com incidência no de Madrid, concluindo pela ineficácia da sua intervenção, aferida pelo desenvolvimento das carreiras criminais dos jovens sujeitos a intervenção.

¹⁸ Ceretti (1996) dá-nos conta dos resultados de uma investigação que efectuou recorrendo à análise das sentenças do Tribunal de Menores de Milão de 1934-1990, sobre a evolução dos modelos de interpretação e decisão e da construção e definição do concerto Judicial de responsabilidade das crianças e jovens que praticam crimes.

¹⁹ O Instituto Interregional das Nações Unidas para a investigação sobre o crime e a justiça (UNICRI) e o Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a prevenção do crime e do tratamento dos delinquentes (ILANUD) levaram a cabo uma investigação sobre o desenvolvimento dos Tribunais de menores na América Latina, tendências e perspectivas, denominada “Infância, adolescência y control social en América Latina” coordenado por Emílio Garcia Mendez e Elias Carranza (Mendes e Carranza. 1990) que teve por objectivo a Argentina, a Colômbia, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, concluindo-se que também, nestes países um direito de menores autónomo relativo à delinquência juvenil e aos menores em perigo também surgiu nas primeiras décadas do século XX.

maioritariamente imputáveis comportamentos de “conduta imoral” e “fugas de casa”, comportamentos esses que, nos rapazes, não dão lugar a internamento.

CAPÍTULO II

A JUSTIÇA DE MENORES EM PORTUGAL:

O PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO

1. Objecto, hipóteses e metodologias

1.1. Objecto

O projecto de investigação, cujos primeiros resultados se apresentam neste relatório, constitui o primeiro estudo sistemático da litigiosidade relacionada com crianças e jovens em perigo ou que praticaram crimes¹.

O objectivo central deste estudo é, assim, o desempenho dos Tribunais de primeira instância, comuns ou especializados, que enquanto instituições de resolução de litígios e de controle social tomaram conhecimento ou decidiram questões relativas crianças em perigo ou que praticaram crimes.

Conforme resulta da análise teórica constante do primeiro capítulo, a procura efectiva de tutela judicial tem lugar no contexto social de uma procura potencial mais vasta. É com base nesta que se desenha a pirâmide de

¹ Refira-se aqui a importância, para o conhecimento desta área, de todos os estudos e artigos publicados na revista *Infância e Juventude*, actualmente editada pelo Instituto de Reinserção Social.

litigiosidade, cujo topo é constituído pelo trabalho judicial concreto. Na impossibilidade de estudar e de registar todas as situações litigiosas de menores existentes na sociedade, susceptíveis de desencadear um processo judicial, tentaremos efectuar uma abordagem aproximada á caracterização da base da pirâmide, citando no nosso trabalho os referidos estudos sobre maus tratos (Amaro.1989 e Almeida.1995) e sobre criminalidade autorevelada praticada por jovens (Gersão.1993).

Entre o total de litígios de direito de menores, existente na sociedade, e aqueles que seguem a sua carreira judicial, encontramos todos aqueles que são resolvidos no seio da família, dos amigos, vizinhos, da sociedade, autocompositivamente ou com ajuda de instituições da sociedade, que unicamente analisaremos com base nos dados a que tivemos acesso.

Analisaremos, ainda, baseando-nos nos dados disponíveis e através de estudos de caso, todas as situações de menores em perigo ou de crianças e jovens que praticaram crime que, nos termos legais, foram resolvidas pelas Comissões de Protecção de Menores, quando existente, sendo importante considerar que, no início de 1998, estavam instaladas 135 CPM's, cobrindo mais de 2/3 do território português.

De modo a termos uma visão completa da pirâmide da litigiosidade de menores, analisaremos, ainda, as situações de menores que tiveram contacto com o sistema administrativo da Segurança Social de apoio a crianças e jovens em perigo, que podem também ter praticado um crime, e que foram no ano de 1995 e 1996, cerca de 10.000 ou seja o dobro dos processos judiciais tutelares que terminaram nesses anos.

O contexto social do trabalho judicial é também um contexto histórico, isto é, tem lugar num tempo que rompe com os tempos anteriores ou que os prolonga. Sucede, porém, que é virtualmente impossível realizar

simultaneamente, e com o mesmo detalhe, uma análise sincrónica (num dado momento) e uma análise diacrónica.

Nesta investigação, decidimos analisar, de forma detalhada, o desempenho judicial referente ao período de 1989 a 1996, prolongando a análise, ao nível das principais variáveis, aquilo que designámos por “séries longas” de 1942 a 1996.

O contexto social do desempenho dos tribunais é, igualmente, um contexto territorial, razão pela qual, nesta investigação, privilegiaremos a análise dos dados a nível nacional. Faremos, também, estudos de caso, recorrendo à análise quantitativa e qualitativa, relativamente aos Tribunais de Menores de Lisboa e, de Menores e Família de Coimbra.

Elaborar-se-á, finalmente, uma pequena caracterização nacional do desempenho das Comissões de Protecção de Menores, efectuando, com maior detalhe, estudos de caso em 12 delas (Sintra, Portimão, Santa Maria da Feira, Évora, Guimarães, Seixal, Ponta Delgada, Vila Franca do Campo, Alcobaça, Nazaré, Cascais, Vila Franca de Xira) e pormenorizando 2 delas (Cascais e Vila Franca de Xira).

2. Hipóteses de Trabalho

No primeiro capítulo, fizemos uma análise sucinta sobre o enquadramento teórico do surgimento do Direito de Menores e dos Tribunais de Menores, no período de formação do Estado-Providência, e das transformações supervenientes do impacto, nesta área, da sua crise, bem como das perspectivas da sua superação. Daí as nossas hipóteses de trabalho:

- *Hipótese 1:* Os Tribunais de Menores em Portugal têm, ainda hoje, um desempenho mais próximo da protecção individualista, paternalista e

institucionalizadora do que da promoção dos direitos individuais, sociais e culturais das crianças e dos jovens;

- *Hipótese 2:* É grande a distância entre os cidadãos e os Tribunais, o que se traduz por um consumo relativamente baixo, embora crescente, da tutela dos tribunais de menores verificando-se uma grande discrepância entre a procura potencial e a procura efectiva de tutela relativamente a crianças em perigo ou que praticam crimes;
- *Hipótese 3:* Os Tribunais de Menores são fortemente selectivos, em termos sociais, judicializando na grande maioria das situações crianças e jovens dos grupos sociais mais desfavorecidos;
- *Hipótese 4:* O garantismo dos direitos das crianças é precário;
- *Hipótese 5:* De modo a aproximar os cidadãos da justiça e a superar a crise decorrente da crise do Estado-Providência, a comunidade, em parceria com o Estado, nas Comissões de Protecção de Menores tem vindo a substituir o lugar desempenhado pelos Tribunais de Menores, no período do Estado -providência;
- *Hipótese 6:* As Comissões de Protecção de Menores têm tido um desempenho fragmentário e atomístico, e com tendência para não respeitar a privacidade dos cidadãos, desempenho esse que se apresenta variável de comarca para comarca, consoante o empenhamento colocado no seu funcionamento provenha do MP, dos representantes dos serviços do Estado Central (v.g Segurança Social), da autarquia ou dos representantes das associações de cidadãos;
- *Hipótese 7:* São fortes os processos de estereotipização, pelo que o despreparo técnico e o déficit de conhecimento interdisciplinar se combinam, causando uma baixa capacidade de adaptação dos tribunais

de menores às novas e mais complexas formas de crianças em perigo ou que praticam crimes;

- *Hipótese 8:* A deficiente qualidade da oferta judicial e de articulação com as respostas sociais públicas e privadas actua sobre a procura potencial, desincentivando-a de se transformar em procura efectiva;
- *Hipótese 9:* A sociedade portuguesa é rica em mecanismos informais de resolução de litígios e são esses os preferidos pelos portugueses nas situações de litigiosidade de menores. Neste sentido, a sociedade portuguesa também é autocompositiva;
- *Hipótese 10:* A pirâmide da litigiosidade de menores em Portugal define-se por uma base muito grande e desproporcionada em relação ao topo, (os processos judiciais) que é muito aguçado e pequeno;
- *Hipótese 11:* As medidas aplicadas pelos Tribunais de Menores são desadequadas à inserção social dessas crianças. Institucionalizam, preferencialmente, as crianças e os jovens em situação de risco, oriundos de grupos sociais vulneráveis e de sexo feminino;
- *Hipótese 12:* Os Tribunais de Menores, considerando que lidam com crianças social, cultural e economicamente desqualificadas e a sua intervenção exige especiais “conhecimentos interdisciplinares”, são profissionalmente desqualificados a um nível inferior ao das jurisdições “disciplinares” cível, penal, laboral e administrativa, razão pela qual o desempenho de funções na área das crianças e jovens não é valorado nas inspecções judiciais e não promove, os magistrados e funcionários, nas respectivas carreiras profissionais;
- *Hipótese 13:* Devido ao estatuto “desqualificado” dos Tribunais de Menores, os escassos mecanismos uniformizadores existentes

(jurisprudência, inspecção) têm um impacto reduzido nesta área, pelo que o desempenho desses Tribunais depende, em grande medida, das características individuais dos magistrados que aí são colocados, razão pela qual existe uma grande variabilidade de desempenho de Tribunal para Tribunal.

3. Metodologia

Em função da amplitude e variedade das hipóteses de trabalho que orientaram a investigação, a metodologia utilizada foi necessariamente complexa, tendo-se recorrido a métodos, quer quantitativos, quer qualitativos.

Começámos por analisar os dados estatísticos nacionais, relativos à justiça de menores, em séries longas de 1942 a 1996 e, em detalhe de 1989 a 1996.

Desenvolvemos, de seguida, a metodologia dos estudos de caso nos Tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra. Nestes estudos foram utilizados os métodos de análise estatística, análise documental, entrevistas e observação directa. A análise estatística destes Tribunais abrange o período de 1989-1996.

Efectuámos, ainda, a análise estatística dos dados disponíveis na base de dados do GEP relativamente ao desempenho, a nível nacional, das Comissões de Protecção de Menores no ano de 1996.

3.1. Análise documental: livros de porta, expediente e amostras de processo

Para obter informações relativas aos processos tutelares, nomeadamente a sua duração e a caracterização de mobilizadores, realizou-se uma análise

sistemática aos dados contidos nos livros de porta da Secção Central e das secções dos Juízos do Tribunal de Menores de Lisboa, do Tribunal de Menores e de Família de Coimbra.

Analizada a movimentação processual registada, a face visível deste universo judiciário, procedeu-se á recolha de informações que nos permitisse descobrir a face não visível, das situações participadas, por serem arquivadas liminarmente pelo Tribunal.

Através dos dados recolhidos nos livro de porta da secção central e da análise a todo o expediente liminarmente arquivado, foi possível determinar o tipo e a quantidade de situações participadas ao tribunal mas que, por serem consideradas bagatelas jurídicas ou por configurarem casos nos quais o tribunal não pode intervir, não são processadas pelo sistema judiciário de menores.

Considerando as informações recolhidas relativamente ás referidas das participações arquivadas liminarmente, procurou-se determinar a existência de padrões de judicialização de situações participadas ao tribunal, analisando o conteúdo das situações registadas em processo tutelar.

Assim, procurando determinar as motivações de base á intervenção judicial e, simultaneamente, elaborar uma caracterização da litigação e seus actores procedeu-se, através do método da amostragem, á análise de processos tutelares registados em ambas as secções, no anos em estudo.

A amostra é composta por cerca de 10% da totalidade dos processos registados, abarcando processos findos e processos pendentes. Relativamente a cada um dos processos, seleccionados para amostragem, foi elaborado um relatório contendo dados sócio-económicos de relevo, factos na origem da participação ao Tribunal e uma análise de percurso processual.

Com os elementos recolhidos elaboraram-se diversos quadros de caracterização dos sujeitos e dos factos em litigação no Tribunal.

A análise de processos permitiu, por outro lado, abordar a questão do desempenho do Tribunal e estudar a morosidade processual. Neste estudo de morosidade processual foi, igualmente, fundamental a análise da evolução processual de processos de longa duração e a análise processual comparativa de um número representativo de processos que duraram menos de 1 ano, de 1 a 2 anos, de 2 a 3 anos, de 3 a 4 anos e mais de 5 anos.

3.2. Outras fontes documentais: relatórios do COJ, da PGR e do IRS

Por forma a complementar e enquadrar toda a informação, anteriormente recolhida, procedeu-se a uma análise dos relatórios de inspecção aos funcionários judiciais, na parte não confidencial, relativa á pendência processual de ambas secções, dos relatórios da Procuradoria Geral da República junto do Tribunal de Menores de Lisboa e dos relatórios estatísticos, elaborados pelo Secretário Geral do Tribunal.

Estes dados permitiram, por um lado, conhecer e avaliar o volume de litigação tutelar e, por outro lado, confrontar as informações estatísticas oficiais, possibilitando, assim, uma análise mais detalhada sobre o funcionamento deste Tribunal.

Considerando a relevância processual do Ministério Público e do Instituto de Reinserção Social, o presente estudo procurou elaborar uma análise ao desempenho respectivo e ás interacções processuais estabelecidas entre todos estes actores.

Nesta perspectiva, procedeu-se á recolha e análise das informações contidas nos livros de registo do Ministério Público, nos relatórios trimestrais dos Curadores de Menores e, através do método de amostragem, a um estudo dos Processos Administrativos pendentes nas delegações do Ministério Público.

Relativamente ao IRS procedeu-se de igual forma, recolhendo e analisando relatórios relevantes, através dos quais se tornou possível analisar a relação existente entre o desempenho do Tribunal e o funcionamento do Instituto.

Procedemos, posteriormente, à análise de doze relatórios relativos às seguintes Comissões de Protecção de Menores: Sintra, Portimão, Santa Maria da Feira, Évora, Guimarães, Ponta Delgada, Vila Franca do Campo, Seixal, Alcobaça, Nazaré, Cascais e Vila Franca de Xira.

De entre estas, efectuámos uma análise em profundidade, do desempenho das Comissões de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira e de Cascais, recorrendo aos seus relatórios, a entrevistas e a análise de dados caracterizadoras dos menores sobre que intervieram, fornecidas pelas Comissões².

3.3. Observação directa

“A observação directa dos processos sociais, a participação do investigador em tais processos e na vivência que se investiga, numa busca de identificação com a realidade sob exame, para seu melhor conhecimento” revelou-se aspecto fundamental no conjunto da pesquisa realizada (Rosa, 1984, 219)

O Tribunal de Menores de Lisboa e de Família e Menores de Coimbra foram local de trabalho, durante o período de tempo que durou a recolha dos dados, respectivamente 8 meses e 1 mês³.

² Agradece-se às Dras. Manuela Calheiros da CPM de Vila Franca de Xira e Cesarina Fontes da CPM de Cascais os dados que gentilmente nos forneceram.

³ Com a preciosa colaboração dos Magistrados, foi-nos autorizado ocupar e partilhar um espaço nos referidos tribunais.

A presença diária nos tribunais possibilitou a observação directa de diligências judiciais, permitindo, por um lado, captar e definir padrões de relacionamento existentes entre os diversos agentes da justiça de menores, e, por outro lado, captar e compreender as percepções das famílias e dos menores presentes em diligência.

Uma diligência judicial não se resume ao que é dito e surge escrito em acta: existem regras e códigos, mensagens transmitidas entre Juiz e Ministério Público, entre Técnicos de Serviço Social e Magistrados, cujo conhecimento é peça fundamental na compreensão da Justiça de Menores.

Existem acordos informais, por exemplo, entre Magistrado e Técnico de serviço social, estabelecidos previamente á audiência, através dos quais se delinea a melhor abordagem daquela situação.

Compreender este lado oculto do sistema judicial de menores e entendermos a sua dinâmica, exigirá uma análise profunda de vários factores e implicará passar os olhos por todo um conjunto de dados recolhidos no interior do próprio sistema.

Das realidades observadas, de todos os comportamentos, de todas as palavras e de todos os olhares captados, poderão ser extraídas informações significativas e conclusivas sobre o desempenho da Justiça de Menores.

4. A Base de Dados do GEP

A base de dados principal do estudo foi constituída pelos dados estatísticos oficiais produzidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, com base nos verbetes de notação sobre a actividade judicial preenchidos pelos secretários dos Tribunais. E pelas “Estatísticas da Justiça” realizadas pelo Instituto Nacional de Estatística até 1982.

A nossa primeira etapa foi a obtenção dos dados, que para os ficheiros de maior porte nos chegaram por e-mail⁴ e os restantes por comunicação telefónica com o sistema AS/400 do GEP.

Uma lacuna que se verifica na obtenção dos dados é o ficheiro de descrição não conter o nome da variável, mas sim o seu código.

No passo seguinte foi necessário converter os ficheiros de 1994, 1995 e 1996 para um formato universal e que nos permitisse trabalhar os dados em SPSS. Para tal seguimos o procedimento estabelecido para os anos anteriores⁵.

Os verbetes analisados neste estudo foram:

- a) Boletim para Processos Tutelares (230);
- b) Boletim para Processos nas Comissões de Protecção de Menores (315);
- c) Mapa de Movimento Mensal dos Processos Tutelares (228-II).

⁴ Enviados pelo GEP, a quem agradecemos a colaboração do Dr. Valdemar Ferreira.

⁵ A conversão dos dados é necessária por os ficheiros serem armazenados num sistema AS/400, que possui um sistema operativo proprietário e que não permite a conversão directa para outros sistemas. Para tal recorremos à conversão dos ficheiros do AS/400 para código ASCII, que é aceite por vários sistemas operativos, nomeadamente o Windows 95. Seguidamente traduzimos os dados para o formato dBase, que é de fácil leitura pelo SPSS.

Quadro II.1
Descrição da Base de Dados do GEP

Boletim de Notação	Verbete Nº	Ano	Nº de registos	Nº de caracteres por registo	Volume total dos ficheiros (KB) ⁶	
					GEP (Texto)	CES (SPSS)
Processos Tutelares Cíveis ^{7,8}	240	1989	11 528	71	874	12 021
		1990	17 873			
		1991	12 297		937	
		1992	14 333		1 102	
		1993	14 216	67	1 140	
		1994	17 855		1 448	
		1995	18 242		1 492	
		1996	18 530		1 511	
Processos Tutelares	230	1989	2 758	104	285	2 958
		1990 ⁹				
		1991	2 425		251	
		1992	2 777		287	
		1993	2 278		235	
		1994	2 780		287	
		1995	2 808		290	
		1996	2 693		278	
Comissão de Protecção de Menores	315	1996	1 001	95	95	159
Movimento de Processos Tutelares Cíveis ¹⁰	228 - I	1991	17 542	93	13 641	9 521
		1992	20 329			
		1993	25 008			
		1994	27 889			
		1995	28 087			
		1996	28 174			
Movimento de Processos Tutelares Penais	228 - II	1991	2 902	117	2 819	1 650
		1992	3 135			
		1993	4 364			
		1994	4 624			
		1995	4 636			
		1996	4 593			

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Para o tratamento informático e estatístico dos dados, foi necessário recorrer a recodificações por forma a obter uma série de análise o mais longa possível (1989-1996). Estas mudanças devem-se ao facto de os verbetes

⁶ KiloBytes, aproximadamente mil caracteres.

⁷ O volume do ficheiro deste verbete é a soma dos dois ficheiros informáticos em que se reparte (um de processos e outro de sujeitos).

⁸ Verbetes a ser analisado em próximo relatório.

⁹ Os dados de 1990, obtidos aquando da realização do projecto “Administração da Justiça em Portugal”, que terminou em 1995, encontram-se danificados e, por dificuldades técnicas do GEP não foi possível obter uma nova cópia, dado que os dados já estão arquivados num formato diferente.

estatísticos sofrerem alterações ao longo dos anos, com vista a melhorias no processo de recolha de informação ou por existirem alterações legislativas.

Por exemplo no verbete de Tutelares¹¹ houve alterações no campo de “Código do Crime” em que os códigos de 1996 foram adaptados à nova legislação, tornando necessária uma recodificação deste campo. Este boletim teve em 1996 uma actualização, mas o ficheiro informático correspondente mantém a estrutura dos anos anteriores.

Estas alterações limitam o campo de análise e levam às referidas adaptações para criar uma série relativamente longa^{12;13}.

5. A Validação dos dados do GEP

Como já se referiu (Santos et al 96:93) em todos os países em que se fizeram estudos científicos sobre os tribunais a partir de estatísticas oficiais pôs-se sempre a questão da fiabilidade das bases de dados, sobretudo tendo em vista conhecidas deficiências nos processos de recolha e no preenchimento dos boletins de notação. Aliás, o questionamento da fiabilidade das bases oficiais tem tido lugar por referência às mais diversas áreas de actuação estatal e a área judicial não é sequer, a este respeito, das mais polémicas. No caso português, devido á ausência de estudos sistemáticos sobre a actividade dos tribunais usando os dados estatísticos oficiais, o questionamento destes tem partido sobretudo dos operadores do sistema, sobretudo dos magistrados e das suas associações profissionais. Como se calcula, este questionamento

¹⁰ Verbetes a ser analisado em próximo relatório.

¹¹ Verbetes 230.

¹² Que levou a frequentes conversas telefónicas e a troca de faxes entre os investigadores do CES e os técnicos do GEP.

tende a ser selectivo e mesmo enviesado uma vez que tem lugar apenas quando a dados não coincidem com as experiências pessoais, naturalmente limitadas dos operadores, ou quando as conclusões que os dados sugerem contrariam as expectativas institucionais ou as reivindicações profissionais dos operadores formuladas pelos órgãos do poder judicial ou pelas associações profissionais.

O facto de este questionamento se transformar em *vox populi* entre os operadores do sistema, tornaria, só por si, necessário dar-lhe resposta no momento em que se procede a um estudo científico sobre os tribunais. Acrescem, no entanto, outras razões para que tal seja feito e elas resultam em grande medida da experiência comparada de que, graças ao nosso atraso, podemos beneficiar. Na verdade, sempre que os dados estatísticos oficiais foram submetidos ao escrutínio das equipas de investigação, o questionamento teve um duplo objectivo. Em primeiro lugar, tratou-se efectivamente de detectar deficiências nos processos de recolha e tratamento de informação. O trabalho estatístico nem sempre é devidamente apreciado e avaliado pelos serviços encarregados de fornecer os dados e, portanto, quem se ocupa de tal tarefa não tem muitas vezes o preparo técnico, a disponibilidade ou a motivação necessários para se desincumbir cabalmente. Por outro lado, os serviços encarregados de proceder ao controlo da qualidade dos dados, nomeadamente através de testes de incompatibilidades entre notações, nem sempre estão em condições de o realizar ou de o realizar nas melhores condições. Este desincentivo à estatística é tanto mais grave quanto mais baixa é a cultura estatística do país, ou seja, quanto menor é a percepção social e mais baixa a avaliação do valor da estatística para o conhecimento e reconhecimento da sociedade. Por este ser o caso de Portugal, afigura-se-nos que esta é uma razão importante para submeter a questionamento as bases de dados oficiais.

¹³ A quem agradecemos a colaboração do Dr. Luís Gonçalves.

O segundo objectivo deste questionamento tem sido o de tentar aproximar, através dele, os critérios administrativos e os critérios científicos e naturalmente o pessoal técnico que os usa. Daí que do escrutínio dos dados tenham saído muitas vezes sugestões de alterações nos processos de classificação, de recolha e de tratamento dos dados que, quando acolhidas - o que sucedeu frequentemente - se traduziram numa significativa melhoria da qualidade das estatísticas e das interfaces entre funcionários técnico-administrativos e investigadores científico-sociais.

Tendo esta experiência comparada por base e o processo de validação que efectuámos para os boletins do GEP na área cível e penal, decidimos proceder a uma validação dos dados relativos à justiça tutelar.

O discurso público apresenta duas faces divergentes: aquela que, tendo por base as estatísticas da justiça, se mostra preocupada com a situação dos menores justiciáveis, da insegurança provocada pelo aumento da delinquência juvenil ou com as crescentes taxas de institucionalização de menores; e aquela que, baseando-se num conhecimento empírico da realidade, contesta os números oficiais da justiça e proclama a existência de uma enorme discrepância entre a realidade dos números e a realidade dos factos.

No desenvolvimento de qualquer estudo sobre a justiça, esta é uma questão insustentável. Procedeu-se, assim, a um processo de validação dos dados constantes no Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

A validação consistiu:

a) nas entrevistas a vários funcionários do Tribunal de Menores de Lisboa;

- b) sorteio de uma amostra de boletins de acções tutelares, dadas como findas na base de dados do GEP no período de 1989 - 1996;
- c) na consulta, efectuada na secretaria judicial do Tribunal de Menores de Lisboa, dos processos correspondentes á amostra de boletins seleccionada, e preenchimento, pela própria equipa de investigação, dos boletins estatísticos respectivos;
- d) no confronto entre os dados recolhidos pela equipa e os que constam nos boletins preenchidos pelos funcionários judiciais, disponíveis na base de dados do GEP.

Nas várias entrevistas realizadas a funcionários do Tribunal de Menores de Lisboa encarregues de preencher os verbetes estatísticos, que constituem a base das estatísticas anuais da Justiça publicadas pelo GEP, uma conclusão sobressai nos respectivos discursos: não existem critérios de preenchimento... o único critério é a ausência de critério.

Um funcionário, colocado perante a questão de qual o critério utilizado em determinado tipo de situações ou perante uma situação concreta de um processo escolhido para validação, afirma peremptoriamente “não existe critério; coloca-se a cruz onde o dedo do funcionário cair...” (sic).

Não obstante, este discurso não corresponde à prática, dado que de todas as entrevistas realizadas a funcionários poderão ser extraídas as linhas orientadoras utilizadas pelos funcionários, no preenchimento dos verbetes:

1. O boletim estatístico, para processos tutelares, é extraído no momento em que é proferida decisão final¹⁴. A questão que se coloca aos funcionários é saber o que é uma decisão final. Não suscita dúvidas uma

¹⁴ Cfr. verbete estatístico, em anexo 1.

decisão de aplicação de medida de internamento, ainda que com a duração de dois anos. Não suscita dúvidas uma sentença de confiança do menor, ao abrigo do disposto no art. 19º da OTM. Dúvidas surgem quando a decisão aplica uma medida de confiança com base no art. 19º e 42º da OTM. Face á incerteza, o critério é o preenchimento de verbete estatístico no momento em que é proferida a primeira decisão de confiança judicial, seja ou não provisória.

Apenas nas situações de encaminhamento imediato do menor, nos termos do art. 50º, e de confiança explicitamente provisória, nos termos do art. 42º não se extrai verbete estatístico.

2. a participação inicial é fonte primeira, se possível única, das informações que o funcionário necessita para extrair verbete estatístico: o quadro 1, relativo ao início do processo e o quadro 2, relativo ao tipo de situação que provocou a actuação do tribunal, são sempre preenchidos recorrendo aquela participação.
3. o preenchimento do quadro 2 varia muito, consoante o funcionário que o preenche. Em entrevista ao funcionário responsável pela estatística, apercebeu-se o seguinte: uma situação de criança em perigo pode abarcar todas as variáveis contidas em 2.1 ou abarcar apenas uma, embora não se consiga definir se é “maus tratos” ou “situação de perigo para saúde...”; o funcionário preenche sempre como situação de maus tratos, por ser a que considera mais grave e abrangente: “se o menor está negligenciado, sem apoio da família , em situação de perigo físico, ou outra, é sempre um das muitas formas de maus tratos... se não for evidente o tipo de situação preencho como maus tratos ...” (sic).
4. O quadro 5.1, relativo às medidas tutelares decretadas, suscita muitas questões aos funcionários: “o que são as medidas não especificadas do art. 19º? Para os funcionários, este tipo de medida não existe. Se o Juiz,

por exemplo, confia, nos termos do art. 19º, e coloca menor sob a guarda de uma instituição/entrega aos cuidados de uma avó ou se o confia provisoriamente ao hospital, o funcionário preenche verbete estatístico como “entrega a pais, tutor ou outra pessoa”.

Em geral, a orientação dos funcionários consiste em preencher o verbete estatístico de acordo com o conteúdo concreto da medida aplicada, não distinguindo se Juiz aplica medida do art. 18º ou do art. 19º. Sempre que o conteúdo da medida não for directamente enquadrável nas alíneas do 5.1, escolhe-se aquela que mais se aproximar.

5. O quadro 12, referente á instrução do menor, é omissa relativamente a determinado tipo de situações: menor que tem mais de 6 anos mas não frequenta e, nalguns casos, nunca frequentou estabelecimento de ensino... funcionário preenche “não sabendo ler nem escrever”. Na realidade, este tipo de situação parece não caber em nenhuma das variáveis, mas também não preenche necessariamente aquela que corresponde ao analfabetismo do menor.

Os funcionários têm grandes dificuldades no preenchimento do verbete estatístico. Ao iniciar-se o processo de validação dos dados estatísticos, compreendeu-se alguns dos problemas expressos pelos funcionários: o verbete, por um lado, distingue, abstractamente, situações que, frequentemente, não são distinguíveis no concreto e, por outro lado, é omissa relativamente a questões importantes e recorrentes na Justiça Tutelar.

O processo de validação dos dados do GEP no Tribunal de Menores de Lisboa, que efectuámos após as referidas entrevistas, seguiu a metodologia, que referimos anteriormente.

Na aplicação deste método, uma primeira questão surgiu: quais os critérios a seguir no preenchimento dos verbetes?

Nos primeiros verbetes preenchidos foram inúmeras as perguntas, nomeadamente a de como enquadrar determinadas situações de facto nos conceitos utilizados nas variáveis estatísticas - que correspondem, na prática, aos conceitos legais utilizados na OTM.

Estabeleceram-se assim, critérios de preenchimento, a aplicar de modo uniforme relativamente a cada um dos campos dos verbetes estatísticos. Todas as questões mais controversas surgidas foram anotadas no verso de todos os verbetes estatísticos preenchidos no projecto de investigação, permitindo contraditar o resultado final obtido.

Na investigação utilizaram-se, assim, os seguintes critérios¹⁵:

1. quadro 2, do verbete estatístico: situação que provocou a actuação do tribunal:

1.1.1. maus tratos corresponde a situações de agressões físicas, violência contra o menor - física ou psicológica, assédio sexual,

1.1.2. situação de perigo para a saúde, segurança... - menor entregue aos cuidados de alguém que não sabe/consegue cuidar dele, revelando os progenitores desinteresse; menor em situação de facto não coincidente com a situação jurídica, sendo que esta discrepância atenta contra a sua segurança, saúde ou bem-estar; progenitores negligentes com a saúde, educação do menor,

1.1.3. exercício abusivo de autoridade - pais autoritários

¹⁵ Na investigação foi utilizado o modelo do GEP 230 de (96.08), válido para 1996 e, posteriormente teve de se considerar, igualmente, o modelo 230 (89.07), por os dados se encontrarem “guardados” na base de dados do GEP segundo este último modelo

- 1.1.4. abandono ou desamparo - abandonar o menor aos seus cuidados, desampará-lo completamente, deixá-lo á sua sorte sem ninguém que olhe por ele,
- 1.2. dificuldade séria de adaptação a vida social normal - condutas que revelem inadaptção social,
- 1.3. inadaptção á disciplina da família, trabalho... - menor que foge de casa por incapacidade de lidar com a família, que não se adapta á vida escolar...

Relativamente a este quadro, há a destacar a possibilidade de escolha múltipla. No processo de validação, porém, foi utilizado o seguinte critério: apenas se preenche mais que uma das variáveis se a situação de facto conter, em si mesma, essas diversas vertentes de forma directa : por exemplo, o menor é agredido fisicamente pelo pai - maus tratos - e, posteriormente é abandonado.

A razão de ser esta opção prende-se com a constatação que, por exemplo, qualquer situação de maus tratos implica, indirectamente, situação de perigo para a saúde; o abandono é uma forma de maus tratos; etc.

Concluindo, se não se estabelecer este critério, dificilmente será possível realizar uma análise das situações registadas no Tribunal, pois a maioria das situações de menores em perigo abarcam todas as variáveis estatísticas previstas.

2. quadro 5: decisão tomada e sua suspensão

As diversas variáveis previstas no ponto 5.1 correspondem á aplicação de uma das medidas previstas e especificadas no art. 18º da OTM, exceptuando a variável 10 - outras medidas não especificadas.

6. Resultados do Processo de validação: os processos pendentes e a caracterização de processos findos.

O número de processos, sorteados para validação, corresponde a processos dados como findos na base de dados do GEP. Para a estatística do Ministério da Justiça, um processo é dado como findo no momento em que é proferida decisão não provisória.

Constata-se, porém, que dos 300 processos sorteados para validação, considerados estatisticamente findos, apenas 10 estão arquivados no Tribunal.

Esta discrepância assume contornos mais nítidos se compararmos os números da estatística oficial relativos a processos findos e os números dos processos definitivamente arquivados no Tribunal, relativamente a apenas um mês.

Analise-se, por exemplo, o mês de Dezembro de 1997.

Quadro II.2

O Movimento Mensal do mês de Dezembro de 1997 do Tribunal de Menores de Lisboa

	Mês Anterior		Distribuidos	Arquivados	Medida	Findos	Mês Seguinte	
	Mapa Pendentes - GEP	Pendentes no Tribunal					Mapa Pendentes - GEP	Pendentes no Tribunal
Penal	1479	1808	44	43	3	46	1477	1809
Outros	3196	4771	59	44	15	59	3196	4786
Total	4675	6579	103	87	18	105	4673	6595
Deprecadas	7	3	2	3	0	0	6	6

Fonte: verbete enviado ao GEP / Relatório COJ

Da análise deste quadro conclui-se que, oficialmente, transitam para o primeiro mês de 1998, 4.673 processos tutelares, isto é, processos nos quais não foi proferida qualquer decisão.

Nos Juízos do Tribunal de Menores de Lisboa transitam, para o mês de janeiro de 1998, 6.595 processos tutelares, isto é, processos nos quais não foi proferida qualquer decisão mais todos os processos com decisão sujeitos a acompanhamento judicial. A diferença entre situação estatística de processos findos e situação no tribunal é de 1.922 processos, apenas num mês.

Quadro II.3
Comparação entre os dados do processo de validação e os do GEP

<i>Variável</i>	<i>Hipóteses</i>	<i>Casos</i>	<i>Igual</i>	<i>% Igual</i>	<i>Diferente</i>	<i>% Diferente</i>
<i>Data de Início</i>		139	118	84,9%	21	15,1%
<i>Data de Termo</i>		139	137	98,6%	2	1,4%
Processo Principiou:	1	7	0	0,0%	7	100,0%
	2	44	39	88,6%	5	11,4%
	4	2	1	50,0%	1	50,0%
	5	18	13	72,2%	5	27,8%
	6	13	3	23,1%	10	76,9%
	7	17	14	82,4%	3	17,6%
	8	38	32	84,2%	6	15,8%
	Total	139	102	73,4%	37	26,6%
Código do Crime	114	1	1	100,0%	0	0,0%
	133	3	2	66,7%	1	33,3%
	181	4	4	100,0%	0	0,0%
	187	1	1	100,0%	0	0,0%
Situação que provocou a acção do tribunal	1	23	20	87,0%	3	13,0%
	2	1	1	100,0%	0	0,0%
	1+2	1	1	100,0%	0	0,0%
	3	91	79	86,8%	12	13,2%
	1+3	2	2	100,0%	0	0,0%
	4	5	0	0,0%	5	100,0%
	5	3	2	66,7%	1	33,3%
	7	2	0	0,0%	2	100,0%
	4+7	1	0	0,0%	1	100,0%
	4+12	1	0	0,0%	1	100,0%
	7+12	1	0	0,0%	1	100,0%
	5+12	1	0	0,0%	1	100,0%
	3+7	1	0	0,0%	1	100,0%
	12	6	5	83,3%	1	16,7%
	Total	139	110	79,1%	29	20,9%
Menor foi observado	0 (missing)	71	70	98,6%	1	1,4%
	1	18	8	44,4%	10	55,6%
	2	4	2	50,0%	2	50,0%
	9	46	0	0,0%	46	100,0%
	Total	139	80	57,6%	59	42,4%
Decisão Tomada	2	99	40	40,4%	59	59,6%
	4	11	11	100,0%	0	0,0%
	5	1	0	0,0%	1	100,0%
	6	5	4	80,0%	1	20,0%
	7	1	0	0,0%	1	100,0%
	9	16	15	93,8%	1	6,3%
	11	6	1	16,7%	5	83,3%
	Total	139	71	51,1%	68	48,9%
Medida Suspensa	0 (missing)	4	0	0,0%	4	100,0%
	1	3	0	0,0%	3	100,0%
	2	132	129	97,7%	3	2,3%
	Total	139	129	92,8%	10	7,2%
Sexo	1	70	65	92,9%	5	7,1%
	2	69	64	92,8%	5	7,2%
	Total	139	129	92,8%	10	7,2%
Idade	1	24	21	87,5%	3	12,5%
	2	13	4	30,8%	9	69,2%
	3	12	3	25,0%	9	75,0%
	4	7	2	28,6%	5	71,4%
	5	7	5	71,4%	2	28,6%
	6	8	6	75,0%	2	25,0%
	7	5	1	20,0%	4	80,0%
	8	7	3	42,9%	4	57,1%
	9	5	1	20,0%	4	80,0%
	10	7	3	42,9%	4	57,1%
	11	7	2	28,6%	5	71,4%
	12	8	7	87,5%	1	12,5%
	13	6	3	50,0%	3	50,0%
	14	8	3	37,5%	5	62,5%
	15	10	3	30,0%	7	70,0%
	16	5	0	0,0%	5	100,0%
	Total	139	67	48,2%	72	51,8%
Orfandade	1	6	5	83,3%	1	16,7%
	2	7	6	85,7%	1	14,3%
	3	2	0	0,0%	2	100,0%
	4	124	119	96,0%	5	4,0%
	Total	139	130	93,5%	9	6,5%
Nacionalidade	1	137	130	94,9%	7	5,1%
	2	2	2	100,0%	0	0,0%
	Total	139	132	95,0%	7	5,0%

Fonte: GEP / CES

Poder-se-á dizer que, a partir do momento em que é proferida uma decisão, em processo tutelar, a situação do menor estará judicialmente acautelada, cumprindo-se, assim, a função primeira da Justiça de Menores.

Porém, há que considerar que todos os processos, que se mantêm abertos após essa primeira decisão judicial, implicam uma permanente movimentação burocrática: ofícios judiciais, solicitações de relatórios sociais, solicitações de informações...

Com o avolumar de pendência processual começam a surgir estrangulamentos no funcionamento do tribunal, com implicações directas na função essencial de protecção judiciária dos interesses do menor: aumenta significativamente o tempo de resposta judicial á situação participada.

Analizados os 139 verbetes de caracterização de processos findos, que foram sorteados, identificados em anexo, concluiu-se por uma média de diferença entre os dados recolhidos pela equipa de investigação relativamente à base de dados do GEP de 19,7%.

Quadro II.4
Validação - Idade

		Ces																												Total Preenchimento GEP						
		0		1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		11		12		13			14		15		16	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		Nº	%	Nº	%		
Gep	1	1	4,2%	21	87,5%	1	4,2%															1	4,2%											24		
	2			9	69,2%	4	30,8%																											13		
	3			5	41,7%	3	25,0%	3	25,0%			1	8,3%																					12		
	4			1	14,3%	2	28,6%	1	14,3%	2	28,6%	1	14,3%																					7		
	5							1	14,3%	1	14,3%	5	71,4%																					7		
	6													6	75,0%					1	12,5%													8		
	7											2	40,0%	2	40,0%	1	20,0%																	5		
	8													2	28,6%	2	28,6%	3	42,9%															7		
	9															3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%													5		
	10																	1	14,3%	1	14,3%	3	42,9%	1	14,3%	1	14,3%							7		
	11																	2	28,6%	1	14,3%	2	28,6%	2	28,6%									7		
	12																	1	12,5%							7	87,5%							8		
	13																									3	50,0%							6		
	14																								1	12,5%	3	37,5%	3	37,5%				8		
	15																										4	40,0%	1	10,0%	3	30,0%		10		
	16											1	20,0%												1	10,0%	1	10,0%			2	40,0%	1	20,0%	0	0,0%
Total de Preenchimento CES		1		36		10		5		3		11		10		6		8		4		7		5		13		10		6		4		0		

Fonte: GEP / CES

No quadro II.3 e II.4 podemos verificar que a data de início do processo, a identificação de quem deu início ao processo, a situação que provocou a actuação do Tribunal, a suspensão da medida, o sexo do menor, a nacionalidade e a orfandade do menor são variáveis que apresentam uma margem de erro, em regra inferior a 20%, que não colide nem prejudica definitivamente as conclusões da nossa investigação¹⁶.

Quadro II.5
Validação – Processo Principiou

		CES																		Total Preenchimento GEP
		0		1		2		3		4		5		6		7		8		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
GEP	1			0	0,0%											2	28,6%	5	71,4%	7
	2	1	2,3%			39	88,6%	1	2,3%							1	2,3%	2	4,5%	44
	3							0	0,0%											0
	4									1	50,0%				1	50,0%				2
	5					1	5,6%			1	5,6%	13	72,2%	3	16,7%					18
	6									1	7,7%			3	23,1%			9	69,2%	13
	7															14	82,4%	3	17,6%	17
	8	1	2,6%			2	5,3%									3	7,9%	32	84,2%	38
Total de Preenchimento CES		2		0		42		1		3		13		7		20		51		

Fonte: GEP / CES

O registo dos processos em que foram mobilizadores o curador (variável 2), pessoa de família do menor (variável 5), autoridade policial (variável 7) e outra autoridade (variável 8) apresenta taxas de fiabilidade superior a 72,2%, o que nos permite ter confiança nas análises que efectuaremos sobre estes dados. Por maioria de razão, a variável sexo é altamente fiável (mais de 90% das situações coincidem quer no preenchimento do GEP quer no preenchimento do CES).

¹⁶ Relativamente às variáveis que não constam desta análise, serão tidas em conta na próxima versão deste relatório.

Quadro II.6
Validação – Sexo

		Ces						Total Preenchimento GEP
		0		1		2		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Gep	1	3	4,3%	65	92,9%	2	2,9%	70
	2	2	2,9%	3	4,3%	64	92,8%	69
Total de Preenchimento CES		5		68		66		

Fonte: GEP / CES

Relativamente à observação do menor (42,4% de erro), a nossa amostra leva-nos a ponderar que, no preenchimento dos verbetes do GEP, possam ter sido consideradas situações de observação que afinal não aconteceram, dado que, de acordo com o nosso preenchimento, existe um maior número de processos, que na base de dados do GEP, nos quais não existiu observação.¹⁷ (quadro 6).

Quadro II.7
Validação – Menor foi Observado

		CES						Total Preenchimento GEP
		0		1		2		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
GEP	0	70	98,6%	1	1,4%			71
	1	9	50,0%	8	44,4%	1	5,6%	18
	2	2	50,0%			2	50,0%	4
	9	46	100,0%					46
Total de Preenchimento CES		127		9		3		

Fonte: GEP / CES

De destacar que, como mostram os quadros II.3 a II.11, as variáveis mais expressivas numericamente, excepto a da idade do menor, apresentam uma taxa de fiabilidade, na maioria dos casos, superior a 80%.

¹⁷ No projecto de investigação, apenas consideramos a observação realizada nos termos do art. 56º da OTM. Não sabemos qual a orientação utilizada pelos funcionários, embora se possa admitir como possível o preenchimento desta variável em processos no âmbito dos quais tenha sido elaborado relatório de observação do menor enquanto parte integrante de outros relatórios, como os sociais.

Relativamente à margem de erro na decisão tomada, atente-se que as medidas de acompanhamento educativo, colocação em estabelecimento de educação e de internamento em estabelecimento de reeducação apresentam uma taxa de fiabilidade de, respectivamente, 100%, 80% e 93,8%.

Nesta variável da decisão é de salientar que a margem de erro se concentra na medida de entrega aos pais, tutor ou pessoa encarregada da sua guarda (59,6%), que os funcionários judiciais preencheram como medidas de colocação em família idónea, colocação em estabelecimento de educação ou regime de aprendizagem ou nas outras medidas não especificadas, o que pela natureza das medidas não desvirtua a análise que venha a ser efectuada.

Quadro II.8
Validação – Tipo de Crime

		CES										Total Preenchimento GEP
		0		114		133		181		187		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
GEP	114			1	100,0%							1
	133	1	33,3%			2	66,7%					3
	181							4	100,0%			4
	187									1	100,0%	1
Total de Preenchimento CES		1		1		2		4		1		

Fonte: GEP / CES

Os crimes praticados por menores relativos aos processos da nossa amostra encontram-se registados na base de dados do Gep de um modo muito fiável.

Quadro II.9
Validação - Decisão

		CES																Total Preenchimento GEP
		0		2		4		5		6		9		10		11		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
GEP	2	1	1,0%	40	40,4%			16	16,2%	32	32,3%	1	1,0%			9	9,1%	99
	4					11	100,0%											11
	5			1	100,0%			0	0,0%									1
	6									4	80,0%					1	20,0%	5
	7															1	100,0%	1
	9											15	93,8%	1	6,3%			16
	11			1	16,7%	2	33,3%			2	33,3%					1	16,7%	6
Total de Preenchimento CES		1		42		13		16		38		16		1		12		

Fonte: GEP / CES

Quadro II.10
Validação – Orfandade

		Ces						Total Preenchimento GEP
		1		2		4		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Gep	1	5	83,3%			1	16,7%	6
	2			6	85,7%	1	14,3%	7
	3					2	100,0%	2
	4	3	2,4%	1	0,8%	120	96,8%	124
Total de Preenchimento CES		8		7		124		

Fonte: GEP / CES

A mesma conclusão se pode tirar relativamente às variáveis orfandade e nacionalidade (Quadro II.10 e II.11).

A análise dos quadros 2 a 12 demonstram-nos que, na amostra de processos validados, as margens de erro são inferiores ao que por vezes se pensa e que domina inclusivamente o discurso dos magistrados e funcionários judiciais.

Consequentemente, com as limitações apontadas, os dados estatísticos são um elemento importante a considerar no conhecimento da justiça de menores em Portugal.

Como já escreveram antes (Santos et al 96:96) os resultados sugerem algumas recomendações no sentido de melhorar o trabalho estatístico e a sua utilização pela comunidade científica.

Quadro II.11
Validação – Situação que levou à intervenção do Tribunal

		CES																								Total Preenchimento GEP						
		1		2		1+2		3		1+3		4		5		1+6		7		3+7		5+7		11			12		5+12		7+12	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		Nº	%	Nº	%	Nº	%
GEP	1	20	87,0%				2	8,7%			1	4,3%																			23	
	2				1	100,0%																									1	
	1+2					1	100,0%																								1	
	3	9	9,9%					79	86,8%					1	1,1%	1	1,1%									1	1,1%					91
	1+3									2	100,0%																				2	
	4	2	40,0%									0	0,0%	1	20,0%			1	20,0%						1	20,0%					5	
	5												2	66,7%			1	33,3%													3	
	7																	0	0,0%	1	50,0%					1	50,0%				2	
	3+7																			0	0,0%	1	100,0%								1	
	12																				0	0,0%				5	83,3%			1	16,7%	6
4+12																							1	100,0%							1	
5+12													1	100,0%																	1	
7+12																												1	100,0%			1
Total de Preenchimento CES		31			1		1		81		2		1		5		1		2		1		1		1		8		1		1	

Fonte: GEP / CES

Quadro II.12
Validação – Nacionalidade

		Ces						Total Preenchimento GEP
		0		1		2		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Gep	1	4	2,9%	130	94,9%	3	2,2%	137
	2					2	100,0%	2
Total de Preenchimento CES		4		130		5		

Fonte: GEP / CES

A recomendação mais geral é que seja devidamente valorizado institucionalmente o trabalho de recolha de dados, atribuindo-o a quem tenha melhor preparação técnica para o fazer e contabilizando a sua qualidade ou falta dela nos processos de avaliação e de promoção das carreiras. A informatização do processamento da actividade judicial pode contribuir decisivamente para a maior fiabilidade das bases de dados.

Como referimos, uma das maiores deficiências no preenchimento dos boletins refere-se á informação sobre a idade e, eventualmente, a escolaridade do menor. Trata-se de uma informação que tende a não ser julgada muito importante pelos estatísticos por se tratar de dados “exteriores” ao sistema judicial e os serviços estarem vocacionados para valorizar sobretudo os dados “internos”, que são os que definem o trabalho judicial do ponto de vista institucional e administrativo. Pela mesma razão, os técnicos encarregados da notação carecem dos conhecimentos e estão pouco treinados e motivados para proceder a uma notação de qualidade no domínio dos “dados exteriores”. A verdade é que estes dados, se têm pouco interesse administrativo, são do maior interesse científico, uma vez que sem eles não é possível determinar o perfil social dos “consumidores” da justiça e, em última análise, o contexto social em que operam os tribunais. Se o objectivo for, como esperamos, de melhorar a interface entre a administração pública e a comunidade científica, será necessário introduzir algumas alterações concretas no processo de

notação e no tratamento da informação. Resulta ainda, do processo de validação efectuado, que existe uma desadequação do mais recente verbete estatístico às situações concretas expostas nos processos e, por outro lado, uma grande dificuldade em os funcionários se enquadrarem nos conceitos jurídicos, para aí transplantados, pelo que se recomenda que, a par da reforma em curso da justiça de menores se preparem novos verbetes, relacionáveis com os anteriores, e que seja ministrada formação aos funcionários judiciais no seu preenchimento, de modo a diminuir as actuais margens de erro.

CAPÍTULO III

A LITIGAÇÃO DOS MENORES

1. Movimento processual tutelar

Por movimento processual entende-se a variação no montante de processos entrados, pendentes e findos. No movimento são contabilizadas todas as acções e “processados autónomos”, de que são exemplo as cartas precatórias. Incluem-se, portanto, quer os processos que terminam num determinado Tribunal, quer os que transitam para outro Tribunal. O número de processos findos considerados do ponto de vista do movimento processual é, assim, superior, no mesmo ano, ao número de processos findos caracterizados¹ (Santos et al. 1996: 103 e segs.).

A análise do movimento processual e a explicação das suas variações deve ser efectuada tendo em consideração duas ordens de factores: os *factores endógenos*, isto é, próprios sistemas, e os *factores exógenos*, exteriores ao sistema.

¹ Os processos caracterizados, isto é, aqueles que dão lugar ao preenchimento de um boletim de notação individual para efeitos estatísticos, compreendem unicamente os processos tutelares que terminam em cada Tribunal, por decisão judicial em primeira instância. Só para estes processos está disponível a informação estatística referente, nomeadamente, às crianças à situação que provocou a actuação do tribunal e outras características do processo que utilizaremos para estudar a litigação de direito de menores nos próximos capítulos. Contudo, a análise do movimento é importante para que se possa comparar o registo dos processos entrados, findos e pendentes.

Os primeiros consistem em alterações legislativas (substantivas ou processuais), alterações institucionais e alterações técnicas.

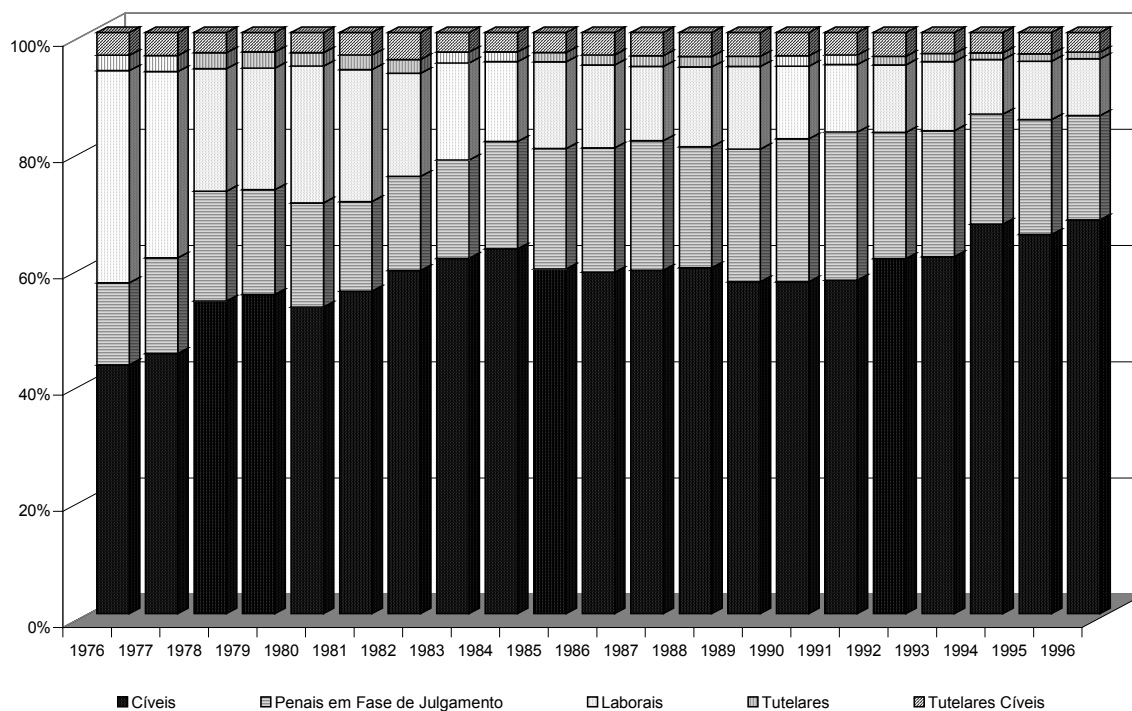
As *alterações legislativas* substantivas que podem reflectir-se no movimento processual são, por exemplo, a publicação de uma lei tutelar especialmente protectora.

Os factores exógenos dizem respeito às transformações sociais, económicas, políticas e culturais e ao seu impacto na administração da justiça, em geral, e no movimento processual, em particular. Podem assumir uma natureza muito diversa: desenvolvimento económico; variação da população; industrialização e urbanização; mudança de regime político; cultura local e sua propensão à litigação; acessibilidade do tribunal; grau de consciência de direitos, etc.

Estes factores não se fazem sentir de modo igual no movimento dos processos entrados, pendentes ou findos. De facto, pode admitir-se que o movimento dos processos entrados é sobretudo influenciado pelos factores exógenos e, dentro dos factores endógenos, pelas alterações legislativas substantivas. Quanto às alterações no movimento dos processos pendentes ou findos que não são mera consequência do crescimento ou diminuição dos processos entrados, a sua explicação tenderá a assentar sobretudo em factores endógenos, de natureza legislativa processual ou de natureza institucional ou técnica.

Gráfico III.1

Evolução percentual dos processos entrados segundo o tipo – cíveis, penais em fase de julgamento, laborais, tutelares e tutelares cíveis.



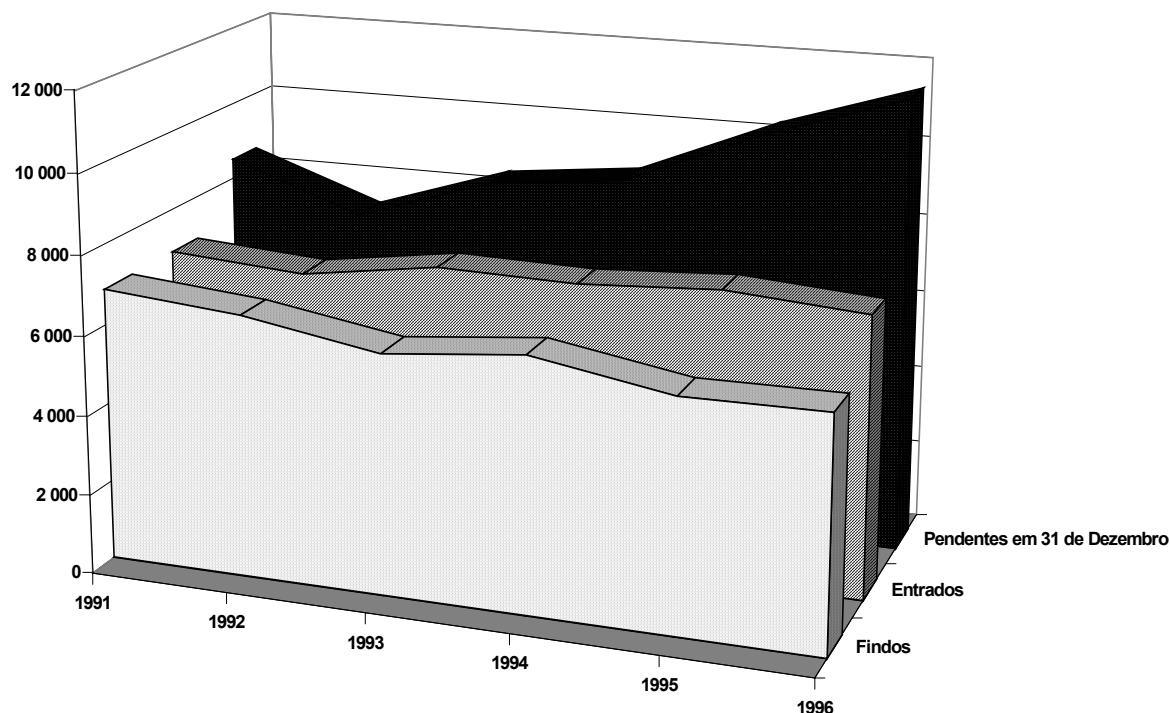
Fonte: Estatísticas da Justiça

A análise dos dados representados na Gráfico III.1 permite-nos, desde já, concluir que os processos tutelares representam, ao longo de período, menos de 2% dos processos entrados no sistema judicial e que a sua importância relativa tem mantido alguma estabilidade desde 1977, com um ligeiro decréscimo de 1983 para 1996. Esta diminuta importância relativa no sistema judicial tem como consequência uma também menor relevância do direito de menores e dos litígios relacionados com crianças para os diversos profissionais do foro.

As acções tutelares têm, no entanto, mantido uma certa estabilidade relativamente ao número de processos entrados, verificando-se que, em números absolutos, de 1991 para 1996, se registou uma subida de 6.750 para 7.503 processos. Através dos dados estatísticos do GEP, não é possível distinguir, entre os processos entrados, aqueles que consubstanciam situações

de crianças em risco, crianças vítimas de maus tratos, abandono, abuso do poder paternal, desamparadas ou inadaptadas à vida social e as crianças e jovens que praticaram crimes (Gráfico III.2).

Gráfico III. 2
Tutelares – pendentes, entrados e findos por ano (1991 – 1996)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

No que se refere aos processos findos, revela-se um ligeiro decréscimo de 6.878 processos, em 1991, para 5.829 processos em 1996, o que demonstra que a tutela judicial não está a conseguir resolver, no mínimo, um número de processos igual ao número de entradas.

Os processos pendentes dão-nos a medida das solicitações relativas a crianças e jovens, que o Tribunal ainda não conseguiu satisfazer.

Os números que nos revelam as estatísticas da justiça são preocupantes já que de 8.510 processos pendentes em 1991, passamos para 11.443, em 1996. Relembre-se que, como referimos a propósito da validação estatística

efectuada, existem, no Tribunal de Menores de Lisboa, relativamente ao ano de 1996, cerca de 2.000 processos que não constam das estatísticas da justiça, por terem já uma primeira decisão judicial de primeira instância, sendo, portanto considerados findos no GEP mas que continuam pendentes nas secções, a requerer trabalho dado que, as medidas continuam a ser acompanhadas, mesmo que formalmente, pelo Tribunal. (Quadro III.1).

Quadro III.1

Movimento Processual dos Processos Tutelares (1991-1996)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Quantos Entraram	Distribuídos	6750	6586	7126	7033	7217	7003
	Reiniciados	147	74	48	71	93	61
	<i>Total</i>	<i>6 897</i>	<i>6 660</i>	<i>7 174</i>	<i>7 104</i>	<i>7 310</i>	<i>7 064</i>
Pendentes em 31 de Dezembro	Em Andamento	8375	7098	8255	8595	9821	11129
	Suspensos	135	212	197	242	476	314
	<i>Total</i>	<i>8 510</i>	<i>7 310</i>	<i>8 452</i>	<i>8 837</i>	<i>10 297</i>	<i>11 443</i>
Findos	Arquivados Liminarmente	707	338	261	391	165	265
	Arquivados sem aplicação de medida	2 599	2 441	2 311	2 161	1 879	1 999
	Pela remessa a outro tribunal	774	797	889	888	775	637
	Pela aplicação da medida - 1ª medida	2 125	2 406	2 156	2 607	2 691	2 506
	Pela aplicação da medida - Novas medidas	336	359	276	195	163	198
	<i>Total</i>	<i>6 541</i>	<i>6 341</i>	<i>5 893</i>	<i>6 242</i>	<i>5 673</i>	<i>5 605</i>

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Este aumento de pendência processual não é explicável pelo aumento de entradas de processos não tutelares, dado que o Tribunal de Menores de Lisboa é uma jurisdição especializada neste tipo de acções.

Esta incapacidade do sistema judicial, ainda, se torna mais inexplicável quando, segundo as estatísticas da justiça, não se verifica, como referimos, um aumento dos processos entrados. Assim, a explicação de tal fenómeno terá de ser encontrada no modo como os processos são tramitados na rotina diária dos tribunais, como procuraremos demonstrar neste estudo.

1.1. Entre os processos pendentes e os findos: os suspensos e os arquivados

Para além dos processos que se encontram a seguir os seus trâmites legais existem processos pendentes, cujo andamento se encontra suspenso por decisão judicial, por um determinado período de tempo, aguardando a evolução da situação da criança ou jovem, cujo comportamento é objecto do referido processo (Quadro III.1)

Nestes casos a suspensão do processo é funcionalmente uma medida, dado que a criança ou jovem sabem que o processo está pendente e se voltar a praticar crime ou se a situação de risco reaparecer, o Tribunal não arquivará o processo e tomará a decisão que considerar adequada.

Os efeitos da suspensão do processo, que em 1996 não chegou a 3% dos processos pendentes são também frequentemente conseguidos de um modo não formal nem registável, como seja através duma tramitação lenta, em que se vai averiguando a evolução da situação do menor.

Encontramos, ainda, na análise dos dados do movimento processual duas situações, que nos merecem uma análise específica: os arquivamentos liminares e os arquivamentos sem aplicação de medida. Ora, como veremos, para além dos arquivamentos liminares efectuados em processo tutelar existe um número significativo de situações que chegam ao conhecimento do Tribunal e sem que sejam autuadas em processo são liminarmente despachadas no próprio expediente para arquivo². Assim, os arquivamentos liminares são compostos pelos que constam dos dados da base de dados do GEP (707 em 1991 e 265 em 1996), a que acresce os arquivados sem processo e, por isso sem registo.

² Cfr. infra “Arquivamentos liminares: os menores à porta do sistema”.

Os processos arquivados sem aplicação de medida são, em regra, corolário dos processos suspensos ou em que o juiz não arquivando liminarmente decide após a recolha de prova não ser necessário aplicar qualquer medida. Ora, estes processos de crianças em risco ou que praticam crimes representam em 1989, e 1996, respectivamente 39,7% (2599) e 35,6% (1999) da totalidade dos processos tutelares findos nesse ano. A estes processos há que acrescer os que são findos por serem remetidos a outro Tribunal (637 em 1996), por aplicação de primeira medida (2506 em 1996) e pela aplicação de novas medidas (198)³. (Quadro III.1).

Atende-se que quando de seguida formos analisar os denominados processos findos unicamente estamos a considerar aqueles que terminaram pela aplicação de primeira medida. Consequentemente o universo dessa análise representa unicamente cerca de dois terços de todos os litígios relacionados com crianças em risco ou que praticam crimes que foram judicializados.

2. A litigação “de menores”: evolução de 1942 a 1996.

A litigação de menores é judicializada pela instauração de processos tutelares, que, nos termos da actual organização tutelar de menores (Decreto-Lei nº 314/78, de 27 de Outubro), poderão ter na sua origem as situações previstas nos artigos 13º, 15º e 19º da OTM , que aqui agrupamos em três grupos:

³ Os números de processo resultados da análise do movimento processual não coincidem totalmente com os que constam dos dados de caracterização dos processos findos, devido aos diferentes momentos e métodos de recolha de informação estatística, a razão pela qual ocorrem pequenas discrepâncias.

- 1- A criança, menor de 18 anos, vítima de comportamentos desadequados por parte dos detentores do poder paternal ou das pessoas que detêm a guarda de facto - crianças vítimas de maus tratos ou em situações de abandono ou desamparo capazes de pôr em perigo a sua saúde, segurança, educação ou moralidade - artigo 15º, al a) e 19º da OTM;
- 2- A criança cuja conduta desadequada é reveladora de dificuldades de integração social. Agrupam-se, aqui, as situações previstas na OTM, nos artigos: 13º, alínea a - menores, entre os 12 e os 16 anos, “que mostrem dificuldade séria de adaptação a uma vida social normal, pela sua situação, pelo seu comportamento ou pelas tendências que haja revelado”; 15, alínea b - menores, entre os 14 e os 18 anos, que se “mostrem gravemente inadaptados à disciplina da família, do trabalho ou do estabelecimento que se encontrem internados” ; ou, ainda, art. 13º alínea b - menores, entre os 12 e 16 anos, que “se entreguem à mendicância, vadiagem, prostituição, libertinagem, abuso de bebidas alcoólicas ou uso ilícito de estupefacientes”.
- 3- A criança, de idade compreendida entre os 12 e os 16 anos, que se constitua como “agente de algum facto qualificado pela lei penal como crime ou contravenção” - artigo 13º, al c).

A formulação legal relativa às situações de crianças justiciáveis, alterou-se ao longo do período de tempo em análise. Em 1942, encontrava-se em vigor o Decreto de 10 de maio de 1911, conhecido como “Lei de protecção á infância”, no qual eram consagradas categorias jurídicas distintas, embora reconduzíveis às da actual Lei:

1. “menores sem domicilio certo, nem meios de subsistência, abandonados, pobres, maltratados”, que poderá ser equiparada á categoria actual de “menores em perigo moral”,

2. “menores ociosos, vadios, mendigos ou libertinos”, corresponderá á actual formulação de “menores indisciplinados e desamparados”,
3. “menores autores de contravenções ou crime”, categoria que se mantém.

A reforma de 1962, acentua a vertente do direito de menores relativa á delinquência. Assim de modo a que se possa fazer uma análise comparada da evolução da justiça de menores, entre 1942 a 1996, obviando ás dificuldades de qualificação jurídica, anteriormente referidas, iremos organizar as várias qualificações, previstas ao longo das sucessivas legislações, em três grupos:

- Crianças vitimas de maus tratos e abandono (ou anteriormente crianças em perigo moral);
- Crianças inadaptadas (ou anteriormente crianças indisciplinadas e inadaptadas);
- crianças que praticam crimes.

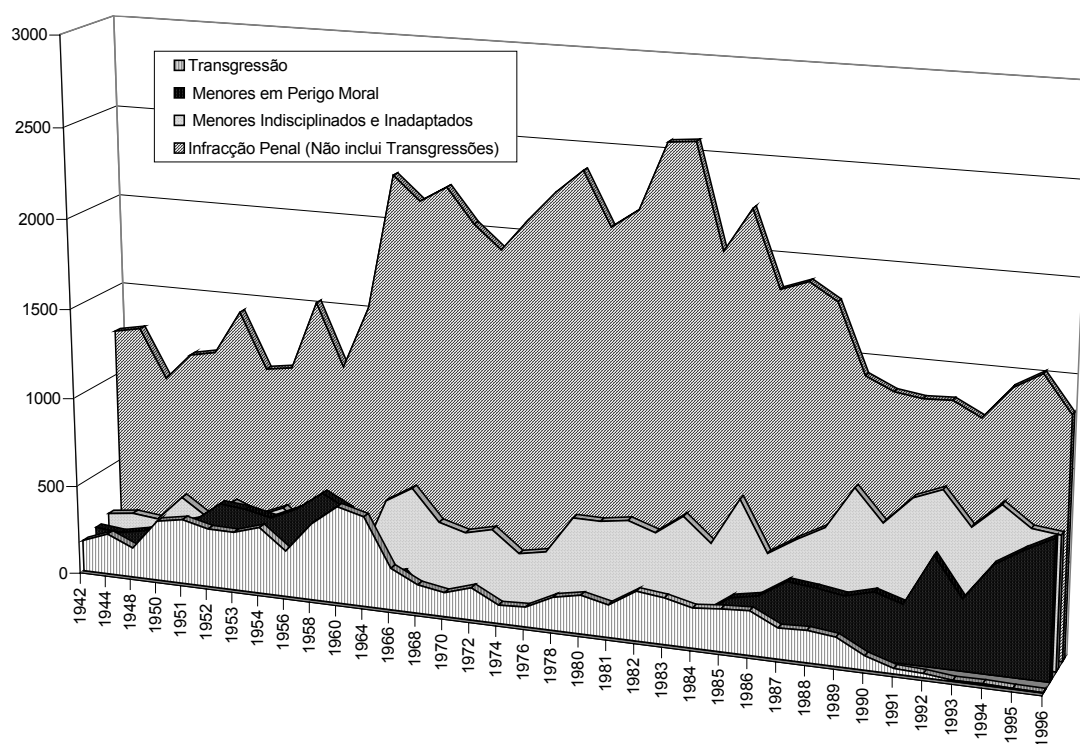
Na nossa análise, associaremos, por vezes, os dois primeiros conceitos na categoria de “crianças em risco” ou “em perigo”, utilizadas como sinónimos, embora a primeira acentue o enfoque sociológico ou de política social do problema, e o segundo a perspectiva jurídica.

De 1942 a 1996 podemos subdividir a estrutura da justiça de menores, na óptica dos processos findos e caracterizados em que foram aplicadas medidas, em três grandes períodos (Gráfico III.3 e III.4):

- a) **o primeiro período vai de 1942 a 1960** – Tendo como referência os anos de menor e de maior número de processos findos, este período caracteriza-se por uma variação entre 1.006 (61,8%) processos de

menores que praticaram crimes decididos pelos tribunais, em 1948, e 1.523 (56,5%) processos terminados em 1960. No que se refere às outras duas categorias que provocam a intervenção do tribunal, que podemos agrupar na categoria das crianças em risco, esse primeiro período caracteriza-se por uma variação entre 435 (23,4%) processos, em 1942, e 861 (34,9%) processos, em 1958. De acordo com os conceitos legais da altura, tivemos 154 menores em 1942, 361 menores em 1954 e 154 em 1969, que foram considerados menores indisciplinados. No que se refere aos menores em perigo moral eles variaram entre 201 em 1942, 424 em 1952, 552 em 1958 e 477 em 1960.

Gráfico III.3
Evolução da litigação de menores de 1942 a 1996



Fonte: Estatísticas da Justiça

b) **O segundo período vai de 1964 a 1988**⁴ – Este segundo período, no que se refere aos processos findos relativos a menores que praticam crimes, caracteriza-se por um grande crescimento a partir de 1964, com 2.262 (66,8%) processos, descendo ligeiramente até 1972 com 1.907 (75% devido à descida do número de transgressões praticadas por menores) processos, voltando a crescer até 1983, com 2.568 processos (embora represente 75%) processos voltando a descer, a partir dessa data, até 1988 com 1.790 (60,8%) litigação findos relativos a crimes. Relativamente às crianças em risco, em 1964 o tribunal decidiu 622 (18,4%) processos, passando a 744 (23,9%), em 1966, 287 (11,6%) em 1974, 544 (18,7%) em 1981 e 979 (33,3%) em 1988. Assim, desde a década de oitenta que se nota uma tendência para o crescimento do número das crianças em risco cuja situação é levada ao tribunal.

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

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

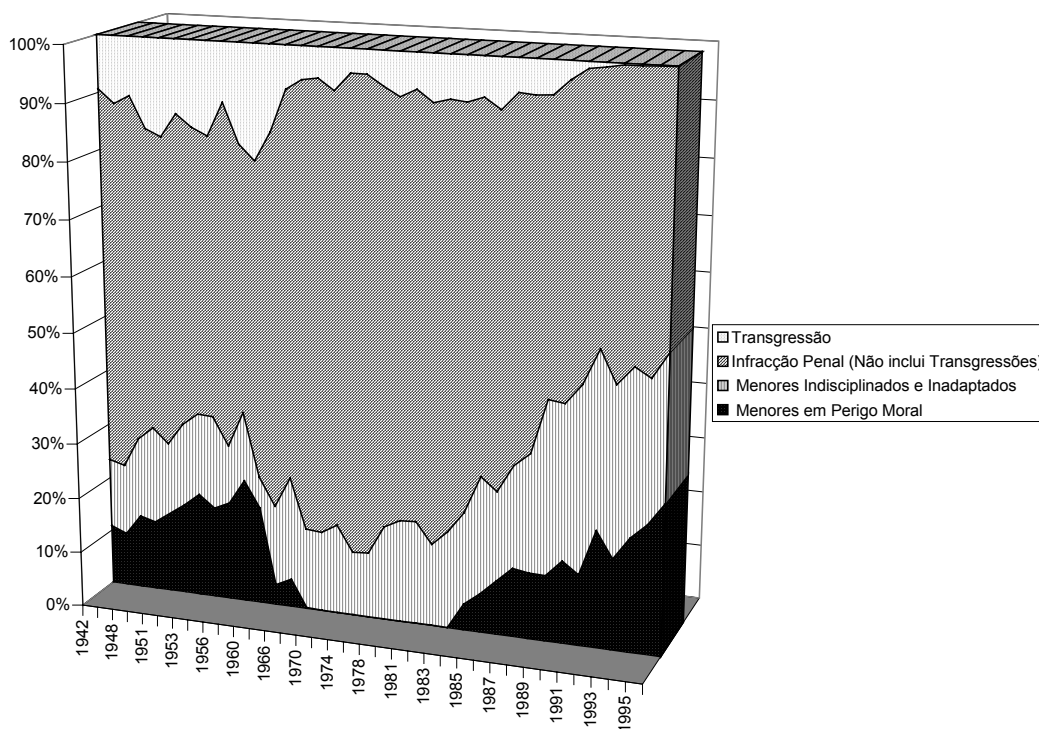
⁴ No ano de 1962 não foram publicadas estatísticas da justiça relativamente à justiça tutelar.

verificava uma tendência para a diminuição, no mesmo período, do número de crianças em risco.

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

Gráfico III.4

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



Fonte: Estatísticas da Justiça

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

A especial atenção, relativamente a estes menores, mantêm-se no segundo período referido, com um ligeiro acréscimo de situações que surgem em Tribunal, verificando-se, porém, um aumento significativo (numa média de cerca do dobro) dos menores que chegam a Tribunal como autores de crime⁵.

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

O segundo ponto de ruptura e a diminuição dos menores que praticam crimes, seleccionados pelo sistema, é, também paradoxal, dado que ocorre no momento em que sobe de tom o discurso da insegurança dos cidadãos e cresce a visibilidade mediática da criminalidade juvenil.

Como hipótese admite-se, por ora, que as entidades policiais se encontram mais preocupadas com outro tipo de criminalidade, que não aquela praticada por crianças, e que, por isso, tenha aumentado a criminalidade juvenil oculta, nomeadamente nos bairros suburbanos de Lisboa e Porto, onde se encontra “protegida” pelas redes tráfico de droga e dos gangs juvenis.

O crescimento do número de crianças em risco, que chegam a tribunal, poderá, certamente, ser atribuído a todo o trabalho de reflexão e de formação de magistrados nesta área, efectuado, desde o início dos anos 80, pelo Centro

⁵ Atendendo à sua posterior descriminalização e uma certa estabilidade (só em 1960 e 1964 foram atingidos um número de transgressões superior a 500) não se considerou, nesta análise a prática de transgressões.

de Estudos Judiciários⁶, bem como a grande visibilidade do tema e a criação de diversas organizações da sociedade civil, preocupadas com o fenómeno.

2.1. Evolução das crianças em risco de 1942 a 1996.

Os registos existentes, de 1942 a 1960, classificam a situação, que provocou a actuação do tribunal, distinguindo entre menores indisciplinados e menores em perigo moral.

Verifica-se que os menores indisciplinados, cujos titulares do poder paternal solicitavam a ajuda do tribunal, varia nesse período entre 154, em 1942, 361, em 1954 e 154, em 1960. Por sua vez os menores em perigo moral eram 201, em 1942, crescendo na década de 50 representando em 1952, 424, em 1958, 552 e em 1960, 477.

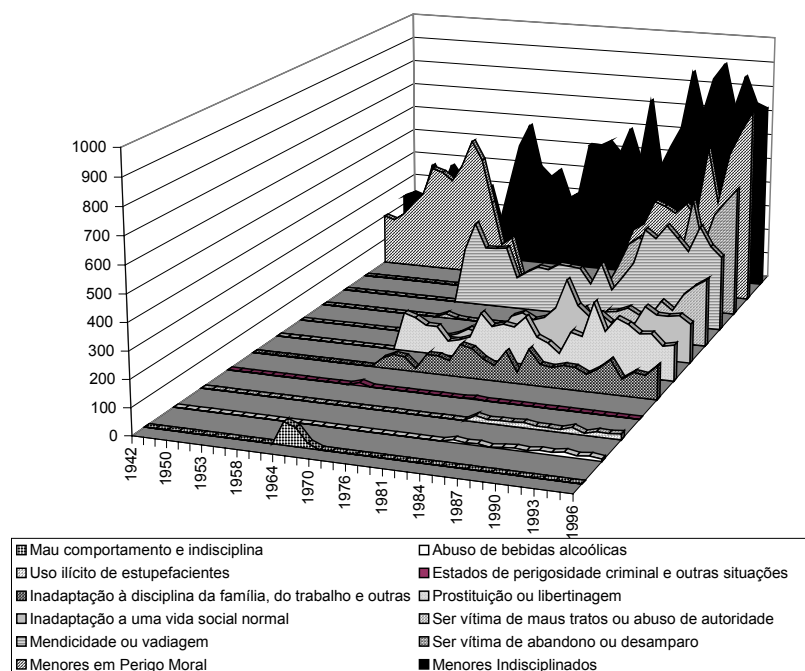
A partir de 1964, os registos classificam as situações, na origem da actuação do tribunal, como de inadaptação à vida social e maus tratos e abandono.

Efectuando, agora, uma análise individual, relativamente a cada uma das referidas categorias, constata-se que, ao longo de todo o período, a mendicidade ou vadiagem é a categoria pela qual o maior número de menores é levado a tribunal, 219 em 1964, 242 em 1972, verificando-se a partir de 1974 uma diminuição para metade, ou seja 125, que cresce até 1982, com 193 processos, verificando-se até 1988 uma alternância entre ligeiras descidas e ligeiros crescimentos. Verifica-se, ainda, um crescimento acentuado em 1989

⁶ No fim da década de 1970 e na década de 1980, Laborinho Lúcio e Armando Leandro animaram, no CEJ, o denominado Grupo de Reflexão sobre Crianças em Risco, no qual magistrados, técnicos de serviço social e cidadãos discutiam, informalmente, uma estratégia comum para fazer face a este problema. Nessa mesma época fundaram a Associação Portuguesa para o estudo do direito de menores e família.

atingindo 393 casos em 91 e 399 casos em 1994, com uma ligeira quebra em 1986 com 288.

Gráfico III.5
Crianças em risco de 1942 a 1996



Fonte: Estatísticas da Justiça

Nota: A categoria "Menores em Perigo" é a soma das categorias "Ser vítima de Maus Tratos" e "Abandono ou desamparo"; a categoria "Menores Indisciplinados" é a soma das restantes.

Os valores do ano 1964 são a média do ano anterior e seguinte.

A prostituição ou libertinagem assumem relevância entre 1964 e 1970 – 146 a 167 processos – decrescendo progressivamente nos anos seguintes, sendo de 55 casos em 1972. Voltam a crescer a partir de 1978 – 177 casos, decrescendo a partir de 1984 até 1986 – 56 casos, e aumentando vertiginosamente a partir de 1987 – 142 casos, atingindo 263 em 1989, 195 em 1992, e decrescendo até 136 em 1996.

A inadaptação a uma vida social normal só assume relevância a partir de 1980 com 107 crianças, crescendo até 1985 com 271 crianças, decrescendo posteriormente sendo em 1996, 150 crianças.

A inadaptação à disciplina da família e do trabalho, assume também especial relevo a partir de 1978 com 122 processos, voltando-se a partir de 1986 a número similares aos dos anos 60 com números inferiores a 100 casos, excepto no ano de 1992 e 1996.

O abuso de bebidas alcoólicas e o uso ilícito de estupefacientes só aparece no sistema a partir de 1984, apresentando, no entanto, números muito baixos, sendo de 30 casos no ano de 1996.

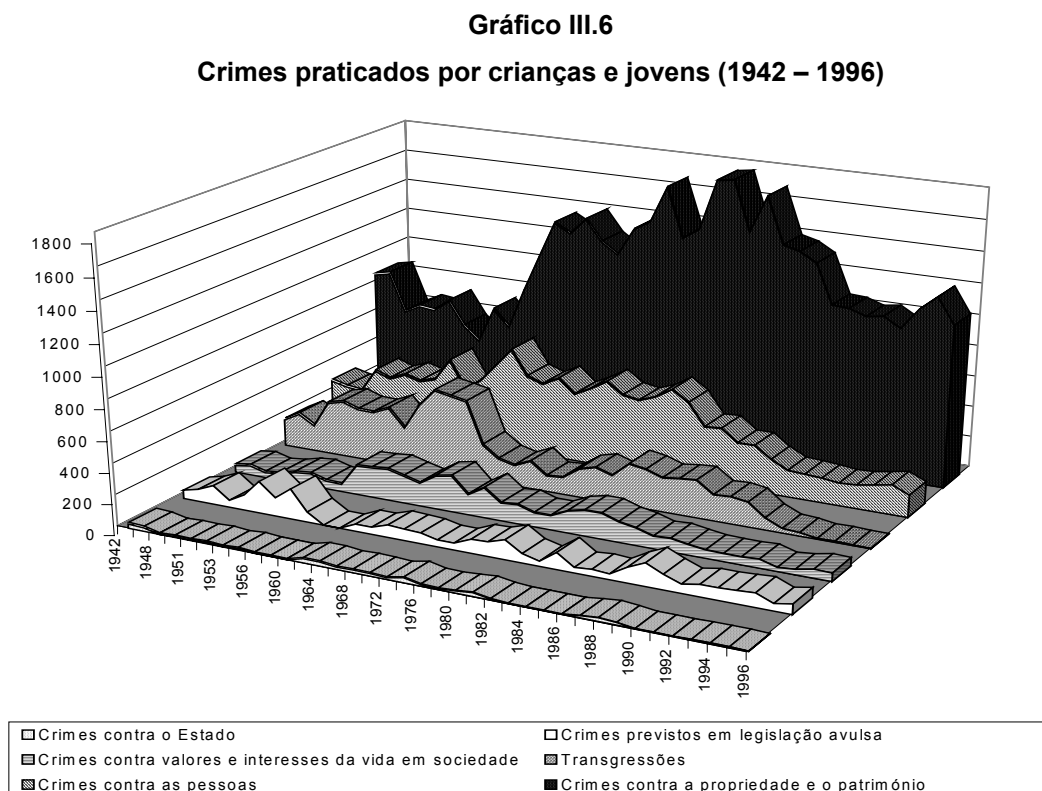
As categorias de menores vítimas de maus tratos ou abandono têm algum relevo nos anos de 1964 e 1966, sendo, neste ano, de 5 casos de maus tratos e 154 de abandono ou desamparo. Essas categorias só se tornam relevantes a partir de 1984, verificando-se relativamente, às crianças abandonadas, um crescimento de 59 em 1984 para 504 em 1996. As crianças vítimas de maus tratos, cujo conhecimento chega a tribunal, passam também de 74 em 1984 para 259 em 1996.

2.2. As crianças e jovens que praticaram crimes: evolução de 1942 a 1996

No estudo ao período em análise, como em todos os outros estudos efectuados nos últimos anos sobre a criminalidade praticada por crianças e jovens, os crimes contra a propriedade representam, em regra, mais de 50% de toda a criminalidade juvenil. Assim, de 849 crimes contra a propriedade, em 1942, representando 59,7%, passamos para 736 em 1952 representando 41,9%. Em 1964, o número absoluto de crimes praticados por crianças e jovens cresce para 1364 (49,3%), aumentando para 1390 (63,7%) e 1467 (66%) respectivamente em 1974 e 1984.

No início da década, em 1990, temos um decréscimo, em número absoluto, de crimes para 1.067, mas que representam 75,1% dos crimes praticados por jovens, o que se mantém de um modo estável até 1996, ano em que crimes cometidos por crianças e os jovens deram origem a 1.052

processos findos relativos a crimes contra a propriedade, que representam 79,9% dos crimes judicializados, cuja autoria foi imputada a crianças e jovens (Gráfico III.6).



Fonte: Estatísticas da Justiça

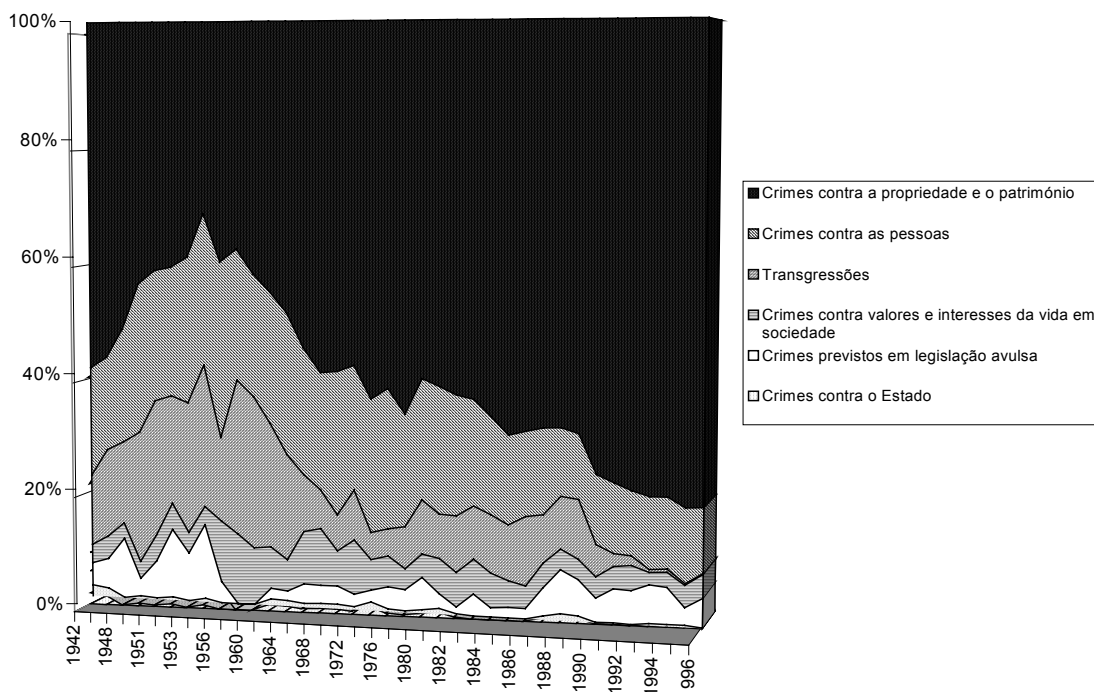
Ao longo dos 54 anos em análise podemos também afirmar que os anos de 1964 e 1989 foram momentos de ruptura na judicialização dos crimes praticados por crianças e jovens até 16 anos de idade.

A partir de 1964, a criminalidade contra a propriedade cresce em números absolutos e em percentagem dos processos relativos a crimes praticados por crianças e jovens. Os crimes contra as pessoas no início do período (1964) representam 24,4%, o que vai decrescendo até que, em 1989, já só se representam 11% da criminalidade das crianças e jovens, que é judicializada.

A partir de 1989, o número absoluto de crimes decresce, tanto nos crimes contra a propriedade como nos crimes contra as pessoas, mas aqueles quase

hegemonizam o sistema atingindo cerca de 80% da totalidade da criminalidade de crianças e jovens (Gráfico III.7).

Gráfico III.7
Crimes (1942 – 1996)



Fonte: Estatísticas da Justiça

Como se escreveu em Santos et al. (1996) esta hegemonização dos crimes contra a propriedade que é paralela à sua concentração nas áreas urbanas de Lisboa e Porto, terá necessariamente relação com os níveis de urbanização dessas cidades, o crescimento das periferias, o crescimento da exclusão social e a expansão de uma cultura de consumo, com a proliferação do tráfico e consumo de droga, que paradoxalmente não aparece de modo significativo nos dados estatísticos da justiça de menores, mas que consensualmente é um grande indutor de crimes contra a propriedade.

2.3. A evolução 1989 a 1996

No terceiro período, em análise, entre 1989 e 1996 findaram na jurisdição de menores (tribunais de competência especializada e tribunais comuns)

18.518 processos, assim distribuídos pelos anos considerados: 1989-2.758; 1991-2.425; 1992-2.777; 1993-2.278; 1994-2.780; 1995-2.780; 1996-2.808⁷.

O número de processos manteve-se regular ao longo dos anos considerados, facto esse que constitui, desde já, um dado a ter em conta, uma vez que não confirma as afirmações, tão frequentes nos últimos anos, de que os problemas da delinquência juvenil e da inadaptação social das crianças e dos adolescentes se têm vindo a intensificar. Essas afirmações ou não correspondem à realidade ou a (nova) realidade não tem repercussão judiciária.

Um segundo dado que chama a atenção é o reduzido número de processos anualmente findos na jurisdição de menores. Para a qualificação dos processos como “findos” utilizámos, como já se referiu, o critério seguido pelo GEP para efeito do preenchimento dos verbetes estatísticos, assim considerando aqueles nos quais foi aplicada uma medida tutelar. Sabemos que, de acordo com a OTM, os processos tutelares só findam verdadeiramente quando o menor atinge os 18 anos, estando até essa data sempre em aberto, uma vez que as medidas aplicadas podem ser livremente modificadas pelo tribunal e mesmo as decisões de arquivamento podem ser objecto de revisão. Mas este facto, sem dúvida da maior importância quando se pretende ponderar o volume de trabalho de um tribunal de menores, como já referimos não se reveste de importância para o aspecto que de momento estamos a analisar, ou seja, o número de menores cuja situação foi objecto de apreciação judiciária tutelar.

O número anual apurado de processos findos é baixo em termos absolutos, ou seja, quando considerado em relação à população de idade

⁷ Não se analisam os dados do ano de 1990, dado que eles já não se encontravam disponíveis no formato dos outros dados no GEP, e os que se encontravam no CES avariaram-se.

inferior a 19 anos. Em 1996, temos 2693 processos findos, para uma população de crianças e jovens de 2.463.890 e baixo também quando visto em termos de percentagem dos processos iniciados nos tribunais^{8;9}.

Quadro III.2

A relação entre o número de processos tutelares e a população portuguesa com menos de 19 anos

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Processos Tutelares	2.425	0,09%	2.777	0,10%	2.278	0,09%	2.780	0,11%	2.808	0,11%	2.693	0,11%
Total 0-19 Anos	2.762.340		2.703.290		2.651.680		2.590.460		2.523.070		2.463.890	

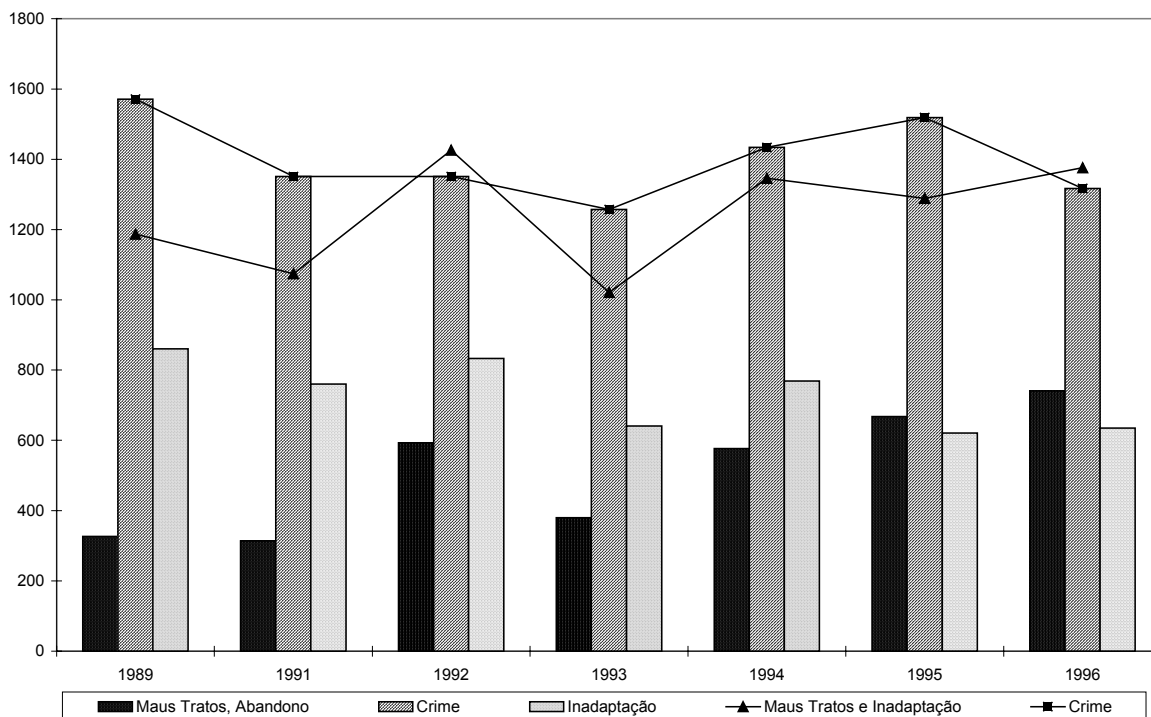
Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça / INE

Para efeitos de tratamento da informação estatística, optámos por agrupar as situações previstas na OTM de acordo com o esquema anteriormente exposto, denominando-as, de um modo sintético, por **maus tratos/abandono, inadaptação e crime**, respectivamente. Na verdade, os números referentes a cada uma das situações mencionadas no diploma são, em regra, demasiado baixos para ter sentido o seu tratamento de forma autónoma. Porém, sempre que tal se justifique, descenderemos a uma análise dos dados referentes a situações individualmente consideradas.

⁸ Os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística só nos dão o número de crianças e jovens de 0 a 19 anos, razão pela qual a análise efectuada é meramente tendencial.

⁹ Como referimos os processos tutelares findos nunca ultrapassam 2% dos processos judiciais que correm os seus termos nos Tribunais.

Gráfico III.8
Situações que determinaram a intervenção (agrupadas) de 1989 a 1996



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O dado mais significativo é o forte aumento da intervenção judiciária nos casos de maus tratos/abandono; essa intervenção mais que duplica, tanto encarada em números absolutos (327, em 1989 e 721, em 1996) como em percentagem dos processos findos (gráfico III.8).

Os processos originados em situações de inadaptação conhecem uma ligeira descida, bem como os derivados da prática de um facto considerado pela lei penal como crime.

As situações desencadeantes da intervenção merecem, assim, um olhar mais pormenorizado.

Quadro III.3
As situações de crianças em risco de 1989 a 1996

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

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

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

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

resposta adequada ou, ainda, que sejam situações sujeitas a reduzida intervenção judicial e social.

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

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

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

Quanto às restantes situações com visibilidade judiciária, verifica-se entre 1989 e 1996 uma mudança na respectiva hierarquia como razões desencadeantes do processo.

Quadro III.4

A importância das situações que provocam a intervenção judiciária

	1989		1996	
	Nº	%	Nº	%
Vadiagem	320	27,3%	264	19,6%
Libertinagem	237	20,2%	120	8,9%
Abandono	309	26,3%	504	37,3%
Inadaptação a uma vida social normal	123	10,5%	150	11,1%
Maus tratos	100	8,5%	186	13,8%
Inadaptação à disciplina da família	85	7,2%	126	9,3%
Total	1174		1350	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quer isto dizer que, enquanto em 1989 os tribunais ainda apreciavam prioritariamente situações ligadas ao comportamento do menor (vadiagem, libertinagem, inadaptação), seguindo a orientação vinda de épocas passadas, em 1996 debruçam-se em primeira linha sobre as situações de desprotecção das crianças. Não havendo razões para crer que se tenha verificado no período considerado uma mudança significativa nos problemas sociais sentidos pelas crianças (ou seja, um efectivo agravamento das situações de abandono e maus tratos ou uma menor frequência das situações de inadaptação e marginalização social), o que terá mudado durante o período considerado terão sido as opiniões das pessoas e entidades que encaminham os casos para os tribunais sobre as situações que devem ou não ser objecto desse encaminhamento.

Para além desta modificação na sociedade, terão possivelmente também mudado as representações dos magistrados (curadores e juizes de menores) sobre o seu papel, no sentido de considerarem como prioritária a sua intervenção nas situações de maus tratos e desprotecção infantil. Estas representações podem repercutir-se fortemente no número de processos findos, tendo em conta os amplos poderes discricionários que caracterizam o processo tutelar

2.3.1. As situações acumuladas

Em relação a algumas crianças, verifica-se a acumulação de diversas das situações justificativas da intervenção tutelar¹⁰. Esses casos não são muito frequentes. Em relação a certos problemas, a acumulação é fácil de compreender, dada a ligação normal entre as situações invocadas (por exemplo, situações de maus tratos e de abandono/desamparo, ou de inadaptação à vida social e à disciplina da família/escola), não carecendo de

¹⁰ Conforme decorre da validação (ver Capítulo II) o registo de acumulação de diversas situações unicamente representa uma parte do total dessas situações.

grandes explicações. Já outros tipos de acumulação nos parecem merecedores de atenção. Pensamos sobretudo nos casos em que a criança conhece simultaneamente problemas de natureza diversa, ou seja, situações de vitimação e situações ligadas ao seu próprio comportamento (usando o esquema anteriormente estabelecido).

Quadro III.5
Situações acumuladas

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Inadaptação	9	18,0%	11	34,4%	6	11,8%	14	21,2%	11	11,8%	20	26,0%
Maus Tratos e Crime	1	2,0%	3	9,4%	2	3,9%	5	7,6%	8	8,6%	10	13,0%
Inadaptação e Crime	40	80,0%	16	50,0%	43	84,3%	46	69,7%	74	79,6%	47	61,0%
Maus Tratos, Inad. e Crime	0	0,0%	2	6,3%	0	0,0%	1	1,5%	0	0,0%	0	0,0%
Total	50		32		51		66		93		77	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A acumulação menor-vítima (de maus tratos, abandono) e menor agente de um facto qualificado pela lei penal como crime é rara: 29 casos, ao longo dos anos considerados, sendo o máximo de casos anuais, observado em 1996, uma dezena. Parece portanto tratar-se de duas categorias bem distintas de menores, o que põe em causa a ideia de que as crianças maltratadas correm maiores risco de se tornarem delinquentes (Quadro III.6).

E também rara (embora um pouco menos) a acumulação num menor-vítima de alguma das situações que considerámos de inadaptação social (71 casos). Nestas situações, o problema que mais frequentemente se acumula à vitimação é a vadiagem (28 casos).

Raríssima (unicamente 3 casos) a acumulação numa mesma criança de problemas ligados aos três grandes grupos de situações.

Já a acumulação de uma situação de inadaptação com a prática de uma infracção surge com valores algo significativos (266 casos), justificando um olhar mais pormenorizado que permita identificar as situações que, em concreto, se acumularam à prática de crime.

Quadro III.6
Situações acumuladas à prática de crime

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dif. Adaptação Vida Social	7	17,5%	2	11,8%	13	31,0%	3	6,7%	15	23,4%	9	19,1%
Dif. Adapt. e Outras	2	5,0%	1	5,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Dif. Adaptação Família	4	10,0%	3	17,6%	3	7,1%	4	8,9%	6	9,4%	3	6,4%
Dif. Adap. Fam. e Outras	2	5,0%	1	5,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mendicidade	8	20,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,4%	1	1,6%	0	0,0%
Vadiagem	11	27,5%	6	35,3%	22	52,4%	27	60,0%	32	50,0%	20	42,6%
Vadiagem e Outras	0	0,0%	1	5,9%	1	2,4%	3	6,7%	1	1,6%	0	0,0%
Prostituição	1	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Libertinagem	3	7,5%	1	5,9%	3	7,1%	4	8,9%	7	10,9%	7	14,9%
Abuso Bebidas Alcoólicas	1	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
uso estupef.	1	2,5%	2	11,8%	0	0,0%	2	4,4%	2	3,1%	8	17,0%
Total	40		17		42		45		64		47	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Entre as situações que surgem acumuladas à de prática de um crime, avulta a vadiagem (por si só ou excepcionalmente acrescida de outros problemas), que, com 133 casos, representa metade do total das situações de acumulação verificadas (Quadro III.7).

As situações acumuladas não têm, conforme o que vimos no quadro supra, expressão significativa, razão pela qual, doravante nas análises que efectuaremos, teremos unicamente em consideração os dados, que na base de dados do GEP só se refere a uma situação.

2.3.2. As Crianças em risco nos Tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra

Dos processos analisados no Tribunal de menores de Lisboa (39 em 1989 e 41 em 1996) ressalta que a situação de risco mais judicializada é a de crianças abandonadas (11 em 1989 e 13 em 1996) seguida em 1989, pelas crianças vítimas de maus tratos (10 – 6 agressões físicas e 4 de abuso sexual) e em 1996, pelos casos de vadiagem e mendicidade (9). Os menores negligenciados tem o mesmo número de casos em 1989 e 1996 enquanto os casos de “inadaptação à família” são mais relevantes em 1996 (6).

Quadro III.7**Situação que provovou a actuação do Tribunal de Menores de Lisboa**

		1989		1996	
		Nº	%	Nº	%
Maus Tratos	Agressão Física	6	15,4%	3	7,3%
	Abuso Sexual	4	10,3%	1	2,4%
Negligência		5	12,8%	5	12,2%
Inadaptação à Família		3	7,7%	6	14,6%
Estupefacientes		1	2,6%	0	0,0%
Vadiagem / Mendicidade		5	12,8%	9	22,0%
Abandono / Desamparo		11	28,2%	13	31,7%
Litígios Familiares		2	5,1%	0	0,0%
Prostituição / Homossexualidade		1	2,6%	2	4,9%
Libertinagem		1	2,6%	2	4,9%
Total		39		41	

Fonte: CES / Análise de Processos

Os dados relativos aos menores que consomem droga são coerentes com os dados estatísticos nacionais, mas os relativos à mendicidade e vadiagem são muito mais significativos no Tribunal de Menores de Lisboa, que a nível nacional, o que eventualmente se explica por uma maior incidência destes casos na área do Tribunal de Menores de Lisboa.

Quadro III.8**Situação que provovou a actuação do Tribunal de Família e Menores de Coimbra**

		1989		1996	
		Nº	%	Nº	%
Maus Tratos		3	33,3%	3	37,5%
Negligência		1	11,1%	1	12,5%
Inadaptação à Família		2	22,2%	3	37,5%
Estupefacientes			0,0%		0,0%
Vadiagem / Mendicidade			0,0%		0,0%
Abandono / Desamparo		3	33,3%	1	12,5%
Prostituição / Homossexualidade			0,0%		0,0%
Libertinagem			0,0%		0,0%
Total		9		8	

Fonte: CES / Análise de Processos

No Tribunal de menores e família de Coimbra analisámos aleatoriamente 9 processos iniciados em 1989 e 8 processos iniciados em 1996, verificando-se uma predominância total das situações de maus tratos, abandono e negligência. Ressalta, ainda, desta amostra, em consonância com os dados de

Lisboa a importância das situações de inadaptação à família e, em completa, dissonância a inexistência de casos de vadiagem e mendicidade, o que eventualmente se explica devido às características sócio-económicas de Coimbra como uma cidade de pequena dimensão (Quadro III.9).

2.3.3. A criminalidade Judicializada de crianças e jovens: evolução de 1989-1996

Num momento em que frequentemente o discurso público imputa às crianças à prática de crimes graves e horrendos cumpre-nos neste estado analisar a criminalidade das crianças e jovens por tipo de crime.

As crianças e jovens quase não praticam crimes contra a vida (3 em 1989, 9 em 1993 e 4 em 1996, o que representam 0,2%, 0,8% e 0,3% do total da criminalidade)¹¹ e os que praticam na sua grande maioria são homicídios por negligência.

Os crimes contra a integridade física são preponderantemente de ofensas corporais simples ou privilegiadas (110 em 1989, 88, em 1993 e 106 em 1996, representando respectivamente 7%, os dois primeiros anos referidos e 8,4% em 1996).

A pouca violência desta criminalidade refere-se igualmente aos crimes sexuais, que no entanto, já apresenta números preocupantes como sejam 9 violações e estupro em 1996.

Dentro da categoria mais importante dos crimes praticados, ou seja os crimes contra a propriedade e património assume especial relevância e os

¹¹ Santos et al (1996: 311) demonstram que nos adultos imputáveis os crimes contra a vida são 574 (1,1%), em 1989, e 789 (1,1%) em 1996.

crimes de furto simples (823, em 1996) e de dano (173, em 1996). (Quadro III.10).

Paradoxalmente ao discurso público as estatísticas da justiça demonstram-nos que a criminalidade judicializada praticada por jovens é de pequena gravidade e em que o tráfico e o consumo de drogas é praticamente ausente.

Quadro III.9
Os crimes praticados por crianças e jovens (1989 a 1996)

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

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.3.4. A Criminalidade judicializada de crianças e jovens no Tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra

A análise de processos que efectuá-mos no Tribunal de Menores de Lisboa (uma amostra respectivamente de 46 e 58 processos tutelares entrados em 1989 e em 1996 relativos a crianças e jovens que praticam crimes) confirma-nos plenamente as conclusões resultantes das estatísticas da justiça.

Na nossa amostra nos anos de 1989, em 46 processos, 45 eram relativos à prática de crimes contra o património, em que predomina claramente os crimes de furto.

A mesma tendência se verifica em 1996, embora a nossa amostra já tenha captado 11 casos de crimes contra as pessoas, em que predominam as ofensas corporais a os crimes sexuais. No entanto, os restantes 47 casos eram crimes contra o património, em que também predominam os crimes de furto.

Quadro III.10

Os crimes praticados por crianças e jovens no Tribunal de Menores de Lisboa

	1989		1996	
	Nº	%	Nº	%
Ofensas corporais	1	2,2%	4	6,9%
Roubo *	5	10,9%	11	19,0%
Furto **	29	63,0%	20	34,5%
Furto de Uso	1	2,2%	0	0,0%
Burla	1	2,2%	3	5,2%
Dano	8	17,4%	7	12,1%
Introdução em casa alheia	1	2,2%	1	1,7%
Passagem de Moeda Falsa		0,0%	2	3,4%
Atentado ao Pudor		0,0%	3	5,2%
Injúria		0,0%	1	1,7%
Ameaça		0,0%	1	1,7%
Pass. Moeda Falsa		0,0%	1	1,7%
Falsificação de Documentos		0,0%	1	1,7%
Tráfico de Estupefacientes		0,0%	3	5,2%
Total	46		58	

Fonte: CES / Análise de Processos

Notas: * - Um caso em 1996 também envolveu o caso de sequestro.

* - Ocorreu em cada ano um caso de furto, em que se verificou furto e dano.

Dos elementos constantes dos processos resulta que os bens furtados ou se destinam a satisfazer necessidades do quotidiano de uma criança (comida, roupa, jogos) ou para vender e realizar dinheiro (peças de automóvel, electrodomésticos).

Quadro III.11

Os bens furtados nos processos de Tribunal de Menores de Lisboa¹²

	1989		1996	
	Nº	%	Nº	%
Vestuário	3	7,9%	1	4,3%
Comida	1	2,6%		0,0%
Material Didático	2	5,3%		0,0%
Jogos electrónicos		0,0%	3	13,0%
Gasolina		0,0%	1	4,3%
Cassetes de vídeo		0,0%	1	4,3%
Antena de TV		0,0%	1	4,3%
Produtos Alimentares		0,0%	2	8,7%
Artigos de Desporto	1	2,6%	1	4,3%
Artigos de Papelaria		0,0%	1	4,3%
Artigos Eléctricos	2	5,3%		0,0%
Geradores	1	2,6%		0,0%
Dinheiro	8	21,1%	5	21,7%
Velocípede		0,0%	2	8,7%
Vídeo		0,0%	1	4,3%
Botas de Futebol	2	5,3%		0,0%
Telefone		0,0%	1	4,3%
Pneu		0,0%	1	4,3%
Bicicleta		0,0%	1	4,3%
Relógio de Pulso		0,0%	1	4,3%
Cassetes auto-rádio	1	2,6%		0,0%
Isqueiro	1	2,6%		0,0%
valores	3	7,9%		0,0%
Rádio Portátil	1	2,6%		0,0%
Máquina Fotográfica	1	2,6%		0,0%
Ferramentas	1	2,6%		0,0%
Ouro	1	2,6%		0,0%
Roupa	1	2,6%		0,0%
Brinquedos	1	2,6%		0,0%
Peças de Automóvel	2	5,3%		0,0%
Automóvel (furto uso)	2	5,3%		0,0%
Materiais de Construção	1	2,6%		0,0%
Colunas de Rádio	1	2,6%		0,0%
Peças de Bicicleta	1	2,6%		0,0%
Total	38		23	

¹² Quanto ao valor dos bens furtados, os únicos valores encontrados nos processos referentes a 1996 foram: Jogos electrónicos – 19.980\$; Produtos alimentares – 20.000\$; Montantes em dinheiro – 20.000\$; 1.200\$; 100.000\$; 500.000\$; Jogos electrónicos e cassetes vídeo – 34.000\$; Jogos electrónicos – 19.890\$.

A exceção de um furto numa oficina de 500.000\$00, a grande maioria dos crimes são de pequeno valor ou os queixosos nem referenciam o valor dos bens furtados, o que por esta via também se confirma a natureza da “pequena criminalidade praticada por jovens”. (Quadro III.12).

Quadro III.12

Os Crimes e os bens jurídicos ofendidos no Tribunal de Menores e Família de Coimbra

	1989		1996	
Ofensas corporais	2	murro, agressão com tesoura	1	a outro menor
Instigação crime furto	1	dinheiro		
Condução ilegal			1	c/outros menores de carro de familiar
Furto	6	Dinheiro, roupa, chocolates, rádio, par de colunas, bola de couro, lâmina de “BlackDecker”	6	Peças de automóvel; velocípede; jogo de legos e almofada de carimbo (500\$); televisor, serrote, par de ténis Adidas, candeeiros de secretaria; 2 aquários (5000\$), fio de prata (1500\$), dano de porta e vidros de 8 janelas, dano de materiais escolares e jogos didáticos (10000\$), chocolates, batatas fritas, sumos (40000\$), gravador Sanyo e 3 cassetes (8750\$) e 2 almofadas de pano.
Arrombamento e Dano	1	casa e destruição recheio residência		
Dano			1	partir vidro de mangueira de incêndio
Burla(s)/bilhete	1	no autocarro		
Fogo posto			1	mata

A amostra de processos analisada no Tribunal de Menores e Família caracteriza-se pelas tendências já descritas relativamente à situação do Tribunal de Menores de Lisboa. Predominam também de modo expressivo os crimes de furto de bens relacionados com o quotidiano das crianças e jovens ou de pequeno valor material.

3. Os arquivamentos liminares sem processo: os menores à porta do Tribunal.

O arquivamento liminar, previsto pelo art. 51º da OTM para os casos “em que seja manifesta a desnecessidade de sujeitar o menor a medida tutelar”,

pode verificar-se sobretudo nos processos determinados pelo comportamento do menor. Quando essa forma de arquivamento tenha lugar, muitos processos não são registados como findos, nem de qualquer forma contados para fins estatísticos. Também a inexistência de prazos para a instrução do processo ou para a aplicação da medida pode levar à não finalização dos processos determinados por comportamentos desajustados ou pela prática de crimes, os quais, remetidos para um segundo plano, se arrastarão nos tribunais, preteridos pelos determinados por desprotecção e maus tratos, vistos como prioritários. Por estas razões, o papel da jurisdição de menores não pode ser compreendido sem a análise da utilização judiciária da forma de arquivamento prevista no art. 51º da OTM e sem o estudo da duração dos processos, nomeadamente dos determinados por comportamentos inadequados ou pela prática de um crime.

Na impossibilidade de fazer um estudo a nível nacional destes arquivamentos liminares que permitem que alguns menores, apesar de se encontrarem em risco ou praticarem crimes não vejam os seus actos judicializados, efectuamos um estudo dos processos arquivados liminarmente no Tribunal de Menores de Lisboa, nos anos de 1989 e 1996, através da consulta ao expediente arquivado, dado que este não é sequer autuado como processos tutelares.

No âmbito deste estudo, procurámos detectar, analisar e sistematizar as informações contidas em expediente entrado (1989 e 1996) no tribunal tutelar¹³, mas não registado, informações essas que, obviamente, não surgem nas estatísticas oficiais.¹⁴

¹³ Limitámos o nosso universo de estudo ao Tribunal de Menores de Lisboa

¹⁴ Agradecemos aos funcionários deste tribunal, que se disponibilizaram a percorrer conosco os “molhos de papeis” existentes neste arquivo. Considerando a desorganização do arquivo, admitimos a possibilidade de existirem muitas outras participações que não tenham sido detectadas na nossa procura .

O expediente analisado consubstancia-se em participações enviadas ao Tribunal de Menores e que, após concluso ao Magistrado Judicial, é liminarmente arquivado, nos termos do art.17º ou 51º da OTM ou, ainda, por se tratar de expediente anónimo, ou no qual não constam elementos de identificação suficientes.

Da análise feita surgiram os resultados, que aqui apresentamos.

3.1. Os arquivamentos liminares nos termos do art. 51º da OTM – No ano de 1989

Quadro III.13
Arquivamentos Liminares (art 51º OTM) – 1989

Art. 51º		Factos				
		Título Transporte Inválido		Crimes / Transgressões / Contra-Ord.		Total
		Nº	%	Nº	%	
Fundamen- tação	Bagatela Penal	26	83,9%	10	52,6%	36
	Decurso do Tempo		0,0%	4	21,1%	4
	Desnecessidade / Improbabilidade de medida	5	16,1%	5	26,3%	10
Total		31		19		50

Fonte: Expediente apurado no Tribunal de Menores de Lisboa

Nota: No quadro 1 não foram contabilizados 5 arquivamentos liminares nos termos do art. 17º da OTM e 2 arquivamentos por falta de elementos suficientes nas participações. Estas situações serão analisadas mais adiante.

No ano de 1989, registámos um total de 19 situações de prática de factos ilícitos, das quais 10 foram liminarmente arquivadas por se considerarem bagatelas penais, 4 por excessivo decurso do tempo, após a prática dos factos, e 5 por não existir necessidade ou, ainda que existisse, não haver possibilidade de, em tempu útil, aplicar medida tutelar.

Para que se possa analisar, e extrair conclusões, nesta matéria, abordaremos, sumariamente, as situações de facto subjacentes às participações arquivadas, agrupando-as por tipo de fundamentação, limitando-nos, porém, aos factos ilícitos, dado que os arquivamentos referentes a título de transporte inválido apresentam conteúdo e fundamentações semelhantes, como se pode verificar pelo quadro III.14.

3.1.1. Fundamentação: bagatela penal

A maioria das situações de factos ilícitos praticados por menores, foram arquivadas por se ter considerado tratarem-se de meras bagatelas jurídicas. O despacho judicial de arquivamento foi, nestes casos, fortemente condicionado por uma valoração dos factos participados, recorrendo-se, por vezes, ainda que secundariamente, a outros indicadores, como seja a idade do menor e a existência, ou não, de enquadramento familiar.

Algumas das situações participadas consubstanciam o crime de furto, como o caso de um menor, com 13 anos, detido em flagrante a furtar uma peça de um automóvel. O Magistrado considerou o acto de menor gravidade e de carácter fortuito, sendo relevante considerar-se que o menor é estudante e se encontra enquadrado pela família, que o acompanha. A existência desse enquadramento significa, nalguma prática judiciária, a desnecessidade de intervenção tutelar.

Outro factor a condicionar a decisão de arquivar liminarmente é a idade do menor. Dois menores, um rapaz e uma rapariga, ambos com 9 anos, furtaram um velocípede, acto que admitiram já ter praticado no passado. O Juíz arquiva liminarmente, dada a índole dos factos e atendendo a idade dos menores.

Atendendo á idade dos menores, esta situação deveria ter sido participada ao Centro de Observação e Acção Social de Lisboa. Atendendo aos factos, se considerarmos que ambos os menores admitiram já não ser a primeira vez que praticavam actos semelhantes, a situação deveria ter sido no mínimo acompanhada, para que se analisasse o percurso futuro destas crianças.

Paralelamente ás situações de crimes de furto, surgem alguns casos de crime de danos, alguns praticados de forma deliberada, outros meramente fortuitos.

Temos, por exemplo, o caso de um menor, com 10 anos, estudante, que foi surpreendido a atear fogo a um caixote de lixo. O menor foi entregue à mãe, que se prontificou a resolver o problema junto da câmara municipal. Magistrado considerou que foi um acto ocasional e fortuito, consubstanciando uma bagatela penal.

Mais frequentes são os danos provocados de forma meramente ocasional e fortuita, como aquele menor, com 5 anos de idade, que causou, inadvertidamente, danos num aparelho rádio. A mãe prontificou-se a reparar os estragos, mas o proprietário quis envolver a policia. O Magistrado considerou uma bagatela penal.

Em algumas das participações arquivadas, podemos analisar o papel que o ofendido assume em situações de danos provocados por menores. Regista-se a atitude de um individuo, que participou á policia o crime de danos provocado por uma criança com 9 anos, que, na brindaceira, lhe partiu os óculos. O Pai, face á atitude do queixoso, recusou-se a indemnizá-lo. Magistrado considerou um acto fortuito e ocasional.

Em sentido contrário, desataca-se a conduta de uma senhora, proprietária de um veiculo, no interior do qual foram encontrados dois menores, com 16

anos, que declarou que o fecho da porta não fechava, pelo que os menores entraram sem provocarem danos.

Registam-se, também, exemplos de situações em que menores infringem as regras do Código da Estrada, como o caso de um menor, com 14 anos, surpreendido a conduzir velocípede sem uso de capacete e outro menor que foi apanhado a conduzir ciclomotor sem licença de condução. O Magistrado considerou, em ambas as situações, que os factos configuram bagatelas jurídicas.

Em conclusão, algumas das situações encontrados no expediente arquivado, a idade e o enquadramento familiar foram determinantes da construção judicial do facto praticado pelo menor como “bagatela jurídica”.

3.1.2. Fundamentação: a desnecessidade de aplicação de medida tutelar

Registam-se participações, nas quais o despacho judicial de arquivamento recorreu, fundamentalmente, a factores subjectivos, concluindo pela desnecessidade de intervenção tutelar.

A distinção que aqui fazemos, entre bagatela penal e desnecessidade, é meramente relativa ao tipo de fundamentação utilizada pelo Magistrado, já que, nalgumas situações, os factos que estamos a analisar são semelhantes. Procurámos, apenas, comparar tipos de fundamentação judicial, sendo certo que alguns magistrados centram-se em especial nas condições do menor e outros dão especial relevo aos factos participados.

Um menor, com 15 anos, surpreendido a conduzir o automóvel de seu pai sem estar, para tal, legalmente habilitado. Magistrado considerou que, estando o menor enquadrado e acompanhado no seio da família, não se justifica aplicar medida tutelar. O facto não é, aqui valorado, apenas a situação familiar do menor.

Uma menor, com 13 anos, que participou com sua mãe em agressões físicas contra indivíduo conhecido. O Magistrado considerou que a conduta da menor foi determinada por sua mãe, que é a responsável pelas ofensas corporais, não se justificando aplicar medida á menor.

Como anteriormente foi referido, a idade do menor surge frequentemente como fundamentação de arquivamento, em regra como argumento secundário, embora, nalgumas situações seja factor decisivo. É o caso de um menor, com 3 anos, que causou danos em veículo automóvel com uma pedra. Magistrado considerou desnecessidade de qualquer intervenção tutelar, dada a idade do menor e seu enquadramento familiar, sem prejuízo de eventuais acções de indemnização.

3.1.3. Fundamentação: a improbabilidade de aplicação de medida tutelar

O argumento da desnecessidade de intervenção tutelar assume, em determinadas situações, o conteúdo mais específico da improbabilidade da aplicação, em tempo útil, de qualquer medida tutelar.

Esta fundamentação de arquivamento surge condicionada, por um lado, pelo decurso do tempo que medeia entre a prática dos factos e o seu conhecimento pelo Tribunal de Menores e, por outro lado, pela idade dos menores, prestes a atingir a imputabilidade.

Em Agosto de 1986, 4 jovens foram apanhados por furto e uso de automóvel, por arrombamento. As idades eram 19 anos, 17 anos, 16 anos e 15 anos. A instrução do processo decorreu no Trib. Judicial de Cascais. Apenas em Abril de 89 foram enviadas, para o Tribunal de Menores de Lisboa, certidões dos autos relativas ao menor com 15 anos.

A certidão foi conclusa ao juiz, com informação que o menor tem processo neste Tribunal de Menores de Lisboa, já arquivado. O magistrado

considera que tendo o menor já 17 anos, completando 18 neste mesmo ano, o expediente será arquivado por improbabilidade de aplicação de medida.

Situação semelhante, dois menores são acusados de terem assaltado uma residência particular, por arrombamento, quando ambos eram ainda menores de 16 anos. Autos de instrução têm início em Novembro de 1988, no Tribunal Judicial de Cascais. Declararam ser prática habitual, desde os 7 ou 8 anos, assaltarem casas. Um é toxicodependente. A Instrução foi concluída em Fevereiro de 1989, com a conclusão que os arguidos eram menores á data da prática dos factos. Enviadas certidões para o Tribunal de Menores de Lisboa.

O Magistrado manda arquivar relativamente a um deles, por já ter completado os 18 anos (art. 17º) e manda arquivar relativamente ao outro por ter já completado 17 anos e ser arguido no processo, não havendo, portanto, concluimos nós, possibilidade de intervenção tutelar.

Nas situações registadas verificamos que as autoridades de policia criminal participam, ao Ministério Público, a prática de actos ilicitos por menores, sendo instaurado inquérito. Apenas no final do inquérito se conclui que os participados são menores (apesar de nos autos constarem os assentos de nascimento dos mesmos) e, portanto, penalmente inimputáveis, com remessa de certidões para o tribunal de menores. Dado o tempo decorrido, no momento em que o Tribunal de Menores de Lisboa tem conhecimento das situações, os participados ou já são maiores, não tendo o tribunal competência para intervir, ou estão prestes a atingir a maioridade, entendendo o tribunal que a intervenção tutelar já não poderá ser eficaz.

3.1.4. Os arquivamentos liminares nos termos do art. 17º

O tipo de situações, anteriormente descritas, surge, igualmente, na base dos arquivamentos liminares com fundamento no art. 17º da OTM. Foi registado um total de 5 arquivamentos liminares pelo art. 17º, relativos a 5 participações, todas pela prática de factos ilicitos.

Em Novembro de 1985 foram capturados 3 menores, um maior e os outros dois com 15 anos, por assalto a estabelecimento comercial. Os menores encontravam-se fugidos dos serviços tutelares de menores. A instrução do processo decorreu no TIC, tendo sido concluída em Fevereiro de 1989, com remessa ao Tribunal de Menores de Lisboa das certidões relativas aos 2 menores. Em Fevereiro de 1989, ambos os jovens já tinham atingido a maioridade, pelo que o Tribunal de Menores de Lisboa se declarou incompetente.

Em 5 de Março de 1986, menor com 16 anos foi detido, em flagrante delito, a furtar material eléctrico no interior de um estabelecimento comercial, na companhia de outros jovens, maiores de idade. Correram autos no Trib. Judicial de Vila Franca de Xira, concluídos em Abril de 1989. Trib. envia certidão referente ao menor. Em Abril de 1989, já havia atingido a maioridade, pelo que o tribunal se declarou incompetente.

Em Junho de 86 foi apresentada queixa contra três jovens por crime de furto continuado, desde Janeiro de 1985, no estabelecimento comercial onde trabalham. Instrução decorre no Trib. Judicial de Vila Franca de Xira. Um dos arguidos é menor, com 17 anos á data da prática dos factos. Instrução concluída em Março de 1989, com envio de certidão para o Tribunal de Menores de Lisboa. Em Março de 1989, atingiu a maioridade, declarando-se o Tribunal de Menores de Lisboa incompetente.

Em Abril de 86, apresentada queixa contra um menor com 16 anos, por crime de ofensas corporais graves e injúrias. Autos de instrução decorreram no Trib. Judicial de Sintra. Concluídos em Março de 1989, com envio de certidão para o Tribunal de Menores de Lisboa, considerando que arguido era menor á data da prática dos factos. Em Março de 1989, atingiu maioridade, declarando-se o Tribunal de Menores de Lisboa incompetente.

Como se poderá concluir, as participações arquivadas nos termos do art. 17º têm, na sua base, a excessiva morosidade dos processos de instrução criminal e o não envio das participações, no momento em que são registadas, para o Tribunal de Menores, competente nestas situações. Não se poderá alegar falta de conhecimento da idade dos autores, pois em todos os processos constam suficientes elementos de identificação. Poderemos, eventualmente, considerar existência de uma prática judiciária, que entenda não ser de remeter participação para o tribunal de menores, até ao momento em que o inquérito seja concluído.

3.1.5. Insuficientes elementos de identificação

Relativamente aos arquivamentos liminares do ano de 1989, há, ainda, a registar, duas situações em que o magistrado decidiu não instaurar acção tutelar, por falta de elementos de identificação.

Uma das situações é participada ao Tribunal por carta anónima, na qual apenas se descreve nome de menor e situação perigo em que se encontra.

A outra é significativamente diferente. Uma mãe requer ao tribunal, através de uma carta, que intervenha junto de seu filho, de 14 anos, por este já se encontrar no caminho do perigo. No requerimento refere uma carta anterior, dirigida ao tribunal, na qual havia descrito a problemática do menor. Como não havia obtido resposta, dirigiu-se ao tribunal, constatando que “ a senhora que estava a tratar do seu caso já não trabalhava no tribunal”.

O expediente foi concluso ao juiz, com informação que o menor não tem processo. É ordenado que se recolha, junto do SAS, informações sobre o conteúdo do requerimento. O SAS informa que nada consta nos seus serviços sobre o referido menor. Perante esta informação, o juiz arquiva a participação, por não conter informações suficientes relativamente ao menor, tal como a morada e a data de nascimento.

3.2. Arquivamentos nos termos do art. 51º no ano de 1996

Quadro III.14
Arquivamentos Liminares (art 51º OTM) – 1996

Art. 51º		Factos										Total
		Título Transporte Inválido		Crimes / Transgressões / Contra-Ord.		Fuga de Menor		Menor em Perigo / Vítima		Acidente doméstico		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Fundamen- tação	Bagatela Penal	31		3				2				36
	Desnecessidade / Improbabilidade de medida	19		17		24		8		7		75
	Desadequação de intervenção			1		2		2				5
	Insuficiente Identificação			11		1		8		2		22
Total		50		32		27		20		9		138

Fonte: Expediente apurado no Tribunal de Menores de Lisboa

Nota: neste quadro não foram contabilizadas as situações de arquivamento pelo art. 17º, num total de 3, analisadas mais adiante, de forma autónoma.

3.2.1. Fundamentação: a bagatela penal

As decisões de arquivamento fundamentadas, meramente, na natureza de bagatela penal, surgem em número inferior ao de 1996. Esta diferença atribui-se, fundamentalmente, à construção da fundamentação jurídica, utilizada na prática judiciária dos anos respectivos, e não tanto a uma alteração do tipo de criminalidade participada nestes dois anos, que não regista particulares diferenças.

A prática judiciária, analisável nestes despachos de arquivamento, centra-se em especial nas condições do menor, sendo a natureza dos factos um factor secundário.

Registam-se situações de pequenos furtos, como o menor, com 14 anos, surpreendido a furtar pacote de pilhas num supermercado ou o menor, com 12 anos, acusado de ter furtado peça de vestuário a um colega. Em ambas as

situações, os menores não tinham processo instaurado no tribunal, considerando o juiz que se tratavam de objectos de pequeno valor, não se justificando, por isso, qualquer intervenção tutelar.

Nesta lógica de fundamentação judicial cabe, igualmente, a situação do menor, com 14 anos, acusado de ter provocado danos, quando jogava á bola. O Magistrado considerou que o menor havia provocado os danos involuntariamente, não constituindo facto ilícito punível.

3.2.2. Fundamentação : a desnecessidade de intervenção tutelar

A fundamentação judicial que mais frequentemente surge, neste ano de 96, como se poderá observar no quadro, é baseada na desnecessidade de intervenção tutelar ou na improbabilidade da sua eficácia. Esta é, porém, uma forma específica de desnecessidade, não correspondendo a um raciocínio de factos pouco graves ou conduta normal, pelo contrário, consubstanciam factos e condutas muito graves.

Regista-se uma prática judiciária, que enquadra determinadas condutas ou determinados factos, praticados pelos jovens, naquilo que se considera ser “comportamento normal da adolescência”.

São exemplos como o de um menor, com 15 anos, encontrado a lançar balões de água para os transportes públicos, ou de aquele menor surpreendido a pintar paredes públicas ou, ainda, o caso de dois menores, com 15 anos, encontrados a danificar propriedade pública.

Nenhum destes menores tinha processo no Tribunal e, em todas as situações, o despacho judicial de arquivamento considerou ser manifestamente desnecessário intervir tutelarmente relativamente a qualquer um destes jovens.

Em sentido contrário, diríamos nós, está o caso de um grupo de menores que, armados de moccas e paus, causaram distúrbios na zona de Alfragide.

Entram no Tribunal de Menores de Lisboa, 2 Participações distintas, relativas a dois menores, ambos com 15 anos. Foram conclusas a magistrados diferentes. Uma delas foi com a informação que o menor já teve processo tutelar, que foi arquivado. Magistrado conclui que os factos, só por si, não consubstanciam a prática de qualquer facto ilícito, não se justificando qualquer intervenção tutelar. O expediente relativo ao outro menor, concluso a um outro magistrado, deu origem a processo tutelar, dada a gravidade dos factos.

Nesta situação registada, sobressai a ausência de critérios uniformes relativamente ao arquivamento, o que, eventualmente, poderia-se enquadrar no espírito da actual OTM, que privilegia o menor face aos factos praticados, e, portanto, para os mesmos factos poderia justificar-se instaurar processo tutelar relativamente a um dos menores e não instaurar relativamente ao outro.

Porém, como poderá o magistrado avaliar da necessidade, ou não, de sujeitar um jovem a protecção tutelar, baseado unicamente numa participação policial, que apenas especifica factos e nada diz relativamente ao menor. A única forma de ponderar e concluir sobre essa necessidade será de, pelo menos em situações de prática de factos graves, não enquadráveis em condutas ditas normais, instaurar processo tutelar, de forma a que possa averiguar se os factos praticados estão ou não associados a problemas do jovem, para os quais o tribunal tenha de dar resposta¹⁵.

¹⁵ Destaca-se, a este propósito, uma situação paradigmática, recolhida, por observação directa, numa diligência judicial, no ano de 1996. Um jovem foi apanhado num transporte público sem título de transporte público. A Polícia participou a situação ao magistrado Tribunal de Menores de Lisboa, que, ao contrário da prática judiciária dominante, instaurou processo tutelar e solicitou relatório ao IRS. No relatório é descrita uma situação particularmente grave, de uma família disfuncional, dominada por um pai alcoólico e maltratante. Este jovem é um aluno exemplar necessitando, porém, de uma rápida protecção a diversos níveis, designadamente de cuidados de saúde, por sofrer de doenças várias, e de apoio e aconselhamento psicológico, dada a sua vivência muito marcada por maus tratos. A situação foi sinalizada e acompanhada pelo tribunal.

Em Março de 95, um taxista participou relativamente a uma tentativa de furto, sob ameaça, e um crime de dano praticado por vários indivíduos jovens. Para se defender, o participante disparou a sua arma de fogo, não sabendo se atingiu algum dos agressores, que fugiram de imediato. Nesse mesmo dia foi participada a entrada de um jovem, com 15 anos, no hospital, apresentando um ferimento de bala.

Foi aberto inquérito no TIC, no decurso do qual, o jovem declarou que testemunhou os factos mas não participou directamente no sucedido. O Inquérito foi encerrado em Dezembro de 95, concluindo-se que, um dos possíveis autores era, á data da prática dos factos, menor. Remetem-se certidões dos articulados para Tribunal de Menores de Lisboa.

Expediente concluso com informação que o menor já teve processo neste tribunal, que se encontra arquivado desde Dezembro de 95. Magistrado conclui que o processo se encontra arquivado por se ter entendido que o menor já estava sujeito á jurisdição comum, não havendo necessidade de intervenção tutelar deste tribunal.

Presume-se, aqui, que o Tribunal de Menores de Lisboa tinha tido conhecimento dos factos praticados pelo menor e que, correndo processo e estando a ser executada uma medida, tenha entendido não conhecer dos mesmos, reenviando para a jurisdição comum. Porém, provou-se que os factos foram praticados antes dos 16 anos, o que exclui a aplicação do art. 16º da OTM.

A situação descrita não é única, surgindo, no universo analisado, duas outras muito semelhantes, sendo de notar, em particular, o factor tempo na realização dos inquéritos criminais e a fundamentação do Tribunal de menores de lisboa.

A primeira descreve a acusação formulada contra um menor, que teria assaltado, em Março de 94, uma residência particular. Foi instaurado inquérito,

tendo o menor, com 15 anos, confessado os factos. O Inquérito terminou em Fevereiro de 96, concluindo-se que o autor dos factos era inimputável á data da prática dos mesmos. Certidão enviada para Tribunal de Menores de Lisboa.

Conclusa com informação que o menor, agora com 17 anos, teve processo neste tribunal, já arquivado. Magistrado considerou que a medida aplicada, no âmbito do processo, foi declarada cessada e o mesmo arquivado, por se entender que o menor já estava sujeito á jurisdição comum, não existindo porém, necessidade de intervenção tutelar.

A outra situação contém factos similares. Um menor, com 15 anos, foi acusado de, em parceria com outro jovem, já maior, ter assaltado uma residência particular. Foi Instaurado inquérito, no tribunal judicial de Almada, em Outubro de 93, apenas dado como findo em Abril de 96, com remessa de certidões para Tribunal de Menores de Lisboa.

Conclusas com informação que menor teve processo neste tribunal, já arquivado. Tem, actualmente, 17 anos. O Magistrado, considerando que o menor está prestes a atingir a maioridade e que, no processo arquivado, lhe foi aplicada medida de internamento, declarada extinta em Outubro de 95, por se entender que passou a ficar sujeito á jurisdição comum, conclui pela não necessidade de intervenção do tribunal de menores.

Nas situações descritas, o Tribunal de Menores já havia intervindo junto do menor e, considerando os novos factos por ele praticados decide não voltar a intervir, (re)enviando o jovem para a jurisdição comum. A acção tutelar já nada poderá fazer.

3.2.3. Fundamentação: a improbabilidade de eficácia ou aplicação da medida tutelar

Obedecendo a uma diferente lógica de fundamentação, agora uma lógica não da impossibilidade ou desnecessidade, mas da ineficácia ou da improbabilidade de aplicação medida tutelar, surgem situações baseadas em factos semelhantes.

O caso do menor, com 14 anos, que furtou um velocipede, e o alugava a outros menores. Em Maio de 94, Foi Instaurado inquérito no DIAP, encerrado em Novembro de 96, com a conclusão que o autor era menor á data da prática dos factos. Remessa de certidões para Tribunal de Menores de Lisboa.

Conclusas com informação que menor já teve processo, arquivado por ter completado os 16 anos. O Magistrado, considerando que o menor fará os 17 anos em dezembro e que Já iniciou a sua actividade laboral e, atendendo á data em que os factos foram praticados, conclui pela não eficácia de aplicação de qualquer medida tutelar.

Em junho de 94, cerca de 50 jovens do Bairro da Pedreira dos Húngaros provocaram desacatos no comboio, tendo assaltado vários passageiros. O Inquérito foi instaurado no Tribunal judicial de Oeiras. Foram Identificados 3 dos autores, sendo 2 deles menores de 16 anos. Em fevereiro de 96, o inquérito foi encerrado com envio de certidão para Tribunal de Menores de Lisboa.

Conclusa com informação que o menor, com 17 anos, teve processo neste tribunal, já arquivado. Magistrado fundamenta o arquivamento na ineficácia de aplicação de qualquer medida tutelar.

Registam-se situações, em vários aspectos similares, mas em que os jovens, que praticaram os factos, nunca foram processados pelo sistema da justiça de menores. Considerando a idade em que, pela primeira vez, são

conhecidos deste sistema de justiça, considera-se inviável qualquer intervenção tutelar, que, dada a manifesta falta de tempo, seria ineficaz.

É o caso de um menor que, em junho de 94, menor, com 15 anos, assaltou, por esticção, uma senhora. O Inquérito foi instaurado no TIC, tendo o menor confirmado os factos e declarado trabalhar no instituto Navarro de Paiva. O Inquérito foi encerrado em Fevereiro de 96, com remessa de certidão para Tribunal de Menores de Lisboa.

Conclusa com informação que não existe processo neste tribunal. Magistrado considerou que, completando o menor os 17 anos em Novembro, não há possibilidade de, em tempo útil, aplicar medida tutelar, arquivando-se.

Em setembro de 94, menor agrediu a murro e pontapé um colega de escola, que necessitou internamento hospitalar. O pai da vítima apresentou queixa, tendo sido instaurado, em Novembro de 94, inquérito no Tribunal Judicial de Oeiras. Foi encerrado em Maio de 96, com remessa de certidão para Tribunal de Menores de Lisboa, por o agressor ter, à data dos factos, apenas 15 anos.

Concluso com informação que não existe processo no Tribunal. O Magistrado conclui que, dada a idade do menor, que está prestes a fazer 17 anos, se mostra ineficaz qualquer intervenção tutelar.

Existe, nestas situações descritas um fenómeno de *aparente vazio jurisdicional*, que se manifesta de por formas distintas.

Um menor pratica um facto, quando tem 15 anos, do qual é dado conhecimento ao tribunal, com competência criminal naquela área. O processo de instrução é instaurado. Dada a morosidade destes processos, aliada a uma prática judiciária que não arquiva a instrução criminal, mesmo quando um, ou mais, dos acusados são menores, no momento em que o Tribunal de Menores

conhece a situação participada, o autor já não poderá ser sujeito á jurisdição tutelar, por falta de competência material da mesma.

Assim, por um lado, os tribunais criminais ainda não são competentes para apreciar e julgar factos praticados por menores com 15 anos, mas, por outro lado, os tribunais de menores já não são competentes para intervir relativamente a menores, quando a participação dá entrada após o mesmo ter completado a maioridade

Esta situação de *vazio* poderá surgir, e é mais frequente, sempre que o tribunal criminal não for competente para julgar os factos, por autor ter 15 anos, e, pertencendo a competência ao tribunal de menores, este decidir, nos termos do art. 16º da OTM, não conhecer dos factos participados, cessando uma medida em execução e arquivando o processo tutelar.

Esta é uma prática judiciária que se fundamenta, essencialmente, no argumento que a justiça tutelar em nada mais poderá contribuir, para a protecção do menor. A jurisdição tutelar já interveio, relativamente áquele menor, tendo-lhe aplicado uma medida de reeducação. Tendo o jovem reincindido, e praticado factos muitos graves, dos quais o tribunal tem conhecimento apenas quando já completou os 16 anos, considera-se estar esgotada qualquer possibilidade de eficácia ou utilidade na intervenção da justiça tutelar.

Esta prática funda-se claramente numa perspectiva que a justiça tutelar não decide sobre factos mas protege e reencaminha menores. Assim, independentemente dos factos, que apenas relevam nas jurisdições criminais, se o menor é considerado não reencaminhável, a justiça tutelar não tem lugar á actuação.

3.2.4. Fundamentação : ausência de elementos de identificação

Com base na falta de elementos suficientes de identificação, surge uma situação relativa a um menor, com 15 anos, que foi apanhado, juntamente com outro menor de 14 anos, na prática de furtos por esticção. O Ministério Público considera que, dada a gravidade dos factos, afigura-se necessário o acompanhamento do menor, promovendo instauração de processos tutelares relativamente a cada um deles. Juiz considera que, não tendo sido identificado o menor que praticava os furtos, diremos nós, o autor principal, não é viável a intervenção tutelar deste tribunal, por falta de elementos de identificação.

Parece-nos que, considerando o conteúdo da participação policial, na qual se relata o nome, a data de nascimento e a zona onde reside, existira, pelo menos, uma base de uma pesquisa, utilizável equipa de apoio a este tribunal.

3.2.5. Fundamentação: a desnecessidade de intervenção tutelar

Estas situações não surgiam assinaladas em 1989. No ano de 1996 ganham grande visibilidade.

Em regra, os pais destes menores participam, no próprio dia, às autoridades policiais, o desaparecimento dos menores ou as fugas planeadas dos mesmos. As autoridades comunicam de imediato ao tribunal a situação, que, na maioria dos casos, é secundada por uma segunda informação de notícia do aparecimento do menor fugido.

Destacam-se algumas situações que, pelas suas especificidades, provoquem alguma reflexão.

Em Fevereiro de 92, a policia participa ao tribunal o desaparecimento de um menor com 9 anos, comunicado pelo próprio pai. O Magistrado de menores

remete o caso para a Comissão de Menores junto do COAS. No dia seguinte, a polícia envia tribunal expediente informando que o menor já apareceu.

Em Janeiro de 96, Comissão envia o processo relativo a este menor, informando que atingiu os 12 anos e não foi possível á comissão de protecção do COAS da Bela Vista efectuar o diagnóstico e prognóstico em tempo útil (Fevereiro de 92 a janeiro de 96).

Magistrado entendeu que, dado o lapso de tempo decorrido desde os factos, não havia necessidade de intervenção tutelar.

3.2.6. Fundamentação: os indícios de indisciplina na família e a inadequação de intervenção

Em alguns casos de fugas de menores, os magistrados fundamentam o arquivamento na ausência de indícios de indisciplina grave na família ou, pelo contrário, na presença de tais indícios, embora o tribunal não seja competente, considerando a idade do menor (inferior a 14 anos) ou não deva intervir.

É a situação de um menor, com 14 anos, que fugiu de sua casa e foi detectado, passados 2 dias, no Algarve. O Magistrado fundamentou o arquivamento, nos termos do art. 51º, recorrendo ao argumento que em casos de indisciplina grave na família não se mostra adequada a intervenção do tribunal sem que os pais o requeiram.

Duas participações referentes a dois menores, um de 10 anos e outro de 8 anos, que fugiram de casa da sua mãe para irem para casa do pai. Os pais estão-se a divorciar. A comunicação foi feita pela própria mãe á policia.

O Magistrado entende que não existe situação de risco, não se mostrando, portanto, necessária ou adequada a intervenção tutelar.

3.2.7. Os menores-vítima e os menores em perigo

Várias situações chegam ao tribunal como participações relativas a menor vítima do crime de furto, praticado por outros menores não identificados. Em situações destas, fundamental seria intervir junto dos menores agressores, e não dos menores vítima, não sendo, porém, possível, pois as autoridades participantes, em regra a polícia, não conseguiram recolher elementos suficientes que permitam a acção deste tribunal.

Registam-se participações relativas a menores que foram furtados, por outros menores, que não são, porém, identificados e uma participação, no mínimo curiosa, relativa a uma menor que foi atacada por animal de espécie canina.

Este outro núcleo de situações, de desnecessidade de intervenção tutelar, tal como o anterior, não surge registado no ano de 1989, assumindo, porém, no ano de 96, uma relativa visibilidade, provavelmente, associada a um exponencial aumento dos processos registados por situações de menores em perigo.

Constata-se que, neste núcleo, mais que em qualquer outro, as situações liminarmente arquivadas são situações que, recorrentemente, estão na origem de processos tutelares registados e por nós analisados no decurso da investigação, o que coloca, novamente a questão, dos critérios desta forma de arquivamento.

Surgem, também, abusos sexuais, como uma menina, com 14 anos, que sofreu uma tentativa de abuso sexual, por parte de um amigo do pai, quando se encontrava a passar férias com ambos. O pai tomou conhecimento da situação tendo ficado contente e pedido que a menor permanecesse com eles. A menor, perante a recação do pai, telefonou à mãe que a foi buscar. Apresentou queixa crime e o caso foi enviado para Tribunal de Menores.

O Magistrado de Menores considerou que, estando a menor com a mãe, pessoa preocupada e atenta, não existe necessidade de intervenção tutelar, pois a situação está a ser apreciada criminalmente.

Numa outra situação semelhante uma mãe que apresentou queixa, contra um individuo, que tentou estabelecer práticas sexuais com o seu filho, foi decidido que não existindo indícios que esta mãe seja negligente com seu filho, não é necessária a intervenção tutelar.

Numa situação de uma criança em risco o curador de menores requerem, no qual solicita a instauração de processo tutelar a favor de um menor, com 3 anos, que foi deixado aos cuidados de uma vizinha, não mostrando a mãe ou pai qualquer interesse pela criança. Segundo o relatório do IRS, a protectora e sua família cuidam muito bem do menor.

Juiz considerou que não existe situação de risco ou perigo para o menor, que se encontra aos cuidados de uma família estável, contribuindo a mãe para o seu sustento, não sendo, portanto, necessário qualquer intervenção tutelar.

Fundamentados em todo o trabalho de pesquisa junto do Tribunal de Menores de Lisboa, diremos que este arquivamento é contrário á prática judiciária dominante, que, em situações de discrepância entre o juridico e o fáctico ou de desprotecção jurídica, intervêm, em regra com uma medida de confiança judicial, regulando, assim, a situação de facto daquela criança.

Uma outra situação surge claramente em conflito com a prática judiciária dominante. A Santa Casa da Misericórdia envia uma participação ao tribunal, denunciando a situação de risco em que se encontram 3 menores, de 17, 14 e 10 anos, integrados num agregado familiar sem recursos financeiros, com uma mãe alcoólica, sem qualquer capacidade para cuidar dos filhos. Suspeita-se que o filho mais velho já iniciou um processo de delinquência. Magistrado entende que o M. é já um jovem imputável, tendo completado os 17 anos, e não são indicados factos que permitam sujeitá-lo á jurisdição comum. Diremos

nós, mas são indicados factos que permitem sujeitar as três crianças à jurisdição tutelar.

Num outro grupo de situações – conflitos familiares – como aliás no anterior, registam-se situações surgidas em contexto de conflito familiar, que são participadas directamente à polícia, e não aos tribunais.

É o caso de uma participação policial, na qual se dá a conhecer ao tribunal que uma menor, com 14 anos, se deslocou á esquadra, acompanhada de sua mãe, comunicando que seu pai iria chegar da Suíça e que a menor queria ir viver com ele, por a sua mãe, a quem fora confiada por divórcio, a maltratava. No dia seguinte, o pai deslocou-se á esquadra, comunicando que, por acordo de ambos os progenitores, os dois filhos do casal passaram a viver com o pai. O Magistrado arquivou por não se afigurar necessário a intervenção tutelar.

Também exemplo é a situação de dois menores que saíram de casa de sua mãe, na qual se recusam a ficar, tendo ido ter com o pai. Por divórcio, a guarda do filhos foi entregue á mãe. O pai, quando os menores surgiram em sua casa, levou-os para casa de sua mãe, que se recusou a recebê-los.

O Magistrado considerou que, estando os menores a viver com pai, estará em causa uma eventual alteração da regulação do poder paternal, que, porém, deve aguardar a iniciativa dos progenitores. Não se afigura, portanto, adequada uma intervenção tutelar.

3.2.8. Os menores com comportamentos desviantes: a desnecessidade de intervenção tutelar

Um Menor, com 12 anos, foi encontrado no comboio do metropolitano com três pombos vivos, que tinha capturado na Praça da Figueira para vender. O Menor foi entregue a seus pais.

Concluso com informação que o menor não tem processo neste tribunal. O Magistrado do Ministério Público considera importante averiguar a situação em que se encontra este menor, designadamente saber se frequenta estabelecimento de ensino. O Juiz considera que os factos participados não apresentam especial gravidade, não existindo necessidade de medida tutelar .

Uma criança, com 2 anos, foi encontrada a praticar mendicância, juntamente com um primo, também menor. A mãe foi buscá-la á esquadra. O Magistrado considerou que os factos não revelam especial gravidade.

Nestes dois exemplos, apercebemo-nos que o magistrado não considerou a situação de perigo na qual aparentam estar estas crianças, mas apenas a natureza dos factos descritos que, em termos juridico-criminais não apresentam especial gravidade, mas em termos de direito tutelar são, em regra, suficientes para instaurar acção de protecção.

Estas situações de acidentes com menores também não surgiam visíveis nos dados de 1989. São, em regra, situações de acidentes domésticos de que foram vítimas menores, como cair de uma escada, queimar-se ou acidentes na escola.

Os participantes são, usualmente, os polícias de serviço nos hospitais ou a própria escola.

Em regra, o magistrado considera não se verificar necessidade de intervenção tutelar, por se tratar de um mero acidente ocasional, sem relevância para intervenção tutelar.

3.2.9. Os Arquivamentos nos termos do artigo 17º

No ano de 1996, registámos um total de 3 arquivamentos nos termos do artigo 17º da OTM, número ligeiramente inferior ao de 1989. Para além disso, no ano de 89 constatámos que todas as participações, assim arquivadas, consubstanciavam a prática de factos punidos criminalmente. No ano de 1996, tal não acontece. Duas das participações arquivadas referiam-se a desaparecimento de jovens maiores de idade, sendo as outras relativas a factos ilícitos.

No dia 20 de Maio de 93, foram detidos quatro jovens por assalto a estabelecimento comercial. Furto de peças no valor de 500.000\$. Os autos de instrução decorreram no Trib. Judicial de Almada. Fez-se constar, no processo, que um dos arguidos era menor de 16 anos. Inquérito prosseguiu, tendo o menor prestado declarações e negado qualquer envolvimento no assalto. O Inquérito foi concluído em Dezembro de 1995, com remessa de certidão para o Tribunal de Menores de Lisboa, pois, á data da prática dos factos, o M. tinha 15 anos.

Expediente concluso, com informação que menor não tem processo. Magistrado conclui que o M. tem agora 18 anos, pelo que se arquia nos termos do art. 17º, de OTM.

Em Dezembro de 93 foi instaurado, no DIAP, autos de inquérito por denúncia de furto praticado á noite sob ameaça de arma e ofensas corporais. Em Outubro de 96, foi identificado o seu autor, por se encontrar preso á ordem de outro processo. Inquérito é concluído, nesse mesmo mês por o autor do crime ter, á data dos factos, 15 anos, sendo enviadas certidões para Tribunal

de Menores de Lisboa. Expediente arquivado, visto o autor já ter 18 anos, encontrando-se detido.

3.3. Conclusões

Quadro III.15

Os processos entrados e o expediente arquivado liminarmente

	1989	1996
Processos Tutelares registados	1486	1751
Participações não registadas	57	141
Percentagem	3,8%	8,1%

Fonte: CES / Livros de Porta Expediente

No Tribunal de Menores de Lisboa entraram em 1989 e 1996 respectivamente 1486 e 1751 processos tutelares, que não representam, no entanto, a totalidade de participações que chegam a Tribunal, dado que, nesses mesmos anos, os juízes do Tribunal arquivaram liminarmente 3,8% e 8,1% das situações que chegaram a Tribunal.

A fundamentação destes arquivamentos é atravessada por duas tensões contraditórias: em algumas situações arquiva-se o processo, não considerando os factos, fundamentando-se nomeadamente na idade e ao enquadramento familiar, mas noutros casos considera-se que os factos praticados não são relevantes, pelo que não consideram os indícios de perigo para o desenvolvimento das crianças existentes na participação.

O sistema judicial tem assim uma primeira porta, na qual algumas crianças têm a sorte de não entrar, devido ao arquivamento liminar do expediente chegado a juízo. Segue-se uma segunda porta, de exclusão do sistema, que são os arquivamentos liminares dos processos tutelares, cujo expediente é autuado, mas o Tribunal decide não haver fundamento para aplicar uma medida tutelar a esses menores.

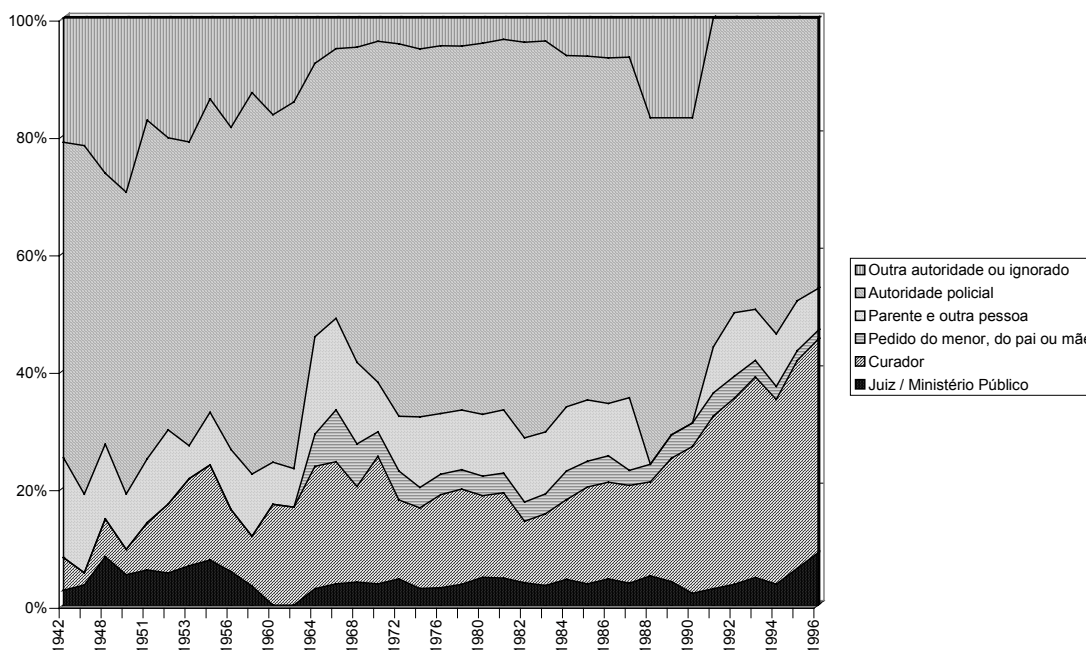
A análise efectuada dos arquivamentos liminares do expediente permite-nos questionar os critérios e o modo como o processamento é efectuado.

4. Os mobilizadores dos Tribunais de Menores

Desde 1942 que as autoridades policiais são grandes mobilizadores da justiça de menores. Em 1942, 53,7% (998) das participações eram policiais, atingindo em 1958 os 64,9% (1.600). Após ligeiro decréscimo, de 1972 a 1983, as participações policiais representaram sempre mais de 62% (2.282). A partir de 1983 verifica-se um decréscimo sucessivo chegando em 1990, a 49,6% (1.288) e em 1996, a 46,1% (1.241). (gráficos III.9 e III.10).

Os curadores de menores assumem um papel mais significativo na mobilização do Tribunal de Menores a partir de 1964 (20,8% - 705). Após um largo período de menor importância relativa, os magistrados do Ministério Público representam, em 1989, em 21% das participações (579), em 1992, 31,7% (882), e em 1996 36,3% (978).

Gráfico III.9

A importância relativa dos mobilizadores dos Tribunais de Menores (1942 a 1996)

Fonte: Estatísticas da Justiça

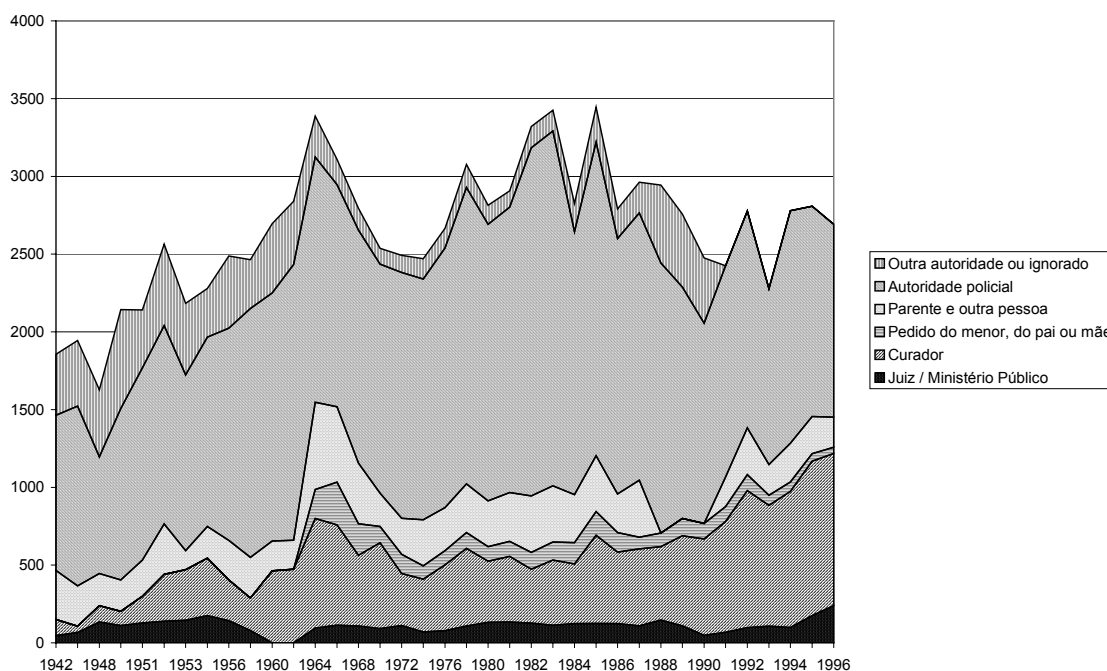
Estas duas formas conhecem uma evolução análoga em termos quantitativos, mas de sentido divergente: ao aumento da participação do Ministério Público corresponde a diminuição da efectuada pelas autoridades policiais. Mercê deste duplo movimento, o número de processos iniciados por promoção do Ministério Público, que constituía em 1989 pouco mais de um terço dos iniciados por participação policial, quase igualou estes últimos em 1996.

O mais activo papel do Ministério Público como promotor do processo terá sido determinado, em boa parte, pela instituição do serviço de atendimento do público, onde são verbalmente apresentadas situações em relação às quais o curador assumirá posteriormente a iniciativa processual¹⁶.

¹⁶ Cfr. infra o crescimento do número de pessoas atendidas na Procuradoria da República do Tribunal de Menores, família, pequena instância criminal e execução e execução de penas de Lisboa.

Mas o maior papel do Ministério Público em matéria de iniciativa processual tem certamente ainda a ver como o aumento da judicialização das situações de maus tratos e abandono, nas quais a intervenção das autoridades policiais é menos frequente. Na verdade, como veremos *infra*, a proporção entre os casos de início do processo por promoção do curador ou por participação das autoridades policiais apresenta diferenças sensíveis em relação aos três grupos de situações em análise.

Gráfico III.10
Os mobilizadores dos Tribunais de Menores (1942 a 1996)



Fonte: Estatísticas da Justiça

A procura da tutela judiciária directamente pelos cidadãos, que sempre foi escassa, tende actualmente a reduzir-se ainda mais. Esta afirmação, válida em relação aos três grupos de situações, é aplicável quanto aos processos iniciados por pedido do menor, que sempre foram muito raros, e quanto aos determinados por participação dos pais e de “outras pessoas” (não familiares), que perderam hoje o papel algo significativo que desempenhavam no fim da década de 80, nomeadamente nas situações de abandono e inadaptação. A

tendência para o decréscimo da procura directa (ou seja, não mediatizada pelo Ministério Público) do apoio judiciário pelos cidadãos só não se verifica no tocante aos processos iniciados por participação “das pessoas da família”, cujo quantitativo de mantém estável¹⁷.

Quadro III.16
Os Mobilizadores 1989-1996

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Determinação do juiz	124	4,5%	68	2,8%	107	4,7%	175	6,2%	240	8,9%
Promoção do curador	579	21,0%	713	29,4%	778	34,2%	994	35,4%	978	36,3%
Pedido do Menor	7	0,3%	8	0,3%	5	0,2%	4	0,1%	6	0,2%
Partic. dos pais	104	3,8%	87	3,6%	59	2,6%	44	1,6%	35	1,3%
Partic. de outra pessoa da família	56	2,0%	23	0,9%	39	1,7%	57	2,0%	60	2,2%
Partic. de outra pessoa	259	9,4%	167	6,9%	159	7,0%	182	6,5%	133	4,9%
Partic. de autoridade policial	1479	53,6%	1197	49,4%	976	42,8%	1100	39,2%	992	36,8%
Partic. de outra autoridade	150	5,4%	162	6,7%	155	6,8%	252	9,0%	249	9,2%
Total	2758		2425		2278		2808		2693	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A este escasso empenhamento da comunidade na procura da tutela judiciária no domínio da protecção de crianças só se pode contrapor desde 1991 o aumento do quantitativo de processos iniciados por participação de “outras autoridades”. Desses, mais de 50% referem-se a situações de maus tratos/abandono (Quadro III.17). Tratar-se-á provavelmente, em grande parte, de casos provindos das instituições de saúde e escolares que participam de

¹⁷ Os números apontados indiciam que têm alguma razão aqueles que, há décadas, vêm advogando a substituição dos tribunais, em matéria da protecção das crianças, por órgãos de tipo social (sempre que tal não contenda com os direitos dos pais em matéria de educação dos filhos), argumentando precisamente que os tribunais têm dificuldade em obter a confiança das crianças e suas famílias. Não se esqueça, todavia, que a instituição do serviço de atendimento do Ministério Público pode ter alterado o expediente formal de início do processo. Situações que anteriormente eram apresentadas pelas pessoas interessadas directamente ao tribunal, figurando os processos, para efeitos estatísticos, como iniciados por participação dos pais ou de “outras pessoas”, passaram a ser triadas pelo serviço de atendimento do Ministério Público, que, quando as considere merecedoras de tutela judicial, dará início ao processo, que será então registado como iniciado “por promoção do Ministério Público”.

forma crescente aos tribunais as situações de maus tratos que detectam no exercício da sua actividade profissional¹⁸.

Quadro III.17

Modo como principiou o processo, nas situações de maus tratos/abandono

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Determinação do juiz	24	7,3%	17	5,4%	24	6,3%	80	12,0%	123	16,6%
Promoção do curador	78	23,9%	111	35,4%	158	41,6%	270	40,4%	300	40,5%
Pedido do Menor	5	1,5%	5	1,6%	3	0,8%	3	0,4%	3	0,4%
Partic. dos pais	39	11,9%	27	8,6%	23	6,1%	11	1,6%	14	1,9%
Partic. de outra pessoa da família	41	12,5%	13	4,1%	32	8,4%	54	8,1%	53	7,2%
Partic. de outra pessoa	72	22,0%	32	10,2%	34	8,9%	54	8,1%	47	6,3%
Partic. de autoridade policial	42	12,8%	52	16,6%	54	14,2%	68	10,2%	63	8,5%
Partic. de outra autoridade	26	8,0%	57	18,2%	52	13,7%	128	19,2%	138	18,6%
Total	327		314		380		668		741	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Este entendimento encontra apoio nos dados relativos à idade das crianças cujos processos se iniciaram por participação de “outras autoridades”. Esses dados mostram que tais participações, distribuídas nos fins da década passada pelos vários grupos etários, em percentagens não muito diferentes, se tendem a concentrar, com o decorrer dos anos, no grupo dos menores de 12 anos (Quadro III.18).

Quadro III.18

Idade do menor nos processos iniciados por participação de “outras autoridades”

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menos de 12 anos	31	20,8%	50	30,9%	42	27,1%	130	51,6%	130	52,4%
12-13 anos	34	22,8%	37	22,8%	27	17,4%	34	13,5%	46	18,5%
14-15 anos	48	32,2%	39	24,1%	55	35,5%	50	19,8%	39	15,7%
16 mais	36	24,2%	36	22,2%	31	20,0%	38	15,1%	33	13,3%
Total	149		162		155		252		248	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

¹⁸ As instituições hospitalares recorrem ainda não raro aos tribunais para obterem a indispensável sanção judicial para tomarem, contra a vontade dos detentores do poder

A abertura do processo é, assim, diminuta nas situações de maus tratos/abandono (12,8%, em 1989, e 8,5% em 1996) (Quadro III.17). Ao contrário nas situações de inadaptação, a autoridade policial representa 54,7% de demanda em 1986(470) e 37,3% em 1989 /237). Esta diminuição da iniciativa é compensada pelo crescimento da intervenção do M. P. (19,5%, em 1989 e 39,5% em 1996), o que será explicável pelo desinteresse das entidades policiais por estas situações dado a generalização do entendimento que devem ser tratadas como de crianças em risco e não como um problema de ordem pública (Quadro III.19).

Quadro III.19

Modo como principiou o processo nas situações de inadaptação

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Determinação do juiz	40	4,7%	20	2,6%	34	5,3%	44	7,1%	43	6,8%
Promoção do curador	168	19,5%	226	29,7%	238	37,1%	234	37,7%	251	39,5%
Pedido do Menor	1	0,1%		0,0%	2	0,3%	1	0,2%	2	0,3%
Partic. dos pais	55	6,4%	54	0,07105	29	0,04524	22	0,03543	16	2,5%
Partic. de outra pessoa da família	12	1,4%	8	1,1%	2	0,3%	2	0,3%	3	0,5%
Partic. de outra pessoa	67	7,8%	41	5,4%	30	4,7%	29	4,7%	25	3,9%
Partic. de autoridade policial	470	54,7%	363	47,8%	273	42,6%	243	39,1%	237	37,3%
Partic. de outra autoridade	47	5,5%	48	6,3%	33	5,1%	46	7,4%	58	9,1%
Total	860		760		641		621		635	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

De um modo mais atenuado, também nas situações em que uma criança ou jovem pratica um crime, a importância do Ministério Público como mobilizador do Tribunal cresce de 21,2%, em 1989 (333) para 32,4%, em 1996 (427). No entanto, a autoridade policial continua a ser o demandante mais importante nestas situações devido à natureza das suas funções (61,6% - 967 - em 1989 e 52,5% - 692 em 1996) (quadro III.20).

paternal, medidas terapêuticas indispensáveis para a preservação da saúde da criança.

Quadro III.20

Modo como principiou o processo nas situações de crime

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Determinação do juiz	60	3,8%	31	2,3%	49	3,9%	51	3,4%	74	5,6%
Promoção do curador	333	21,2%	376	27,8%	382	30,4%	490	32,3%	427	32,4%
Pedido do Menor	1	0,1%	3	0,2%		0,0%		0,0%	1	0,1%
Partic. dos pais	10	0,6%	6	0,4%	7	0,6%	11	0,7%	5	0,4%
Partic. de outra pessoa da família	3	0,2%	2	0,1%	5	0,4%	1	0,1%	4	0,3%
Partic. de outra pessoa	120	7,6%	94	7,0%	95	7,6%	99	6,5%	61	4,6%
Partic. de autoridade policial	967	61,6%	782	57,9%	649	51,6%	789	51,9%	692	52,5%
Partic. de outra autoridade	77	4,9%	57	4,2%	70	5,6%	78	5,1%	53	4,0%
Total	1571		1351		1257		1519		1317	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4.1. Processos iniciados por promoção do curador e por participação de autoridade policial

Os processos da iniciativa dos curadores de menores e das autoridades policiais, representando cerca de dois terços do total, merecem uma análise mais cuidada.

Retomemos, dos quadros anteriores, a indicação das situações que os determinam.

Quadro III.21

Processos iniciados por promoção do curador, por situações

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Abandono	78	13,5%	111	15,6%	158	20,3%	270	27,2%	300	30,7%
Inadaptação Social	168	29,0%	226	31,7%	238	30,6%	234	23,5%	251	25,7%
Crime	333	57,5%	376	52,7%	382	49,1%	490	49,3%	427	43,7%
Total	579		713		778		994		978	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O primeiro quadro, para além da já assinalada relevância do papel do Ministério Público na promoção dos processos motivados por situações de desprotecção, mostra ainda que, nos últimos anos, se lhe deveu de modo

crescente a abertura de processos baseados em situações de inadaptação (nos quais a iniciativa do curador, nos últimos dois anos, igualou praticamente a da autoridade policial) e de prática de crime (os 40 pontos percentuais de diferença, verificados em 1989, reduziram-se para metade em 1996)¹⁹.

Quadro III.22

Processos iniciados por participação de autoridade policial, por situações

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Abandono	42	2,8%	52	4,3%	54	5,5%	68	6,2%	63	6,4%
Inadaptação Social	470	31,8%	363	30,3%	273	28,0%	243	22,1%	237	23,9%
Crime	967	65,4%	782	65,3%	649	66,5%	789	71,7%	692	69,8%
Total	1479		1197		976		1100		992	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Estes números, sobretudo os referentes às situações de crime, são de mais difícil compreensão. Sendo a detecção dos crimes uma função policial, e sendo os crimes, em regra, denunciados às polícias e não ao Ministério Público (não havendo razão para crer que este aspecto da realidade tenha sido significativamente alterado pela instituição do serviço de atendimento do Ministério Público), natural seria, nestas ocorrências, a preponderância dos processos iniciados por participação policial (como acontecia, aliás, nos fins da década de 80), tanto mais que o Ministério Público não tem legalmente o poder de proceder à triagem das participações, não podendo, por razões de oportunidade, determinar o arquivamento de todas aquelas em que considere desnecessária a acção. A explicação poderá estar na participação directa dos factos ao Ministério Público ou no desenvolvimento de facto de um princípio de oportunidade, pelas polícias, nas intervenções relativas a menores agentes de crimes, que o decréscimo do número de crimes judicializados indicia. Este

¹⁹ O Ministério Público, enquanto curador de Menores "...Têm a seu cargo defender os direitos e velar pelos interesses dos menores, podendo exigir aos pais, tutores ou pessoas encarregadas da sua guarda os esclarecimentos necessários (art. 10º, nº 1 da OTM), Compete-lhe, ainda, nos termos do artigo 3º, nº 1, al a) da Lei Orgânica do Ministério Público representar os incapazes.

ponto, pela sua importância, merece uma investigação mais circunstanciada, que não poderá ser efectuada neste relatório.

4.1.1. A iniciativa processual do Ministério Público e o atendimento

De modo a confrontar a hipótese de que o crescimento da iniciativa do Ministério Público corresponde ao crescimento do número de pessoas que procuram o seu serviço de atendimento ao público, constatámos no relatório da Procuradoria da República dos Tribunais de Família, Menores, Pequena Instância Criminal e Execução de Penas de Lisboa, de 1995 que o atendimento ao público cresceu de 511 pessoas, em 1991, para 1185, em 1995.

Quadro III.23

Atendimento na Procuradoria de Menores, Família, Pequena Instância Criminal e Execução de Penas de Lisboa

	1991	1992	1993	1994	1995
Nº Pessoas	511	584	697	773	1185

Fonte: Relatório Procuradoria Geral da República

Não se deverá ignorar que este número de pessoas atendidas diz respeito a diversos Tribunais nomeadamente o de família, mas permite-nos consolidar a conclusão de que existe uma relação entre o crescimento do atendimento e a maior importância do Ministério Público como mobilizador do Tribunal de Menores.

4.2. Os mobilizadores nos Tribunais de Menores de Lisboa e de Menores e Família de Coimbra

Através da análise dos livros de porta dos processos tutelares entrados em 1989 e 1996 no Tribunal de Menores de Lisboa, chegámos à seguinte hierarquia das participações:

Quadro III.24

Mobilizadores do Tribunal de Menores de Lisboa (1989-1996)

	1989			1996	
	Nº	%		Nº	%
1. Autoridades Policiais	695	50,1%	1. Autoridades Policiais	750	42,8%
2. Tribunais	163	11,8%	2. Ministério Público	337	19,2%
3. Indivíduos	132	9,5%	3. Indivíduos	146	8,3%
4. Ministério Público	110	7,9%	4. Tribunais	134	7,7%
5. St. Casa da M. Lisboa	98	7,1%	5. Serviços do MP	79	4,5%
6. Serviços de Saúde	62	4,5%	6. Serviços de Saúde	69	3,9%
7. Serviços de Seg Social	42	3,0%	7. Instituições Particulares	61	3,5%
8. Instituições Particulares	36	2,6%	8. CPM's	52	3,0%
9. Serv. Tutelares Menores	29	2,1%	9. Serv. Seg. Social	25	1,4%
10. Serv. Soc. Tribunal	3	0,2%	10. Escola	25	1,4%
11. Outros	16	1,2%	11. IRS (s. Tut. Menores)	22	1,3%
			12. St. Casa da M. Lisboa	19	1,1%
			13. Outros	32	1,8%
<i>Total</i>	1386		<i>Total</i>	1751	

Fonte: Livros de porta do Tribunal de Menores de Lisboa²⁰

Esta recolha que diz respeito a todos os processos tutelares, agrupando as situações de crianças em risco e as que praticaram crimes, dá-nos resultados coerentes com os anteriormente analisados para a totalidade do país.

No entanto, constata-se que os cidadãos continuam a não demandar directamente o Tribunal, sendo a sua acção mediatizada ou pelos serviços públicos (saúde, segurança social, escola, IRS), ou pelo Ministério Público ou pelas Comissões de Protecção de Menores (em 1996). De 1989 para 1996, os serviços públicos tornaram-se mais activos na demanda do Tribunal, aparecendo também neste último ano a escola a participar de situações de que tem conhecimento.

A participação de cidadãos é percentualmente superior em Lisboa que no resto do país. É, ainda relevante o crescimento das participações de organizações da sociedade. A perda de importância da polícia como demandante do Tribunal de Menores de Lisboa, também se justifica pelo

²⁰ No quadro III.25, a análise de 1989, não abrange a totalidade dos processos entrados nesse ano, que foram 1486.

crescimento da importância das situações de crianças em perigo nomeadamente para a sua segurança e saúde.

Quadro III.25
Os Mobilizadores do Tribunal Menores e Família de Coimbra

	1989		1996	
	Nº	%	Nº	%
Ministério Público	26	17,0%	122	42,1%
Tribunais	39	25,5%	67	23,1%
Autoridades policiais (GNR e PSP)	56	36,6%	34	11,7%
Indivíduos	16	10,5%	23	7,9%
Comissão de Protecção de Menores / COAS	4	2,6%	13	4,5%
Projectos sociais (PAFAC)		0,0%	9	3,1%
Escola	3	2,0%	8	2,8%
Maternidade / Hospital Pediátrico	9	5,9%	9	3,1%
IRS		0,0%	2	0,7%
Provedoria de Justiça		0,0%	1	0,3%
Entidades Privadas		0,0%	1	0,3%
CRSS		0,0%	1	0,3%
Total	153		290	

Fonte: CES / Análise de Processos

No ano de 1989, foram participados, no Tribunal de Menores e de Família 155 processos tutelares, sendo na sua maioria processos de crime. Assim, se explica que a entidade que mais mobilizou o tribunal fossem as autoridades policiais²¹.

Seguem-se as participações de outros tribunais, pois a competência dos tribunais comarcãos cessa " *quando entenda que a medida aplicável excede a*

²¹ "...os polícias têm um papel importante a desempenhar na detecção dos jovens em perigo que lhes incumbe assinalar à autoridade judiciária ..." mas "... não é raro que a jurisdição de menores só seja posta em movimento após a terceira ou a quarta infracção cometida por um menor cujo comportamento, entretanto se degradou gravemente. Uma acção educativa ordenada tardiamente arrisca-se então a ser ineficaz..." (Epifanio e Farinha. 1997).

sua competência, o juiz deve remeter o processo ao tribunal de menores com jurisdição na área, onde correrão os termos ulteriores" (art.31º nº 1, OTM) e " a aplicação de medidas de internamento, bem como a apreciação das situações a que se refere o art.16º, é da competência exclusiva dos tribunais de menores"(30º nº 1, OTM).

Os cidadãos juntamente com o Ministério Público são os terceiros mais importantes mobilizadores, o que se entende pois as queixas de natureza tutelar apresentadas no tribunal de comarca são enviadas pelo Ministério Público para o tribunal especializado.

O Hospital Pediátrico recebe em primeira mão as crianças com maus tratos físicos ou psicológicos, pelo que tem uma posição privilegiada no denunciar destas situações, o que em 1989 que já se verificava.

O ano de 1996, apresenta algumas modificações quanto aos principais mobilizadores. Temos o Ministério Público com 122 participações como a entidade que deu origem a mais participações, muitas delas surgiram certamente através do seu serviço de atendimento ao público, seguido de outros tribunais pelas razões supra citadas.

Temos também um decréscimo de participações das autoridades policiais de 56 para 34, indiciadora de que ou a criminalidade juvenil judicializada está a baixar ou por outro lado, os cidadãos os serviços públicos e as entidades privadas estão mais atentas e sensibilizadas para participarem as situações de crianças em risco.

Em 1996 surgem novos mobilizadores da intervenção do Tribunal na área do menores, que são as Comissões de Protecção de Menores (13 casos). Os "projectos sociais" (v.g. Programa de Apoio à Criança e à Família criado, através da Resolução do Conselho de Ministros de 18.08.92) que dão

conhecimento de nove casos e a Provedoria de Justiça, através da sua linha verde "Recados de criança que participa um caso"²².

A Fundação Bissaya Barreto juntamente com o Centro Regional de Segurança Social apresentam um caso cada.

Em conclusão, os estudos de caso efectuados permitem-nos concluir, que no período em análise se verificou um crescimento de importância na mobilização do Tribunal pelo Ministério Público, serviços públicos do Estado, cidadãos e novos actores como as CPM's, o PAFAC, e o Provedor de Justiça, que passaram a intervir na área das crianças em risco.

²² O objectivo desta linha "...destina-se a acolher as queixas relativas a crianças em risco ou em perigo, as quais ... são transmitidas pelas próprias, quer por adultos em seu nome, fazendo chegar ao senhor Provedor de Justiça as ansiedades, angústias e recados das crianças que necessitam de ajuda...".

CAPÍTULO IV

A CARACTERIZAÇÃO SOCIOLÓGICA DAS CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO OU QUE PRATICAM CRIMES

1. O Sexo das crianças sujeitas a processos tutelares: Evolução de 1942 a 1996

Ao longo do período de 1942 a 1996, as crianças e jovens “seleccionados” têm rondado sempre cerca de 80% de rapazes e 20% de raparigas, sendo que foi em 1974, que foram seleccionados mais rapazes ou seja 88,5% (2.187) e 11,5% de raparigas (283). Em contraponto em 1996 foram seleccionados 76,6% (2.062) rapazes e 23,4% de raparigas (631).

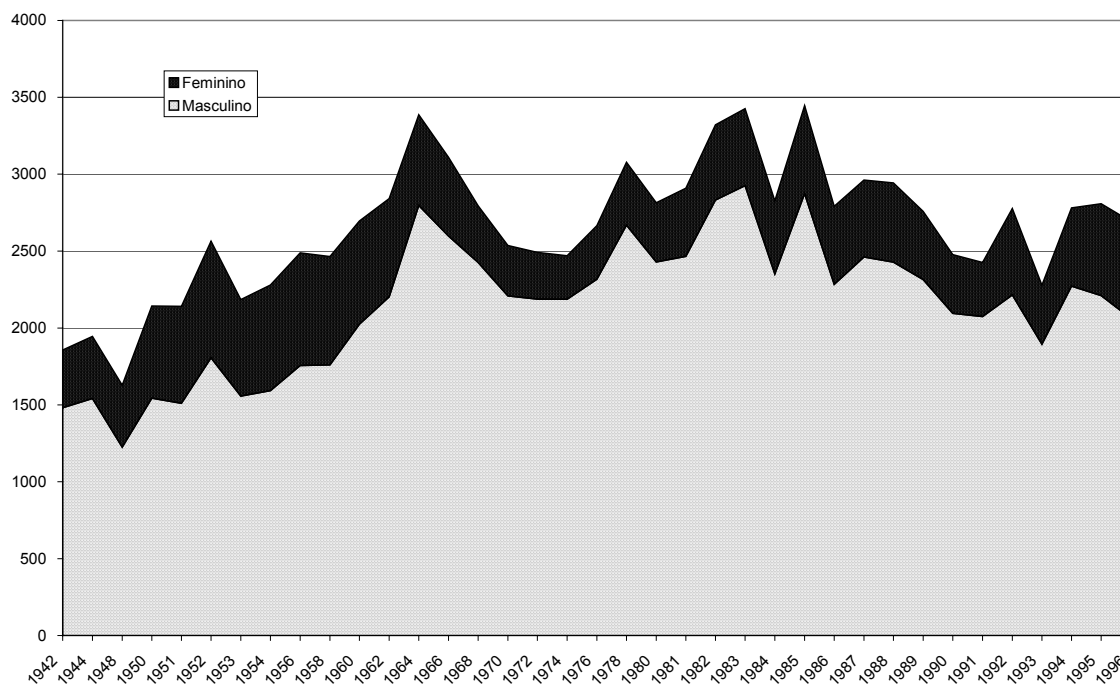
A presença das raparigas no sistema tutelar, embora sempre minoritária (16,1% - 443 – em 1989, e 23,4% - 631 – em 1996), tem vindo a intensificar-se. Mas, o envolvimento das raparigas apresenta grandes diferenças em relação às várias situações que determinam a acção do Tribunal.

A presença das raparigas apresenta sempre valores fortes nas situações de abandono (entre os 40 e os 50%), sendo todavia inferior à dos rapazes. Apresenta valores relativamente baixos, mas significativos, nas situações de inadaptação (rondando os 15-20%), os quais aumentaram gradualmente ao longo do período considerado, atingindo em 1996 os 23.4%; em todos os anos analisados, a percentagem do envolvimento das raparigas nas situações de

inadaptação surge com valores muito próximos da percentagem referente à sua presença global na justiça tutelar.

Gráfico IV.1

O sexo das crianças sujeitas a processos tutelares: Evolução 1942 - 1996



Fonte: Estatísticas da Justiça

A presença das raparigas queda-se por percentagens ainda mais baixas nas situações de crime, as quais, todavia, tendo estado até 1995 sempre abaixo dos 10%, sofreram em 1995 e 1996 um ligeiro aumento (a que correspondeu um aumento do número absoluto de casos).

Quadro IV.1

Sexo dos menores

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Masculino	2315	83,9%	2074	85,5%	1894	83,1%	2211	78,7%	2062	76,6%
Feminino	443	16,1%	351	14,5%	384	16,9%	597	21,3%	631	23,4%
Total	2758		2425		2278		2808		2693	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro IV.2
Situações (agrupadas) que determinaram a intervenção, por sexo

	1989				1992				1995				1996			
	H		M		H		M		H		M		H		M	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Abandono	183	7,9%	144	32,5%	321	14,5%	272	48,3%	390	17,6%	278	46,6%	396	19,2%	345	54,7%
Inadaptação Social	711	30,7%	149	33,6%	673	30,4%	160	28,4%	494	22,3%	127	21,3%	487	23,6%	148	23,5%
Crimes	1421	61,4%	150	33,9%	1220	55,1%	131	23,3%	1327	60,0%	192	32,2%	1179	57,2%	138	21,9%
Total	2315		443		2214		563		2211		597		2062		631	

Os valores indicados mostram bastante estabilidade ao longo dos seis anos considerados. Um certo aumento, em 1995 e 1996, da percentagem de raparigas consideradas em situações de inadaptação não tem correspondência em termos de números absolutos, devendo-se provavelmente ao facto de o número global de situações de inadaptação ter diminuído, em favor do aumento das situações de abandono. Provavelmente certas situações que anteriormente eram qualificadas de inadaptação são-no hoje de maus tratos e abandono.

1.1. As crianças e jovens em risco por sexo

De 1989 para 1996 aconteceu uma mutação estrutural nas situações de crianças em risco que passaram a demandar o Tribunal. Em primeiro lugar o número absoluto de mulheres seleccionadas pelo sistema quase duplica representando em 1989, 24,7% das situações de maus tratos e, em 1996, 35,9% das situações. Em segundo lugar, no primeiro ano referido, o Tribunal interveio essencialmente nas situações relativas a rapazes em vadiagem (29,9%), libertinagem (23,7%), abandono ou desamparo (13,2%), dificuldade de adaptação e inadaptação à família (18,5%). Mas relativamente às meninas, em 1989, predominavam as situações de abandono e desamparo (31,1%), vadiagem (18,1%), maus tratos (16,7%), dificuldade de adaptação e inadaptação à família (14,7%).

Em 1996, enquanto nos meninos o Tribunal interveio preponderantemente, em 28,6% dos casos, em abandono ou desamparo, 21,7% em vadiagem, 19,3% em inadaptação. Já nas meninas a intervenção é preponderante em 49,2% dos casos em situações de abandono, 17,9% em

situações de maus tratos e 16,8% de dificuldade de adaptação e inadaptação à família e 6,3% nas situações de vadiagem.

As situações mais feminizadas são as de maus tratos (49% em 1989 e 50,9% em 1996), de abandono ou desamparo (43,5% em 1989 e 49,1% em 1996), prostituição (73,1% em 1989 e 69,2% em 1996).

Quadro IV.3
O Sexo das crianças e jovens em risco (1989-1996)

	1989						
	H			M			Total
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	
Maus Tratos	51	5,7%	51,0%	49	16,7%	49,0%	100
Exercício Abusivo de Autoridade	14	1,6%	77,8%	4	1,4%	22,2%	18
Abandono ou Desamparo	118	13,2%	56,5%	91	31,1%	43,5%	209
Dificuldade de Adaptação	101	11,3%	82,1%	22	7,5%	17,9%	123
Inadaptação à família	64	7,2%	75,3%	21	7,2%	24,7%	85
Mendicidade	42	4,7%	85,7%	7	2,4%	14,3%	49
Vadiagem	267	29,9%	83,4%	53	18,1%	16,6%	320
Prostituição	7	0,8%	26,9%	19	6,5%	73,1%	26
Libertinagem	212	23,7%	89,5%	25	8,5%	10,5%	237
Abuso de Bebidas Alcoólicas	6	0,7%	75,0%	2	0,7%	25,0%	8
Uso ilícito de Estupefacientes	12	1,3%	100,0%		0,0%	0,0%	12
Total	894			293			1187

	1996						
	H			M			Total
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	
Maus Tratos	82	9,7%	49,1%	85	17,9%	50,9%	167
Exercício Abusivo de Autoridade	56	6,6%	81,2%	13	2,7%	18,8%	69
Abandono ou Desamparo	242	28,6%	50,9%	233	49,2%	49,1%	475
Dificuldade de Adaptação	92	10,9%	70,2%	39	8,2%	29,8%	131
Inadaptação à família	71	8,4%	63,4%	41	8,6%	36,6%	112
Mendicidade	17	2,0%	100,0%		0,0%	0,0%	17
Vadiagem	184	21,7%	86,0%	30	6,3%	14,0%	214
Prostituição	4	0,5%	30,8%	9	1,9%	69,2%	13
Libertinagem	88	10,4%	83,8%	17	3,6%	16,2%	105
Abuso de Bebidas Alcoólicas	2	0,2%	40,0%	3	0,6%	60,0%	5
Uso ilícito de Estupefacientes	9	1,1%	69,2%	4	0,8%	30,8%	13
Total	847			474			1321

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro IV.4
O sexo das crianças e jovens que praticam crimes

	1989						Total
	H			M			
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	
Crimes contra a vida	2	0,2%	66,7%	1	0,8%	33,3%	3
Crimes contra a integridade física	108	8,5%	79,4%	28	21,9%	20,6%	136
Crimes contra a liberdade das pesso	3	0,2%	75,0%	1	0,8%	25,0%	4
Crimes contra a honra	13	1,0%	61,9%	8	6,3%	38,1%	21
Crimes contra a reserva da vida pri	23	1,8%	88,5%	3	2,3%	11,5%	26
Crimes contra a família		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes sexuais	6	0,5%	100,0%		0,0%	0,0%	6
Falsificação	1	0,1%	50,0%	1	0,8%	50,0%	2
Crimes de perigo comum(Inc.Expl.Rad	44	3,5%	89,8%	5	3,9%	10,2%	49
Crimes contra saúde,saúd.públ.ant.e	1	0,1%	100,0%		0,0%	0,0%	1
Crimes contra segurança das comunic		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes contra prop./Furto/Roubo/Ab.	1015	79,9%	93,0%	76	59,4%	7,0%	1091
Burla/Outros	5	0,4%	83,3%	1	0,8%	16,7%	6
Crimes contra a autoridade pública	14	1,1%	93,3%	1	0,8%	6,7%	15
Crimes contra a realização da justi	2	0,2%	100,0%		0,0%	0,0%	2
Crimes de viação	16	1,3%	94,1%	1	0,8%	5,9%	17
Crimes resp.estup.,subst.psicotrópi	3	0,2%	100,0%		0,0%	0,0%	3
Crimes emiss. cheques s/cobert.s/pr		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes contra o ambiente	12	0,9%	100,0%		0,0%	0,0%	12
Outros crimes e Crimes não especificados	3	0,2%	60,0%	2	1,6%	40,0%	5
Total	1271			128			1399

	1996						Total
	H			M			
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	
Crimes contra a vida	2	0,2%	50,0%	2	1,6%	50,0%	4
Crimes contra a integridade física	94	8,3%	81,7%	21	16,8%	18,3%	115
Crimes contra a liberdade das pesso	3	0,3%	100,0%		0,0%	0,0%	3
Crimes contra a honra	5	0,4%	35,7%	9	7,2%	64,3%	14
Crimes contra a reserva da vida pri	21	1,9%	95,5%	1	0,8%	4,5%	22
Crimes contra a família		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes sexuais	11	1,0%	100,0%		0,0%	0,0%	11
Falsificação	2	0,2%	100,0%		0,0%	0,0%	2
Crimes de perigo comum(Inc.Expl.Rad	9	0,8%	100,0%		0,0%	0,0%	9
Crimes contra saúde,saúd.públ.ant.e		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes contra segurança das comunic	3	0,3%	100,0%		0,0%	0,0%	3
Crimes contra prop./Furto/Roubo/Ab.	962	84,8%	91,7%	87	69,6%	8,3%	1049
Burla/Outros	2	0,2%	66,7%	1	0,8%	33,3%	3
Crimes contra a autoridade pública	1	0,1%	100,0%		0,0%	0,0%	1
Crimes contra a realização da justi		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes de viação	1	0,1%	100,0%		0,0%	0,0%	1
Crimes resp.estup.,subst.psicotrópi	4	0,4%	80,0%	1	0,8%	20,0%	5
Crimes emiss. cheques s/cobert.s/pr		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Crimes contra o ambiente	15	1,3%	83,3%	3	2,4%	16,7%	18
Outros crimes e Crimes não especificados		0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0
Total	1135			125			1260

1.2. As crianças que praticam crimes por sexo

Os crimes contra a propriedade representam a maioria dos crimes quer no sexo masculino (80,3% em 1989 e 85% em 1996) como feminino (60,2% em 1989 e 70,4% em 1996) e vem crescendo de 1989 para 1996. Seguem-se os crimes contra a integridade física, que assumem uma maior importância relativa nas meninas (21,9% em 1989 e 16,8% em 1996).

Os crimes contra a vida, quase inexistentes, representam, em 1996, o mesmo número absoluto de casos verificado em 1989 (2), representando, por isso, respectivamente 0,2% e 1,6% da totalidade dos crimes representados.

Em termos relativos, dentro de cada tipo de crime podemos concluir, para além daqueles que são inexistentes, tanto para rapazes como para raparigas, que os crimes mais femininos são os crimes contra a honra (38,1% em 1989 e 64,3% em 1996) e os crimes contra a integridade física (20,6% em 1989 e 16,8% em 1996).

A evolução de 1989 para 1996 não apresenta nem um crescimento em números absolutos nem alterações substanciais na presença de meninas e jovens mulheres nos processos tutelares, verificando-se uma grande estabilidade de situação.

1.2.1. Sexo das crianças e forma de início do processo

Uma outra questão que se nos afigura de interesse é a do possível relacionamento entre género e modo de início do processo.

Quadro IV.5
Sexo e forma de início do processo

	1989				1992				1995				1996			
	H		M		H		M		H		M		H		M	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Determinação do juiz	96	4,1%	28	6,3%	73	3,3%	25	4,4%	123	5,6%	52	8,7%	174	8,4%	66	10,5%
Promoção do curador	483	20,9%	96	21,7%	717	32,4%	164	29,1%	753	34,1%	241	40,4%	724	35,1%	254	40,3%
Pedido do Menor	2	0,1%	5	1,1%	4	0,2%	3	0,5%	2	0,1%	2	0,3%	3	0,1%	3	0,5%
Partic. dos pais	58	2,5%	46	10,4%	52	2,3%	44	7,8%	21	0,9%	23	3,9%	16	0,8%	19	3,0%
Partic. de outra pessoa da família	30	1,3%	26	5,9%	41	1,9%	42	7,5%	30	1,4%	27	4,5%	24	1,2%	36	5,7%
Partic. de outra pessoa	194	8,4%	65	14,7%	164	7,4%	54	9,6%	142	6,4%	40	6,7%	96	4,7%	37	5,9%
Partic. de autoridade policial	1332	57,5%	147	33,2%	998	45,1%	153	27,2%	961	43,5%	139	23,3%	875	42,4%	117	18,5%
Partic. de outra autoridade	120	5,2%	30	6,8%	165	7,5%	78	13,9%	179	8,1%	73	12,2%	150	7,3%	99	15,7%
Total	2315		443		2214		563		2211		597		2062		631	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O modo como o processo principia apresenta diferenças segundo os sexos, sobretudo visíveis nas formas menos frequentes de dar início ao processo.

Em relação às duas formas mais frequentes de dar início ao processo - promoção do Ministério Público e participação das autoridades policiais - verifica-se que não há diferença no tocante à iniciativa do Ministério Público. No tocante aos processos iniciados por participação policial, verifica-se que os mesmos, embora apresentando percentagens significativamente mais altas nos casos em que o menor é do sexo masculino, atingem ainda assim nas raparigas percentagens significativas, e bem mais altas do que aquelas que o seu escasso envolvimento no crime e mesmo nas situações de inadaptação levaria a supor (a única excepção será o ano de 1996).

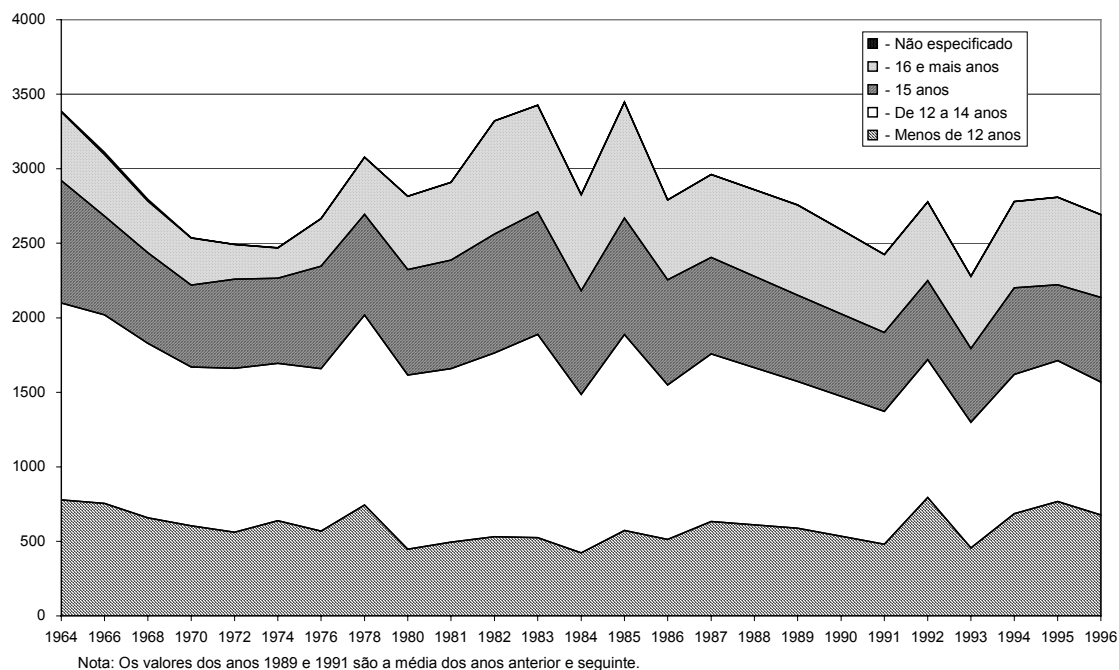
Mas é nos processos “da iniciativa da comunidade” que a diferença entre os sexos mais se faz sentir: os processos iniciados por participação dos pais, de outros familiares, de outras pessoas ou de outras autoridades são sempre mais frequentes em relação às raparigas do que aos rapazes - o que denota serem aquelas objecto de um maior zelo social protectivo/controlador (zelo esse certamente extensivo às autoridades policiais, e que poderá explicar as percentagens relativamente elevadas de participações relativas a menores do sexo feminino, a que acima se fez referência).

Por último registam-se duas situações residuais de difícil explicação. Os casos de processos iniciados a pedido do menor, apesar de extremamente raros em relação aos dois sexos, são apesar de tudo um pouco mais frequentes nas raparigas. O mesmo acontece nos processos iniciados por determinação do juiz são em todos os anos mais frequentes em relação às raparigas.

2. A idade das crianças e jovens: evolução de 1964 a 1996

Em 1964, 23% (778) das crianças que foram sujeitas a processo tutelar, tinham menos de 12 anos, 39% (1.321) de 12 a 14 anos, 24,3% (822) tinham 15 anos e 13,6% (459) mais de 16 anos (gráfico IV.2).

Gráfico IV.2
Menores em processo tutelar segundo a idade

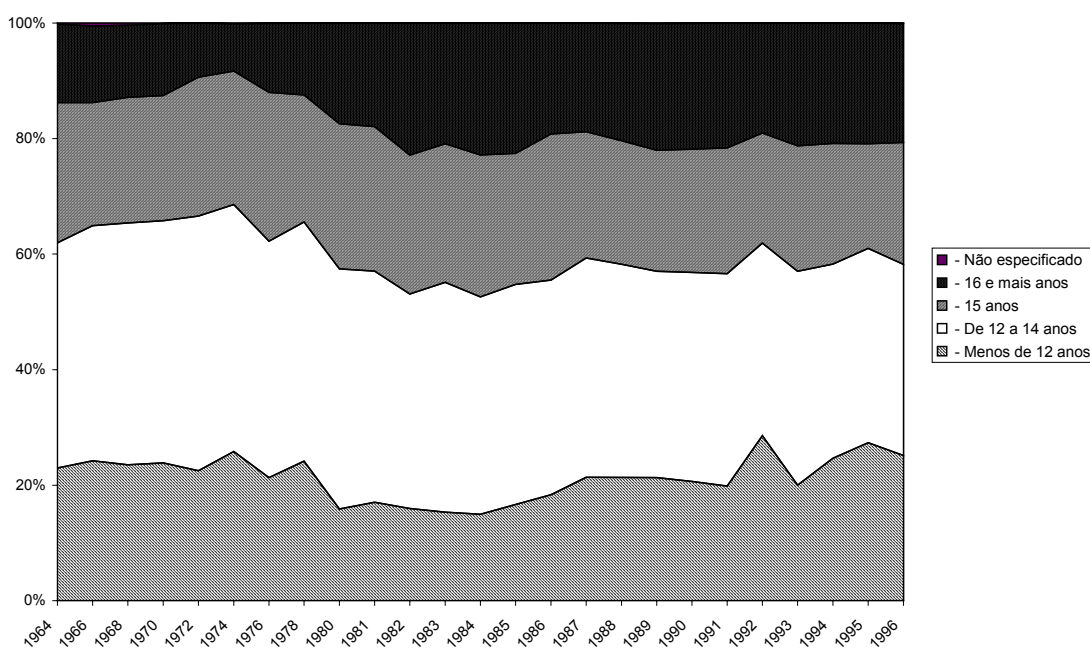


Fonte: Estatísticas da Justiça

A situação é sensivelmente a mesma em 1987, dado que para os mesmos grupos etários tínhamos respectivamente 21,4% (633), 38% (1.125), 21,8% (647) e 18,8% (557) (gráfico IV.3).

Gráfico IV.3

Evolução percentual dos menores em processo tutelar segundo a idade



Fonte: Estatísticas da Justiça

Em 1989, 4,4% das crianças que foram sujeitas a processo tutelar, tinham menos de 6 anos, 17% tinham entre 7 e 11 anos, 13,5% entre 12 e 14 anos e 42,9%, mais de 14 anos. De 1989 a 1996, as crianças e jovens chegam mais cedo ao contacto com Tribunal. As crianças com menos de 6 anos representam, assim em 1996, 10,7% das situações com uma ligeira descida nos restantes grupos etários que representam respectivamente no mesmo quadro 14,3% (7-11), 33% (12-14) e 41,7% (>14).

Quadro IV.6**A idade das crianças e jovens sujeitos a processos tutelares (1989-1996)**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[1 ; 3]	57	2,1%	45	1,9%	59	2,6%	144	5,1%	175	6,5%
[4 ; 6]	63	2,3%	55	2,3%	64	2,8%	146	5,2%	117	4,3%
[7 ; 11]	468	17,0%	381	15,7%	333	14,6%	478	17,0%	385	14,3%
[12 ; 14]	985	35,7%	892	36,8%	843	37,0%	945	33,7%	891	33,1%
> 14	1183	42,9%	1052	43,4%	979	43,0%	1095	39,0%	1123	41,7%
Total	2756		2425		2278		2808		2691	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.1. A idade das crianças em risco

As crianças vítimas de maus tratos e abandono distribuem-se, quer em 1989 quer em 1996, de uma certa forma equitativa ao longo dos diversos grupos etários referidos. Em 1996, as crianças até 6 anos representavam 37% do total dessas crianças. Entre os 7 e os 11 anos e os 12 e os 14 anos, representavam respectivamente 19,8% e 23,1% enquanto os maiores de 14 anos representavam 20,2%. Assim, podemos concluir que o problema dos maus tratos e abandono é transversal a todas as idades.

Quadro IV.7**A Idade na Situação de Maus Tratos e Abandono**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[1 ; 3]	54	16,6%	40	12,7%	57	15,0%	135	20,2%	172	23,3%
[4 ; 6]	54	16,6%	34	10,8%	47	12,4%	123	18,4%	101	13,7%
[7 ; 11]	75	23,1%	92	29,3%	75	19,7%	175	26,2%	146	19,8%
[12 ; 14]	73	22,5%	87	27,7%	102	26,8%	131	19,6%	171	23,1%
> 14	69	21,2%	61	19,4%	99	26,1%	104	15,6%	149	20,2%
Total	325		314		380		668		739	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os comportamentos de inadaptção à família e à sociedade são, contrariamente à categoria anterior, típicas de menores com mais de 12 anos

(83,5%, em 1996), representando os jovens com mais de 14 anos, nesse ano, 46,6%.

Quadro IV.8

A Idade nas Situações de Inadaptacão

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[1 ; 3]	1	0,1%	5	0,7%	2	0,3%	3	0,5%	2	0,3%
[4 ; 6]	4	0,5%	11	1,4%	11	1,7%	11	1,8%	8	1,3%
[7 ; 11]	194	22,6%	102	13,4%	114	17,8%	104	16,7%	95	15,0%
[12 ; 14]	311	36,2%	285	37,5%	254	39,6%	237	38,2%	234	36,9%
> 14	350	40,7%	357	47,0%	260	40,6%	266	42,8%	296	46,6%
Total	860		760		641		621		635	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O mesmo se passa de modo similar com os menores que praticam crimes, em que só a partir dos 7 anos a sua actividade se torna relevante. Os mesmos com mais de 12 anos representam 86,9%, em 1989 e 88,4%, em 1996, das situações em que praticaram crimes, sendo certo que neste último ano, o grupo etário dos jovens com mais de 14 anos representam 51,5% do total de crimes praticados.

Quadro IV.9

A Idade nas Situações de Crime

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[1 ; 3]	2	0,1%		0,0%		0,0%	6	0,4%	1	0,1%
[4 ; 6]	5	0,3%	10	0,7%	6	0,5%	12	0,8%	8	0,6%
[7 ; 11]	199	12,7%	187	13,8%	144	11,5%	199	13,1%	144	10,9%
[12 ; 14]	601	38,3%	520	38,5%	487	38,7%	577	38,0%	486	36,9%
> 14	764	48,6%	634	46,9%	620	49,3%	725	47,7%	678	51,5%
Total	1571		1351		1257		1519		1317	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Analisando agora as situações por idade, conclui-se que os maus tratos, ao assumir maior importância em 1996, são transversais a todos os grupos

etários, representando 1 a 3 anos, 17,2% e 4 a 6 anos, 24,3% e os grupos etários 7-11, 12-14 e mais de 14 representam 16,9%, 10,4% e 7,9%.

O abandono e o desamparo de 1989 para 1996, que eram significativamente importantes até aos 6 anos (90,9% e 74,1%, respectivamente 1 a 3 anos e 4 a 6 anos, em 1989) assumem aqui também uma certa importância nos outros grupos etários (em 1996, 23,8% das situações entre 12 e 14 anos e 17,7% das situações com mais de 14 anos).

Quadro IV.10
A Idade nas Situações de Risco

	1989										Total
	[1 ; 3]		[4 ; 6]		[7 ; 11]		[12 ; 14]		> 14		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Maus Tratos	2	3,6%	11	19,0%	21	7,8%	30	7,8%	36	8,6%	100
Exercício Abusivo de Autoridade	2	3,6%		0,0%	2	0,7%	4	1,0%	10	2,4%	18
Abandono ou Desamparo	50	90,9%	43	74,1%	52	19,3%	39	10,2%	23	5,5%	207
Dificuldade de Adaptação	1	1,8%	1	1,7%	20	7,4%	41	10,7%	60	14,3%	123
Inadaptação à família		0,0%		0,0%	14	5,2%	38	9,9%	33	7,9%	85
Mendicidade		0,0%	2	3,4%	10	3,7%	16	4,2%	21	5,0%	49
Vadiagem		0,0%		0,0%	64	23,8%	126	32,8%	130	31,0%	320
Prostituição		0,0%		0,0%	2	0,7%	8	2,1%	16	3,8%	26
Libertinagem		0,0%	1	1,7%	83	30,9%	76	19,8%	77	18,4%	237
Abuso de Bebidas Alcoólicas		0,0%		0,0%		0,0%	4	1,0%	4	1,0%	8
Uso ilícito de Estupefacientes		0,0%		0,0%	1	0,4%	2	0,5%	9	2,1%	12
Total	55		58		269		384		419		1185

	1996										Total
	[1 ; 3]		[4 ; 6]		[7 ; 11]		[12 ; 14]		> 14		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Maus Tratos	29	17,2%	26	24,3%	39	16,4%	40	10,4%	33	7,9%	167
Exercício Abusivo de Autoridade	1	0,6%	2	1,9%	7	2,9%	26	6,7%	33	7,9%	69
Abandono ou Desamparo	137	81,1%	71	66,4%	99	41,6%	92	23,8%	74	17,7%	473
Dificuldade de Adaptação	2	1,2%	3	2,8%	20	8,4%	48	12,4%	58	13,8%	131
Inadaptação à família		0,0%	2	1,9%	15	6,3%	54	14,0%	41	9,8%	112
Mendicidade		0,0%	1	0,9%	6	2,5%	5	1,3%	5	1,2%	17
Vadiagem		0,0%	2	1,9%	34	14,3%	66	17,1%	112	26,7%	214
Prostituição		0,0%		0,0%		0,0%	6	1,6%	7	1,7%	13
Libertinagem		0,0%		0,0%	16	6,7%	46	11,9%	43	10,3%	105
Abuso de Bebidas Alcoólicas		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,5%	3	0,7%	5
Uso ilícito de Estupefacientes		0,0%		0,0%	2	0,8%	1	0,3%	10	2,4%	13
Total	169		107		238		386		419		1319

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro IV.11
A idade das crianças e jovens por tipo de crime

	1989										1996									
	[1 ; 3]		[4 ; 6]		[7 ; 11]		[12 ; 14]		> 14		[1 ; 3]		[4 ; 6]		[7 ; 11]		[12 ; 14]		> 14	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Homicídio		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	1	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Homicídio por Negligência		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	2	0,3%
Tentativa de Homicídio		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%
Ofensas Corporais Simples ou Priviligiada		0,0%		0,0%	8	4,1%	38	6,4%	64	8,5%		0,0%		0,0%	7	5,1%	29	6,3%	70	10,7%
Ofensas Corporais Agravadas ou Qualificada		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,3%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%
Ofensas Corporais Negligência		0,0%		0,0%	2	1,0%	3	0,5%	5	0,7%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	4	0,6%
Contra a Integridade Física - Outros		0,0%		0,0%	2	1,0%	5	0,8%	7	0,9%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%		0,0%
Ameaças ou Coacção		0,0%		0,0%	1	0,5%	1	0,2%	2	0,3%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	2	0,3%
Contra Honra		0,0%		0,0%	5	2,6%	4	0,7%	12	1,6%		0,0%		0,0%		0,0%	5	1,1%	9	1,4%
Coacção, Abuso e Fraude Sexual		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%	3	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Intr. Casa Alheia Lugar Vedado		0,0%		0,0%	7	3,6%	11	1,8%	8	1,1%		0,0%		0,0%	3	2,2%	9	1,9%	10	1,5%
Violação		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,4%	7	1,1%
Outros Crimes Sexuais		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	1	0,2%
Falsi. Doc. Notac. Técn. Danif. Subt. Ate.		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,3%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%
Contraf. Moeda Falsif. Alt. seu Valor		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%		0,0%
Incêndios, Explosões e Outros	1	50,0%	2	40,0%	7	3,6%	19	3,2%	13	1,7%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Armas Engenh. Mat. Explosivos ou Análogas		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%	4	0,5%		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,6%	6	0,9%
Contra a segurança das comunicações		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,4%	1	0,2%
Furto		0,0%	3	60,0%	116	59,2%	357	59,8%	412	54,4%	1	100,0%	4	57,1%	87	63,5%	303	65,6%	428	65,4%
Furto Qualificado		0,0%		0,0%	1	0,5%	6	1,0%	6	0,8%		0,0%		0,0%	2	1,5%	9	1,9%	13	2,0%
Abuso de Confiança		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,3%
Apropriação Ilegítima		0,0%		0,0%	1	0,5%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Furto de Uso de Veículo		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,4%	4	0,6%
Roubo ou Violência depois da Apropriação		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	3	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%	9	1,9%	10	1,5%
Dano	1	50,0%		0,0%	35	17,9%	85	14,2%	50	6,6%		0,0%	3	42,9%	34	24,8%	77	16,7%	56	8,6%
Outros Crimes Contra a Propriedade		0,0%		0,0%	1	0,5%	1	0,2%	8	1,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Burla Obten. Bebidas Alim. Aloj.		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%	3	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%
Desobediência		0,0%		0,0%		0,0%	5	0,8%	10	1,3%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%
Fals. Depoim. Testemunho Declara		0,0%		0,0%	2	1,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Aband. de Sinistrados		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Ofens. Corp. por Negligência		0,0%		0,0%	1	0,5%	4	0,7%	11	1,5%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Condução sob Influência do álcool		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%
Transgressões		0,0%		0,0%	7	3,6%	42	7,0%	109	14,4%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	0,3%
Contra-ordenação		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%		0,0%
Contra Genuidade, Qualid. Genéros		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Tráf. de Quant. Dim. Tráfico		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%
Consumo		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	3	0,5%
Caça Pesca Ilegais		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,5%	9	1,2%		0,0%		0,0%		0,0%	1	0,2%	4	0,6%
Outros Crimes		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	5	0,7%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Incêndios Florestais		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	4	2,9%	3	0,6%	6	0,9%
Total	2		5		196		597		757		1		7		137		462		654	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Por sua vez a mendicidade e a libertinagem estão naturalmente concentradas nos últimos grupos etários.

2.2. A idade das crianças que praticam crimes

Os crimes praticados por menores concentram-se no grupo etário com mais de 12 anos e especialmente no grupo com mais de 14 anos. Em termos relativos, o tipo de crimes distribui-se do mesmo modo pelos diversos grupos etários.

3. A orfandade dos menores

A orfandade não assume especial relevo na explicação das situações de crianças e jovens que chegam ao Tribunal, exemplo nas situações dos menores vítimas de maus tratos ou abandonados.

Quadro IV.12
Os órfãos em processo tutelar

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Órfão de Pai	137	5,0%	137	5,6%	133	5,8%	211	7,5%	223	8,3%
Órfão de Mãe	42	1,5%	34	1,4%	50	2,2%	59	2,1%	53	2,0%
Órfão de Pai e Mãe	21	0,8%	18	0,7%	24	1,1%	13	0,5%	19	0,7%
Não Órfão	2558	92,7%	2236	92,2%	2071	90,9%	2525	89,9%	2397	89,0%
Total	2758		2425		2278		2808		2692	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em 1989, 16,5% (54) dos menores vítimas de maus tratos eram órfãos de pelo menos de um dos pais. A mesma situação se mantém em 1996 representando os órfãos 14,3% (103).

Relativamente aos menores com processos de inadaptção social, eles representam em 1989, 9,5% (83) e 10,1% (67) em 1996. Por sua vez, os menores que praticam crimes em 1989 representam 4,1% (64) e 9,2% (116) em 1996.

4. A escolaridade dos menores

Os menores vítimas de maus tratos ou abandonados, os inadaptados e os que praticam crimes vêm, em regra, de 1989 para 1996 a aumentar o seu nível de escolaridade, o que se explica pelo próprio funcionamento do regime da escolaridade obrigatória.

Quadro IV.13

O nível de escolaridade dos menores em processo tutelar

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Possui - Básico - Primário	1245	45,1%	1016	41,9%	792	34,8%	768	27,4%	637	23,7%
Possui - Básico - Preparatório	277	10,0%	346	14,3%	394	17,3%	504	17,9%	507	18,8%
Possui - Secundário - Geral	22	0,8%	34	1,4%	36	1,6%	55	2,0%	83	3,1%
Possui - Secundário - Complementar	1	0,0%	4	0,2%	6	0,3%	6	0,2%	13	0,5%
Possui - Secundário - Técnico Profissional		0,0%		0,0%		0,0%	3	0,1%		0,0%
Frequenta - Básico - Primário	302	10,9%	266	11,0%	253	11,1%	350	12,5%	322	12,0%
Frequenta - Básico - Preparatório	369	13,4%	338	13,9%	317	13,9%	435	15,5%	421	15,6%
Frequenta - Secundário - Geral	231	8,4%	183	7,5%	221	9,7%	272	9,7%	296	11,0%
Frequenta - Secundário - Complementar	55	2,0%	16	0,7%	29	1,3%	43	1,5%	36	1,3%
Frequenta - Secundário - Técnico-Profissional	1	0,0%	5	0,2%	8	0,4%	3	0,1%	9	0,3%
Tem menos de 7 anos	122	4,4%	100	4,1%	109	4,8%	269	9,6%	273	10,1%
Sabendo apenas ler	90	3,3%	66	2,7%	57	2,5%	49	1,7%	38	1,4%
Não sabendo ler, nem escrever"	43	1,6%	51	2,1%	56	2,5%	51	1,8%	58	2,2%
Total	2758		2425		2278		2808		2693	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em 1989, 33,3% (109) dos menores vítimas de maus tratos, tinham menos de 7 anos não tendo qualquer grau de escolaridade. Dos restantes, 23,9% (78) tinham o ensino básico – primário e 23,5% (77) frequentavam o

ensino básico – primário enquanto, 7,6% (25) tinham o ensino básico – preparatório e 6,7% (22) frequentam o ensino básico – preparatório.

Em 1996, 35,6% (257) dos menores vítimas de maus tratos tem menos de 7 anos não tendo qualquer grau de escolaridade. Dos restantes, 15,5% (112) tinham o ensino básico – primário e 13,9% (100) frequentavam o ensino básico – primário. 11% (79) tinham o ensino básico – preparatório e 10,5% (76) frequentam o ensino básico – preparatório.

Estes dados, a que acresce o facto de existir um maior número de menores a frequentar o secundário, representam uma melhoria do nível de escolaridade de menores vítimas de maus tratos.

Em 1989, 52,4% (451) dos menores em situação de inadaptação social possui o básico – primário, 14,4% (124) frequenta o básico – preparatório e 11,4% (98) frequenta o básico – primário.

Em 1996, 24,7% (157) possui o básico – primário e 23,6% (150) possui o básico – preparatório, 18% (114) frequenta o básico – preparatório e 13,9% (88) frequenta o básico – primário e 10,2% (65) frequenta o secundário geral.

Dos menores que praticam crimes em 1989, 45,6% (716) possuem o básico – primário, 14,2% (223) frequenta o básico – preparatório, 11,7% (184) possui o básico – preparatório e 11,5% (180) frequenta o secundário geral.

Em 1996, 27,6% desses menores autores de crimes (348) possuem o básico – primário, 21% (265) possui o básico – preparatório, 17,8% (224) frequenta o básico – preparatório, 13,3% (168) frequenta o secundário geral e 9,4% (118) frequenta o básico – primário.

5. As crianças e jovens no Tribunal de Menores de Lisboa

Para um melhor conhecimento da caracterização sociológica dos menores, sobre os quais vêm incidir processos judiciais, efectuámos uma análise de cerca de 5% dos processos entrados no Tribunal de Menores de Lisboa nos anos de 1989 e de 1996, que já tiveram decisão em primeira instância. Assim, analisámos relativamente às crianças em risco 39 processos, em 1989 e 42 processos em 1996. A nossa amostra inclui também 46 e 64 processos de menores que praticaram crimes, respectivamente nos anos de 1989 e de 1996.

5.1. As crianças em risco no Tribunal de Menores de Lisboa

Na contingência da nossa amostra, dos 39 processos seleccionados, um dos processos não tinha relatório social, nem elementos de caracterização sociológica do menor. Ao analisarmos a amostra de processos, ela integrava 19 rapazes e raparigas, em 1989, enquanto no ano de 1996, já se referia a 23 rapazes e 19 meninas, dizendo respeito na sua maioria, em qualquer um dos anos, a crianças com menos de 12 anos (22 em 1989 e 23 em 1996).

Quadro IV.14

As crianças e jovens em risco no Tribunal de Menores de Lisboa

	1989		1996	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Menores de 12 anos	13	9	16	7
12-13 anos	5	3	4	3
14-15 anos	1	7	2	4
16-17 anos			1	5
Total	19	19	23	19

Fonte: CES / Análise de Processos no Tribunal de Menores de Lisboa

Na análise da escolaridade ressalta o número de crianças sem escolaridade. Se é certo que estas crianças se inserem no grupo das mais

novas, também é verdade que, respectivamente, em 1989 e em 1996, 5 e 3 crianças de mais de 12 anos, que estiveram numa situação de risco não tinha escolaridade.

Quadro IV.15

A Escolaridade dos Menores no Tribunal de Menores de Lisboa (1989-1996)

	S/ Escolar.		- 4ª Classe		4ª Classe		- Ciclo		Ciclo		Secund.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12	6	10	3	7								
M -12	5	3	5	4	2			1				
H 12-13				2	2				4			
M 12-13			1		1		1	2				
H 14-15							1			1		1
M 14-15			1		2			1		1	2	1
H 16-17										1		
M 16-17						1						3
Total	11	13	10	13	5	3	2	4	4	3	2	5

Fonte: CES / Análise de Processos

Verifica-se, ainda, o crescimento do número de crianças com o ciclo ou no ensino secundário, o que decorre naturalmente da amostra de 1996 contar com um maior número de crianças e de mais idade.

A maioria das situações, em 1989, eram de maus tratos (6 agressões físicas e 4 casos de abuso sexual), abandono (10), negligência (5) e vadiagem (5).

Quadro IV.16

As Situações causadoras de riscos - 1989

	Maus Tratos		Negligência	Inadap. Família	Estupef. cientes	Vadiagem / Mendicidade	Aband. Desamp.	Prostituição / Homossexualidade	Libert.	Litígios Famil.	Total
	Agress. Física	Abuso Sexual									
H -12	1		2	1		4	8				16
M -12	1		2			1	2				6
H 12-13						1	1	1			3
M 12-13	1	1				1			1		4
H 14-15						1	1				2
M 14-15			1	3			1				5
H 16-17				3							3
M 16-17				3		1		1	1		6
Total	3	1	5	10	0	9	13	2	2	0	45

Fonte: CES / Análise de Processos

Em 1996, verificou-se, na nossa amostra, que a maioria das crianças eram crianças abandonadas ou desamparadas (13), seguido de vadiagem e mendicância (9), inadaptação à família (6), negligência (5) e maus tratos (4).

Quadro IV.17
As situações causadoras de risco - 1996

	Maus Tratos		Negli- gência	Inadap. Família	Estupefa- ciantes	Vadiagem / Mendicância	Aband. Desamp.	Prostituição / Homose- xualidade	Libert.	Litígios Família	Total
	Agress. Física	Abuso Sexual									
H -12	2		3			1	7			1	14
M -12	1	1	2				3			1	8
H 12-13	1					3	1				5
M 12-13		2				1					3
H 14-15				1							1
M 14-15	2	1		2				1	1		7
H 16-17											0
M 16-17					1						1
Total	6	4	5	3	1	5	11	1	1	2	39

Fonte: CES / Análise de Processos

Em 1989, em 11 das 39 situações pelo menos um dos pais dos menores era alcoólico ou toxicodependente. Situação análoga se passa em 1996, em 16 casos em 36 casos registados, pelo menos um dos pais é alcoólico ou toxicodependente.

Quadro IV.18
Alcoolismo e Toxicodependência dos Pais

	1 progen. alcoólico		1 progen. toxicodep.		Ambos toxicodep.		Ambos alcoolicos		Nenhuma	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
- 12 H	1	1		1	2	4	1		6	6
- 12 M	2	1				3		1	7	2
H 12-13	2			2					1	1
M 12-13		1	1	1					1	1
H 14-15	1									1
M 14-15	2								3	4
H 16-17		1								
M 16-17										5
Total	8	4	1	4	2	7	1	1	18	20

Fonte: CES / Análise de Processos

Na maioria dos casos em que temos uma informação, quer em 1989 ou em 1996, as crianças em risco que tiveram contactos com os Tribunais não vivem com ambos os pais, embora cerca de 50% viva no mínimo com um dos

pais, seguindo-se as situações em que as crianças vivem com outros familiares.

Quadro IV.19
As pessoas com quem vive o menor

	Ambos pais		Um pai		Casal n/ pai		Outros Famils.		Não Famils.		Casal em adopção		Instituição	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12	1	3	3	4	1		4	6	1		1		3	1
M -12			2	1	2	2	1	2			1		2	1
H 12-13				1	3	1	1	1	1					
M 12-13		1	1	1	2				1					
H 14-15			1	1				1						
M 14-15	1	1	1		1		1		1	1	1			1
H 16-17						1								
M 16-17		2		1						1				
Total	2	7	8	9	9	4	7	10	3	3	3	0	5	3

Fonte: CES / Análise de Processos

Na óptica dos autos dos relatórios sociais, a maioria das relações familiares dos menores em risco não é estruturada, com tendência para a violência e para a prática de abusos sexuais. Assume ainda, algum relevo os casos em que as mães se dedicam à prostituição (5 casos em cada um dos anos).

Quadro IV.20
As relações familiares na óptica dos relatórios sociais

	Equil.		Pouco Equil.		Violentas		Desestrut.		Abuso Sexual		Aband.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12	1	1		1	4	1	4	9			3	4
M -12	2	1			2	2	3	2	2	1		1
H 12-13	2		1		1	1		2				
M 12-13						1	1	1	2			1
H 14-15							1	1				1
M 14-15	2	1	1	1	2			1	1			1
H 16-17				1								
M 16-17		1		2				1				
Total	7	4	2	5	9	5	9	17	5	1	3	8

Fonte: CES / Análise de Processos

As famílias de menores em risco registam uma tendência para serem compostas por mais de cinco pessoas. Por outro lado, em cerca de metade dos casos com informação, os menores vivem em casas ou apartamentos com 3 ou mais divisões. No entanto, as habitações degradadas e sem condições sanitárias, ainda, representam cerca de metade do tipo de habitações dos menores.

Quadro IV.21
O número de pessoas na família do menor

	2 P		3 P		4 P		5 P - 10 P		+ 10 P		Em Instit.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12			7	3		2	3	8		1	2	1
M -12			3	1	1	1	2	3			3	1
H 12-13					2		2	3				
M 12-13		1	1	1		1	2					
H 14-15					1		1	1				
M 14-15			1		1	1	2					1
H 16-17				1								
M 16-17		1		1		1						
Total	0	2	12	7	5	6	12	15	0	1	5	3

Fonte: CES / Análise de Processos

As profissões dos pais ou pessoas com quem vivem os menores têm uma especial representação de desempregados e são na sua maioria de profissões assalariadas de classes sociais de estatuto sócio-económico médio-baixo.

Quadro IV.22
Condições de habitação da residência do menor

	1989																							
	Habitação Degrada								Habitação c/ condições sanitárias								Habitação s/ condições sanitárias							
	Casa / Apart./				Barraca				Casa / Apart./				Barraca				Casa / Apart./				Barraca			
	1	2	3+3	?	1	2	3+3	?	1	2	3+3	?	1	2	3+3	?	1	2	3+3	?	1	2	3+3	?
H -12											5								1					
M -12											2			1									1	
H 12-13											2													1
M 12-13				1																				
H 14-15																								
M 14-15											3													1
H 16-17																								
M 16-17																								
H ?																								
Total	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0

	1996																									
	Habitação Degrada										Habitação c/ condições sanitárias										Habitação s/ condições sanitárias					
	Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Instit.
	1	2	3	+3	?	1	2	3	+3	?	1	2	3	+3	?	1	2	3	+3	?	1	2	3	+3	?	
H -12					1								2	4								2			1	1
M -12				1									2												1	1
H 12-13													1									1				
M 12-13																										
H 14-15																						1				
M 14-15													1													
H 16-17															1											
M 16-17													2													
H ?																										
Total	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	7	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	2

Fonte: CES / Análise de Processos

No ano de 1989, existe uma especial representação de pessoas não brancas representando 29,6% das situações da nossa amostra.

Quadro IV.23

As profissões dos pais dos menores

	1989							
	Pai	Mãe	Casal *		Casal		Casal	
			Pai	Mãe	Mãe	Padrasto	Pai	Madrasta
Domést.					1			
Constr. Civil	1					3		
Emp. Comerc.	1							
Engomadeira					1			
Jornaleiro						1		
Operário	1				1			
Tipógrafo	1							
Ajud. Labort.				1				
Motorista			1					
Mecânico	1							
Decorador					1	1		
Escriturária		1						
Trab. Matadouro					1			
Ajud. Cozinha					1			
Empreg. Mesa						1		
Func. Público							1	
Desempregado		1	1	1	1			
Reformado			1					
Total	5	2	3	2	7	6	1	0

* também inclui pais adotivos

	1996							
	Pai	Mãe	Casal *		Casal		Casal	
			Pai	Mãe	Mãe	Padrasto	Pai	Madrasta
Domést.				2				1
Emp. Comerc.						1		
Oper. Const. Civ.						1		
Motorista			1					
Pedreiro	1							
Economista			1	1				
Esteticista		1						
Arrum. Carros		1						
Militar			1					
Emp. Refeitório					1			
Guarda Museu			1					
Marmorista			1					
Func. Público							1	
Cozinheiro						1		
Ajud. Cozinheiro					1			
Desempregado		5		1	1			
Total	1	7	5	4	3	3	1	1

* também inclui pais adotivos

Fonte: CES / Análise de Processos

Em conclusão, as crianças em risco, cuja situação é conhecida pelo Tribunal de menores de Lisboa, registam tendência para um nível baixo de escolaridade. Um terço dos seus pais é alcoólico ou toxicodependente, cerca de metade dessas vive com um dos pais biológicos, com relações familiares desestruturadas, o agregado familiar vive em casas ou apartamentos pequenos e com alguma degradação. Os pais destas crianças desempenham profissões assalariadas de médio-baixo nível sócio-económico.

Quadro IV.24
A Etnia do Menor

	1989		1996	
	Branco	Não Branco	Branco	Não Branco
- 12 H	10	2	13	
- 12 M	6	3	6	1
H 12-13	2	1	3	
M 12-13	3		3	
H 14-15	1		1	
M 14-15	5	2	4	
H 16-17			1	
M 16-17			5	
Total	27	8	36	1

Fonte: CES / Análise de Processos

5.2. As crianças e jovens que praticam crimes

Na nossa amostra de processos selecionada no Tribunal de Menores de Lisboa, em 1989, 41 das situações eram de rapazes e 5 de raparigas, enquanto em 1996, de 64 processos estudados, 60 eram relativos a meninos e 4 a meninas. Constatase, ainda, uma incidência maioritária nos menores entre os 14 e os 15 anos.

Quadro IV.25

Os menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa

	1989		1996	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Menores de 12 anos			1	
12-13 anos	18	1	13	2
14-15 anos	22	4	39	1
16-17 anos	1		4	1
Desconhecido			3	
Total	41	5	60	4

Fonte: CES / Análise de Processos

Nestes processos, a participação ao Tribunal é maioritariamente das polícias, que medeiam o litígio entre a vítima e o menor autor de crimes. Atento, a que a GNR tem competência em zonas rurais e a PSP em zonas urbanas, podemos concluir que a grande maioria das participações é oriunda das áreas urbanas de Lisboa.

Da análise sobre a escolaridade dos menores que praticam crimes ressalta, por um lado, um grande número de menores com mais de 12 anos, que ainda não tem a 4ª classe e, por outro lado, um crescimento de 1989 para 1996 de menores a praticarem crimes, que frequentam o ensino secundário.

Quadro IV.26**A escolaridade dos menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa**

	S/ Escolar.		- 4ª Classe		4ª Classe		- Ciclo		Ciclo		Secund.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12								1				
M -12												
H 12-13			5	3		4	9	2		1		2
M 12-13		1			1			1				
H 14-15		1	4	4	6	5	6	3		9	5	16
M 14-15			1		1		2	1				
H 16-17						1					1	3
M 16-17												1
Total	0	2	10	7	8	10	17	8	0	10	6	22

Fonte: CES / Análise de Processos

Contrariamente aos menores em risco, a grande maioria dos menores que praticam crimes, cujos comportamentos são judicializados, vivem com os pais, e na sua maioria com ambos os pais.

Quadro IV.27**A família dos menores que praticam crimes no Tribunal de Menores de Lisboa**

	Ambos pais		Um pai		Casal n/ pai		Outros Famils.		Não Famils.		Instituição	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12						1						
M -12												
H 12-13	6	7	5	1	1	5	1		1			
M 12-13	1	1										
H 14-15	14	20	3	11	4	8		1				
M 14-15	2		1		1	1						
H 16-17	1	1		1								
M 16-17		1										
H ?				1								
Total	24	30	9	14	6	15	1	1	1	0	0	0

Fonte: CES / Análise de Processos

Estas famílias, na óptica das técnicas de serviço social que elaboram os relatórios sociais para instruir os processos tutelares, têm em regra relações familiares equilibradas, verificando-se, no entanto, em 1996 a tendência para maior número de famílias com relações pouco equilibradas e desestruturadas.

Quadro IV.28

Relações familiares do menor que praticou um crime

	Equil.		Pouco Equil.		Violentas		Desestrut.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12		1						
M -12								
H 12-13	9	6	1	3	1	1	3	3
M 12-13				2				
H 14-15	16	15	2	11	2	3	1	7
M 14-15	3		1				1	1
H 16-17	1	2		1				1
M 16-17		1						
H ?		1						
Total	29	26	4	17	3	4	5	12

Fonte: CES / Análise de Processos

O consumo de álcool e de drogas pelos pais das crianças e jovens que praticam crimes, cujos comportamentos são judicializados, tem também muito menor relevância que nos pais das crianças que estavam em risco. No entanto, o consumo de álcool assume maior importância relativa no ano de 1996 (11 casos em 43).

Quadro IV.29

Alcoologia e toxicodependência dos pais

	1 progen. alcoólico		1 progen. toxicodep.		Ambos toxicodep.		Ambos alcoólicos		Nenhuma	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
- 12 H		1								
- 12 M										
H 12-13	1	3	1						12	10
M 12-13		1							1	1
H 14-15	1	5		2		1			21	28
M 14-15	1			1					3	
H 16-17		1							1	2
M 16-17										1
H ?										1
Total	3	11	1	3	0	1	0	0	38	43

Fonte: CES / Análise de Processos

Quadro IV.30
Número de pessoas do agregado familiar

	2 P		3 P		4 P		5 P - 10 P		+ 10 P		Em Instit.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
H -12								1				
M -12												
H 12-13			2	2	1	4	11	7				
M 12-13								1	1			
H 14-15		2	6	6	4	7	11	22	1	2		
M 14-15			1				3	1				
H 16-17					1	2		1				
M 16-17								1				
H ?		1										
Total	0	3	9	8	6	13	25	34	2	2	0	0

Fonte: CES / Análise de Processos

As famílias vivem na sua maioria em casa ou apartamento com condições sanitárias, com 3 ou mais divisões, na qual vivem em regra, mais de 5 pessoas.

Quadro IV.31
Condição da habitação de residência do menor

	1989																											Instit.			
	Habitação Degrada										Habitação c/ condições sanitárias										Habitação s/ condições sanitárias										
	Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Barraca					
	1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2		3+3	?	
H -12																															
M -12																															
H 12-13			1			1						2	2	5	1								1								
M 12-13			1																												
H 14-15				1	2					2	1	1	5	6	2						1	1									
M 14-15														3																	
H 16-17														1																	
M 16-17																															
H ?																															
Total	0	0	2	1	2	1	0	0	0	2	1	3	7	15	3	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	

	1996																											Instit.			
	Habitação Degrada										Habitação c/ condições sanitárias										Habitação s/ condições sanitárias										
	Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Barraca					Casa / Apart./					Barraca					
	1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2	3+3	?		1	2		3+3	?	
H -12													1																		
M -12																															
H 12-13													1	7	1							1							1		
M 12-13														1															1		
H 14-15				1				1					7	12	7			5			2	1	1								
M 14-15																	1														
H 16-17														2				1											1		
M 16-17														1																	
H ?														1																	
Total	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	8	21	11	0	0	1	5	0	0	0	2	0	2	0	1	0	0	3	

Fonte: CES / Análise de Processos

Da análise das profissões dos pais resulta como já referimos para os pais das crianças em risco uma atenuada transversalidade de extractos sociais,

com clara predominância de pessoas de extracto sócio-económico médio-baixo.

Quadro IV.32
As profissões dos pais dos menores

	1989								Total
	Pai	Mãe	Casal		Casal		Casal		
			Pai	Mãe	Mãe	Padrasto	Pai	Madrasta	
Domést.		4		14				1	19
Constr. Civil			2						2
Emp. Comerc.		1							1
Operário			1	1		1	1		4
Ajud. Pintor			1						1
Taxista							1		1
Carpinteiro			2						2
Oper. Máq.									0
Pedreiro			2			1			3
Cozinheiro			2						2
Func. Público		1	3	1					5
Aux. Escola		1	1	1					3
Comerciante		1	1	1					3
Maquinista			2						2
Professor				1					1
Cabo Armada						1			1
Pasteleiro					1				1
Electricista	1								1
Vend. Ambul.		1			2				3
Pintor			1						1
Secretária				1				1	2
Jornalista			1						1
Ajud. Motor.			1						1
Emp. Comerc.			1						1
Desempreg.			1	1					2
Reformado	1	1	1	1	1	1			6
S/ profissão				1					1
Total	2	10	23	23	4	4	2	2	70

Fonte: CES / Análise de Processos

Quadro IV.33
As profissões dos pais dos menores

	1996								
	Pai	Mãe	Casal		Casal		Casal		Total
			Pai	Mãe	Mãe	Padrasto	Pai	Madrasta	
Domést.		6		23	3			2	34
Desempreg.			1		2	1			4
Fiel Armaz.			1						1
Carpinteiro			1						1
Oper. Máq.			1						1
Func. Público		1	1			1			3
Pedreiro			3				2		5
Reformado	1	1	5						7
Cantoneiro		1							1
Oper. Fabril		1						2	3
Vendedor Ambulante			3	2					5
Peixeiro				1					1
Calceteiro			1				1		2
Marteleiro			1						1
Oper. Const. Civil			3				1		4
Aux. Acção Médica			1						1
Operadora Caixa				1					1
Serralheiro			1						1
Amolador			1						1
Vendedor				1					1
Por conta de outrém				1					1
Emp. Refeitório		1							1
Emp. Balcão			1					1	2
Mecânico						1			1
Segurança	1						1		2
Jardineiro	1								1
Médico						1			1
Enfermeiro					1				1
Taxista			1						1
Total	3	11	26	29	6	4	5	5	89

Fonte: CES / Análise de Processos

Os menores de etnia “não branca” aparecem nestes processos em número muito superior à percentagem que representam na população da sociedade portuguesa - cerca de 30% em 1989 e 1996.

Quadro IV.34
Etnia dos menores

	1989		1996	
	Branco	Não Branco	Branco	Não Branco
- 12 H				1
- 12 M				
H 12-13	10	4	8	4
M 12-13		1	1	
H 14-15	20	3	26	8
M 14-15	2	1	1	
H 16-17	1		2	1
M 16-17			1	
H ?				
Total	33	9	39	14

Fonte: CES / Análise de Processos

Os menores que praticaram crimes têm, em alguns casos, antecedentes de serem vítimas de maus tratos ou abandono (cerca de 20% em 1996).

Quadro IV.35
Menores com antecedentes de vítimas de maus tratos e abandono

	1989		1996	
	Sim	Não	Sim	Não
- 12 H			1	
- 12 M				
H 12-13	2	12	3	10
M 12-13		2		2
H 14-15	1	18	5	31
M 14-15		3		
H 16-17		1	1	3
M 16-17				1
H ?				1
Total	3	36	10	48

Fonte: CES / Análise de Processos

Em percentagem similar os jovens dos processos analisados são referenciados como pertencendo a grupos ou gangs com outros menores.

Quadro IV.36
Relação de pertença com “gangs”

	1989		1996	
	Pertence a grupo	Não Pertence	Pertence a grupo	Não Pertence
H -12			1	
M -12				
H 12-13	4	8	2	11
M 12-13		1		2
H 14-15	5	14	5	22
M 14-15	1	2		
H 16-17		1	1	1
M 16-17				1
H ?				2
Total	10	26	9	39

Fonte: CES / Análise de Processos

Por último, efectuamos uma análise do local de residência dos menores que praticam crimes.

Do quadro seguinte resulta uma grande dispersão por toda a área metropolitana de Lisboa (e mesmo fora) da residência dos menores, cujos crimes foram judicializados. Mas, Lisboa (cidade) e Amadora, apesar da dispersão, assumem uma grande incidência como locais onde os menores residem. Em 1996, esses menores residiam na Venda Nova, Damaia, Azinhaga dos Besouros, Buraca, Bairro de Santa Filomena, na Amadora e, em Lisboa, em Alcântara, Bairro da Cruz Vermelha e Bairro da Musgueira. Em 1989, a residência dos menores na Amadora, era também na Buraca, Falagueira, Venda Nova e Damaia e Lisboa Cidade, para além de um caso do Restelo, os menores residiam no Beco do Azinhal, Bairro da Liberdade, Largo do Rato e Graça.

Quadro IV.37
Residência dos menores

1989			1996		
1º	Amadora	8	1º	Amadora	12
2º	Lisboa (cidade)	6	2º	Lisboa (cidade)	10
3º	Chelas	3	3º	Almada	4
4º	Loures	3	4º	Sintra	3
5º	Odivelas	3	5º	Loures	3
6º	Sintra	3	6º	Seixal	3
7º	Seixal	2	7º	Paço de Arcos	3
8º	Almada	2	8º	Queluz	2
9º	Oeiras	2	9º	Estoril	2
10º	Peniche	2	10º	Rio de Mouro	2
11º	Rio Maior	1	11º	Carcavelos	2
12º	Cascais	1	12º	Cacém	2
13º	Trafaria	1	13º	Oeiras	1
14º	Sacavém	1	14º	Póvoa de Santa Iria	1
15º	Algés (Pedreira dos Húngaros)	1	15º	Parede	1
16º	Picheleira	1	16º	Corroios	1
17º	Barreiro	1	17º	Trafaria	1
18º	Cruz de Pau	1	18º	Casal de Cambra	1
19º	Campolide	1	19º	Carnaxide	1
20º	Olivais Norte	1	20º	Trafaria	1
			21º	Baixa da Banheira	1
			22º	Feijó	1
			23º	S. Domingos de Rana	1
			24º	V. F. de Xira	1
			25º	Linda-a-Velha	1
Total		44	Total		61

Fonte: CES / Análise de Processos

Em conclusão, a caracterização sociológica descrita dá para podermos concluir que os menores que praticam crimes pertencem a vários estatutos sociais e residem em diversas zonas geográficas. Não vivem na sua maioria, em zonas degradadas ou em barracas, mas vivem em bairros com problemas sociais ou periferias da grande cidade em famílias com mais de 5 membros, que habitam, em regra, em habitações condignas, embora com poucas divisões e cujos pais são de uma classe social assalariada (com mães assalariadas ou domésticas), que não sendo pobres, vivem no limiar das dificuldades económicas, em função da profissão e do tipo de habitação.

6. As crianças e jovens no Tribunal de Menores e de Família de Coimbra

6.1. As crianças e jovens em risco

Aplicou-se ao Tribunal de Menores e Família de Coimbra a mesma metodologia utilizada no Tribunal de Menores de Lisboa. Assim, seleccionou-se uma amostra de 10 processos em cada um dos anos em estudo, isto é 1989 e 1996.

Quadro IV.38

As crianças em risco no Tribunal de Menores e Família de Coimbra

	1989		1996	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Menores de 12	2	4	1	1
12-13 anos	1	2	1	1
14-15 anos			2	
16-17anos		1	1	2
Total	3	6	2	2

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

A amostra de 1989 é composta por 3 raparigas e 7 rapazes, e a de 1996 por 5 raparigas e 5 rapazes, distribuídos pelos diversos grupos etários.

A análise da escolaridade destes menores permite-nos detectar a tendência para uma baixa escolaridade destas crianças, com mais de 12 anos, que possuem o ensino básico (4^a classe).

Quadro IV.39
Escolaridade dos Menores - 1989

	-4ª classe	4ª classe	- Ciclo	Ciclo	Secundária	Total
- 12 H	2					
- 12 M	2					
H 12-13	1				1	2
M 12-13			1			1
H 14-15						0
M 14-15		1				1
H 16-17						0
M 16-17					1	1
Total	1	1	1	0	2	

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Os menores habitam tendencialmente com ambos os pais, ou pelo menos com um progenitor, e, na amostra de 1996, maioritariamente em agregados familiares com mais de 5 pessoas (4 famílias em 8) e em habitações com condições de habitabilidade e sanitárias.

Quadro IV.40
Escolaridade dos Menores - 1989

	-4ª classe	4ª classe	- Ciclo	Ciclo	Secundária	Formação Profissional	Total
- 12 H	1						1
- 12 M	1						1
H 12-13							0
M 12-13							0
H 14-15							0
M 14-15							0
H 16-17						1	1
M 16-17		3			1	1	5
Total	2	3	0	0	1	2	

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Segundo os relatórios sociais, juntos aos processos tutelares, as relações familiares dos pais destes menores são em mais de metade pouco equilibradas e desestruturadas, por existir falta de capacidade educativa dos pais ou por não acompanharem o filho devido à falta de tempo.

Quadro IV.41
Pais alcoólicos ou toxicodependentes – 1989

	1 progenitor alcoólico	1 progenitor toxicodep.	Nenhuma	Total
- 12 H	1		1	2
- 12 M	1	1	1	3
H 12-13			1	1
M 12-13	1		1	2
H 14-15				0
M 14-15				0
H 16-17				0
M 16-17			1	1
Total	3	1	5	9

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Quadro IV.42
Pais alcoólicos ou toxicodependentes – 1996

	1 progenitor alcoólico	1 progenitor toxicodep.	Nenhuma	Total
- 12 H			1	1
- 12 M		1		1
H 12-13				0
M 12-13				0
H 14-15				0
M 14-15	1		1	2
H 16-17	1		1	2
M 16-17	1		1	2
Total	3	1	4	8

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Nos processos de crianças em risco, analisados neste Tribunal, em cerca de 50% das situações pelo menos um progenitor alcoólico ou toxicodependentes.

Quadro IV.43**Ocupação dos adultos responsáveis pela criança – 1989**

Adulto responsável pela criança (%) mulheres	Adulto responsável pela criança (%) homens
<i>Profissões</i>	
Operária fabril	
Reformada	Cauteleiro
Serviços limpeza	Desempregado
Prostituta	Mãe solteira
Emp. fabril	Trabalhador EDP
Desempregada	Electricista
N/tem	Trabalhador rural
Desempregada	Trabalha "mármore"
N/trabalha	Gerente comercial

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Quadro IV.44**Ocupação dos adultos responsáveis pela criança – 1996**

Adulto responsável pela criança (%) mulheres	Adulto responsável pela criança (%) homens
<i>Profissões</i>	
Mendicidade	Mendicidade
N/trabalha	Emp.restaurante
Doméstica	Taxista
Desempregada	Mendicidade
Jornaleira	N/trabalha
Doméstica	Trabalhador agrícola
Desempregada	Orfã
Doméstica	Servente de pedreiro

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Como resulta dos dados constantes do quadro supra, os adultos responsáveis pelas crianças têm profissões de baixo estatuto económico.

Em conclusão, refira-se que os menores da nossa amostra são todos de brancos e foram vítimas de abandono, desamparo (os pais alegam não ter condições para tomar conta dos filhos), um envenenamento não esclarecido e a até de uma proibição de transfusão sanguínea).

6.2. As crianças e jovens que praticaram crimes

A amostra de processos tutelares relativa a menores que praticaram crimes em 1989 e 1996 é também composta por 10 processos em cada ano.

Os menores destes processos têm entre 12 e 15 anos e são maioritariamente rapazes, dado que só em 1989 é que constavam da amostra 2 raparigas.

Quadro IV.45

Os menores que praticaram crimes no Tribunal de Menores e Família de Coimbra

	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Menores de 12				4
12-13 anos	1	6		5
14-15 anos	1	1		
16-17anos				1
Total	2	7	0	10

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

As crianças destes processos têm, na sua grande maioria, como escolaridade máxima a frequência do ciclo preparatório e vivem com ambos os pais, em agregados familiares que, em mais de 50% das situações, têm quatro ou menos pessoas.

Quadro IV.46

Residência do menor com... - 1989

	Ambos pais	Um dos pais	Outros familiares	Total
H 12-13	3	3	1	7
M 12-13	1			1
H 14-15				0
M 14-15	1			1
H 16-17				0
M 16-17				0
Total	5	3	1	9

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Quadro IV.47
Residência do menor com... - 1996

	Ambos pais	Um dos pais	Outros familiares	Total
H 12-13	3			3
M 12-13				0
H 14-15	5			5
M 14-15				0
H 16-17	1			1
M 16-17				0
Total	9	0	0	9

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Dos dados disponíveis, os menores e suas famílias vivem quase todos em habitações com condições sanitárias e prevalece em 1989, de uma forma expressiva, relações familiares pouco equilibrada e mesmo violentas (6 situações em 9). No entanto, em 1996, as relações familiares das crianças e jovens constantes da nossa amostra são consideradas, nos processos tutelares, na quase totalidade, como equilibradas (7 em 9).

Quadro IV.48
Relações familiares – 1989

	Equilibradas	Pouco equilibradas	Violentas	Desestruturadas
H 12-13	2		2	4
M 12-13		1		1
H 14-15	1	1	1	3
M 14-15		1		1
H 16-17				0
M 16-17				
Total	3	3	3	9

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

Quadro IV.49
Relações familiares – 1996

	Equilibradas	Pouco equilibradas	Violentas	Desestruturadas
H 12-13	2	1		
M 12-13				
H 14-15	4	1		
M 14-15				
H 16-17	1			
M 16-17				
Total	7	2	0	0

Fonte: CES / Análise da amostra de Processos do Tribunal de Menores de Lisboa

O mesmo paradoxo se encontra relativamente aos pais dos menores, com hábitos alcoólicos ou toxicodependentes. Em 1989 existem 4 situações de alcoolismo, o que representa 44,5%, do total, enquanto que em 1996, não existe nenhuma das situações consideradas.

A concluir, refira-se que estes menores, todos brancos, actuaram em regra sozinhos e pertencem a famílias de baixo estatuto sócio-económico.

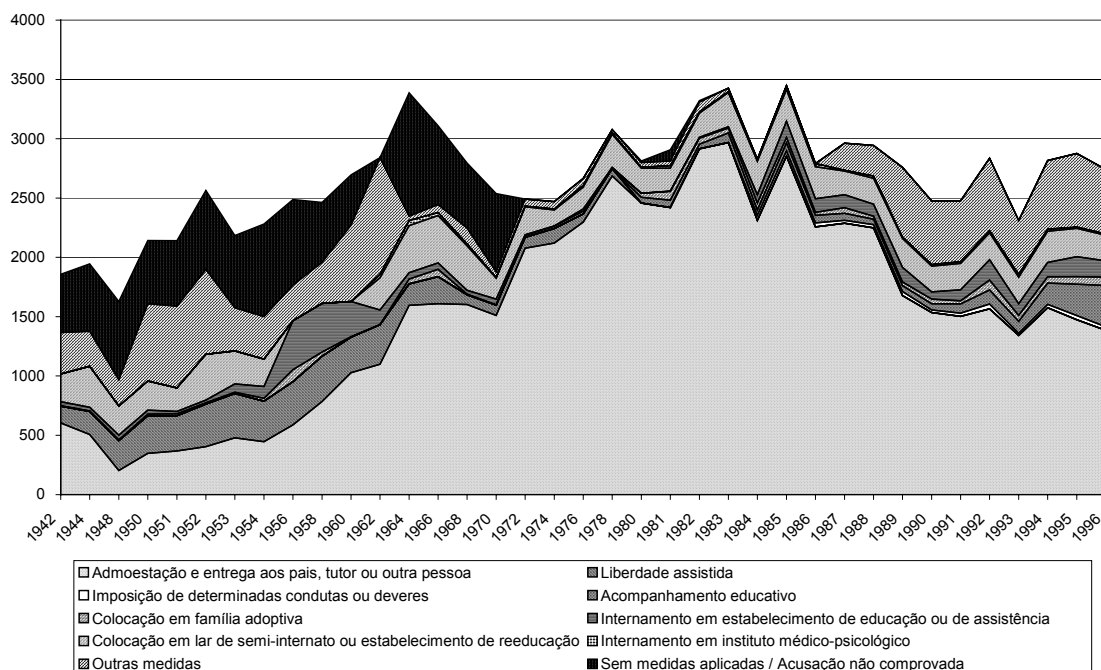
CAPÍTULO V

AS MEDIDAS APLICADAS NA JURISDIÇÃO DE MENORES

1. A evolução de 1942 a 1996

As medidas de admoestação e entrega aos pais, tutor ou outra pessoa, é ao longo dos 54 anos em análise a medida a que a justiça de menores quase sempre mais recorreu, excepto no período de 1948 a 1956, em que a liberdade assistida e a colocação em lar de semi-internato ou estabelecimento de reeducação assumem um papel igualmente preponderante. Em 1952, a admoestação representou 15,8% (404) das medidas, enquanto a liberdade assistida e a colocação em estabelecimento de reeducação representam respectivamente 14% (360) e 15,5% (388). A medida de admoestação ultrapassa os 50%, em 1996, ultrapassando sempre os 80% no período de 1972 a 1986 (80,9% - 2.257). Este período, como referimos, coincide com aquele em que os Tribunais de Menores julgam essencialmente crianças e jovens que praticam crimes.

Gráfico V.1
Menores julgados segundo as medidas aplicadas



Nos últimos 10 anos (1986-1996) a utilização desta medida de admoestação tem vindo a decrescer representando neste último ano 51,5% (1.386) do total das medidas aplicadas.

A medida de “liberdade assistida” representava 7,7% das medidas (143), em 1942, tendo subido até 17,1% (374), em 1953, e 11,8% (334), em 1962, decrescendo até 1978, com 1,9% (60) e sendo “substituída” na organização tutelar de menores pela medida de acompanhamento educativo, que representava 1,8% (50) das medidas aplicadas, em 1980, e que se repete em 1989 (50) e cresce gradualmente até 1996, em que representam 12,9% (347), o que significa uma alteração do comportamento decisório dos Tribunais, que derivou da aplicação das medidas de admoestação e entrega aos pais para a medida de acompanhamento educativo (antiga liberdade assistida).

A medida de internamento em estabelecimento de assistência ou de educação só se apresenta significativo nos anos de 1953 a 1962 e no período

de 1985 a 1996, representando respectivamente neste último período 4,5% (138), em 1985 e 5,5% (136), em 1996¹.

Assume, ainda especial relevância no universo das medidas aplicadas, a de internamento em lar de semi-internato ou estabelecimento de reeducação. Em 1942, tais medidas representavam 12,6% (234). Dez anos mais tarde representavam 15,1% (388) e, em 1962, 9,5% (270) das medidas aplicadas foram de internamento. No período que vai de 1970 a 1996, a medida de internamento tem oscilado entre os 6,9% (175) desse ano, os 10% (283) do ano de 1984 e os 8,1% (217) do ano de 1996.

A importância em termos relativos e absolutos da medida de internamento mantém ao longo dos 54 anos analisados uma estabilidade surpreendente, que atinge em alguns anos da década de 50 e de 60 pico do maior número de internamentos, e desce nos primeiros anos da década de 70, que tem o menor número de medidas de internamento.

Esta estabilidade é paradoxal com os dois pontos de ruptura (1964 e 1989) que assinalámos para o desempenho da justiça de menores e que talvez só se possa explicar com a confirmação da nossa hipótese, que as medidas de internamento também são aplicadas de modo significativo nos casos de crianças vítimas de maus tratos, abandono ou inadaptadas socialmente.

¹ Paradoxalmente, o Relatório da Comissão Interministerial para Articulação entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Solidariedade e Segurança Social, de 1996, dá-nos a informação que no fim do ano de 1994 existiam mais de 10.000 crianças institucionalizadas em “lares para crianças e jovens desprovidos de meio familiar”, o que significa claramente que a grande maioria destas crianças é acolhida nestas instituições sem qualquer intervenção do Tribunal.

1.1. Medidas aplicadas pela jurisdição tutelar: evolução 1989 a 1996

Quadro V.1

Medidas aplicadas na jurisdição de menores

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	1402	50,8%	1219	51,2%	1107	49,1%	1027	37,3%	942	35,3%
Entrega aos Pais, Tutor ou Outro	277	10,0%	223	9,4%	201	8,9%	392	14,2%	424	15,9%
Imposição de Deveres	32	1,2%	17	0,7%	14	0,6%	18	0,7%	26	1,0%
Acompanhamento Educativo	50	1,8%	62	2,6%	88	3,9%	226	8,2%	307	11,5%
Colocação em Família Idónea	32	1,2%	26	1,1%	49	2,2%	62	2,2%	69	2,6%
Col. Estab. Educação ou Aprend.	104	3,8%	57	2,4%	65	2,9%	131	4,8%	101	3,8%
Sub. Regime de Assistência	19	0,7%	32	1,3%	31	1,4%	32	1,2%	28	1,0%
Colação em Lar de Semi-internato	15	0,5%	18	0,8%	22	1,0%	29	1,1%	29	1,1%
Colação Inst. Médico-psicológico	13	0,5%	14	0,6%	22	1,0%	11	0,4%	11	0,4%
Internamento em Estab. Reeduc.	229	8,3%	200	8,4%	200	8,9%	208	7,5%	188	7,0%
Outras	585	21,2%	513	21,5%	455	20,2%	620	22,5%	543	20,4%
Total	2758		2381		2254		2756		2668	

Fonte: GEP; Não inclui as medidas aplicadas em acumulação.

A compreensão do quadro decisório dos tribunais é muito dificultada pela relevância da rubrica “outras”, onde são registadas cerca de um quarto das decisões judiciais. Sendo a enumeração das medidas do art. 18º taxativa, não há, em relação a esta norma, “outras medidas” possíveis. A rubrica do verbete estatístico visava as medidas não especificadas do art. 19º para os menores em perigo, mencionadas, de forma abreviada, por “outras n. e.”. Mas não é assim que se tem procedido na prática, como se pode depreender do facto, mais adiante mencionado, de as “outras medidas” serem sobretudo invocadas em relação às situações do art. 13º. Segundo informação dada nalguns tribunais, a rubrica “outras” é utilizada para os casos de arquivamento (não liminar) do processo sem aplicação de qualquer medida. Essa situação não está efectivamente contemplada no verbete, em consonância, aliás, com a OTM, que não prevê em qualquer disposição a possibilidade de arquivamento, sem aplicação de medidas. Uma tal informação coaduna-se com o grande

número das “outras” medidas - as mais frequentes, salvo a admoestação - e com o facto de serem particularmente frequentes nas situações de crime².

Tratar-se-á provavelmente dos casos de pequena delinquência dos menores, em que os tribunais pouco intervêm.

Apesar da limitação enunciada, o quadro V.1 permite compreender que se verifica uma grande diferença entre o elenco de medidas previsto no art. 18º da OTM e a realidade: certas medidas só existem, praticamente, no texto da lei, tendo escassa relevância na prática judiciária. É o caso da imposição de condutas e deveres, da submissão a regime de assistência³, da colocação em lar de semi-internato ou em instituto médico-psicológico (sendo certo que a última medida, visando unicamente “menores mentalmente deficientes ou irregulares”, será sempre, por definição, de aplicação restrita)⁴.

Como medidas com aplicação efectiva, contam-se apenas as seguintes, hierarquizadas por ordem decrescente da sua aplicação: Admoestação; Entrega aos pais; Internamento em estabelecimento de reeducação; Acompanhamento educativo; Colocação em estabelecimento oficial ou particular de educação; Colocação em família idónea.

Esta hierarquia das situações não é alterada durante o período de tempo considerado, salvo no tocante ao acompanhamento educativo, que se torna em

² Apesar desta informação a relação entre os processos agrupados sem medida nos dados do movimento processual e os que são caracterizados significa necessariamente, que estes processos não são caracterizados como findos.

³ Note-se que é difícil saber em que consiste efectivamente a medida de submissão a regime de assistência e o que a distingue da colocação em estabelecimento de educação.

⁴ A colocação em regime de aprendizagem ou de trabalho junto de entidade oficial ou particular (alínea g) do art. 18º) figura no verbete estatístico juntamente com a de colocação em estabelecimento oficial ou particular de educação, razão pela qual não é possível conhecer a sua utilização efectiva.

1995 e 1996 mais frequente do que o internamento em estabelecimento de reeducação.

A admoestação e a entrega aos pais, fortemente dominantes, evoluem em sentidos contrários (a primeira decresce enquanto a segunda se torna mais frequente). Tal facto será certamente consequência da já assinalada modificação na natureza das situações objecto de apreciação judiciária, traduzida no aumento do número de processos determinados por situações de maus tratos/abandono e na diminuição do quantitativo dos determinados pela prática de factos qualificados como crimes.

O internamento em estabelecimento de reeducação mantém uma frequência de aplicação que, tendo em conta que se trata da mais gravosa das medidas previstas no elenco legal, deve ser considerada como forte, frequência essa que se tem mantido constante, o que acontece, como já referimos desde 1942.

O acompanhamento educativo mostra uma evolução interessante, aumentando a sua aplicação de um modo lento, mas constante; quase irrelevante até há pouco na prática judiciária, tende a tornar-se actualmente uma medida significativa. Todavia, não é de crer que esta medida tenha vindo a substituir formas de internamento - como actualmente se preconiza, nomeadamente nos vários instrumentos das Nações Unidas sobre justiça de menores, já que o recurso às medidas de institucionalização se mostra constante ou mesmo crescente. O aumento do número de medidas de acompanhamento educativo significa, mais provavelmente, uma intensificação do controlo sobre as crianças mantidas na família.

A colocação em estabelecimento de educação ou, em menor medida, em família idónea tem actualmente alguma relevância judiciária; tal facto provavelmente será devido à maior intervenção dos tribunais nas situações de

maus tratos e abandono, às quais se restringe praticamente a aplicação de tais medidas, como adiante será indicado.

Considerado no seu todo, o quadro das decisões judiciais mostra a persistência nos tribunais de menores da tendência, vinda do passado, para a adoção de posições extremas na escolha da medida. Ou seja, os tribunais ou se eximem de intervir, optando por medidas isentas de conteúdo palpável (casos de admoestação ou de entrega aos pais), ou intervêm de forma radical, decretando o internamento (em estabelecimento de educação ou de reeducação). A emergência da medida de acompanhamento educativo, a consolidar-se, poderá vir a alterar esta realidade.

Para compreender o quadro decisório da jurisdição de menores, não basta analisar globalmente as medidas aplicadas. É necessário ainda relacioná-las com outros factores, como a idade e o sexo do menor, e sobretudo com a situação de desencadeou a intervenção judiciária.

2. Medidas aplicadas pela jurisdição tutelar e situações desencadeantes da intervenção

Quadro V.2

Medidas aplicadas nas situação de maus tratos/abandono

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	29	8,9%	35	11,6%	47	12,6%	32	5,0%	63	8,9%
Entrega aos Pais, Tutor ou Outro	114	34,9%	74	24,5%	99	26,5%	258	40,1%	298	42,1%
Imposição de Deveres	4	1,2%	5	1,7%	0	0,0%	3	0,5%	0	0,0%
Acompanhamento Educativo	7	2,1%	6	2,0%	8	2,1%	34	5,3%	74	10,5%
Colocação em Família Idónea	26	8,0%	21	7,0%	35	9,4%	57	8,9%	56	7,9%
Col. Estab. Educação ou Aprend.	46	14,1%	35	11,6%	36	9,7%	92	14,3%	68	9,6%
Sub. Regime de Assistência	12	3,7%	19	6,3%	21	5,6%	16	2,5%	12	1,7%
Colação em Lar de Semi-internato	8	2,4%	12	4,0%	14	3,8%	14	2,2%	15	2,1%
Colação Inst. Médico-psicológico	3	0,9%	2	0,7%	4	1,1%	4	0,6%	4	0,6%
Internamento em Estab. Reeduc.	39	11,9%	54	17,9%	65	17,4%	76	11,8%	74	10,5%
Outras	39	11,9%	39	12,9%	44	11,8%	57	8,9%	43	6,1%
Total	327		302		373		643		707	

Fonte: GEP; Não Inclui as medidas aplicadas em acumulação.

São aplicadas nestas situações todas as medidas do art. 18º e não apenas as do art. 19ª. É aliás impossível saber se as medidas de “colocação em família idónea” ou de “colocação em estabelecimento de educação” registadas nos verbetes estatísticos se referem a decisões tomadas ao abrigo do art. 18º ou do art. 19º da OTM. Em princípio, todas as medidas tomadas ao abrigo do art. 19º deveriam ser registadas na rubrica “outras n. e.”. Porém, face ao entendimento adoptado nos tribunais em relação ao preenchimento desta rubrica, já anteriormente exposto, é provável que, nos casos em que o tribunal, ao abrigo do art. 19º, confia o menor a terceira pessoa ou o coloca em estabelecimento de educação ou assistência, as decisões sejam assimiladas, para efeitos estatísticos, às de idêntico conteúdo previstas no art. 18º⁵.

⁵ Tanto assim que a rubrica do verbete estatísticas “outras n. e.” apresenta nas situações em causa o menor grau de preenchimento. Cfr. validação, em que os funcionários entrivistados

Ao grande aumento do número de processos determinados por situações de maus tratos e abandono correspondeu o aumento da medida de entrega aos pais. Este facto merece alguma reflexão, embora não seja fácil explicá-lo, nomeadamente porque nessa medida tanto se pode abranger a decisão de entrega incondicional aos pais, com base no alínea b) do art. 18º, como a de entrega mediante a imposição de deveres, prevista no art. 19º. Ora o significado e alcance de uma ou outra das formas de entrega aos pais são obviamente bem diversos⁶.

A admoestação, embora tendo, naturalmente, uma frequência de aplicação muito inferior à verificada nas restantes situações, conhece, ainda assim, uma utilização sensível. Uma vez que o conceito de menor em risco, tal como resulta dos arts 15º, alínea a), e 19º, não abarca os menores em risco em consequência do seu próprio comportamento (que caberá antes na alínea a) do art. 13º), não se compreende muito bem o sentido da medida nestes casos.

O acompanhamento educativo segue a tendência geral de maior frequência de utilização, tendo conhecido um aumento significativo em 1996.

A colocação em família idónea ocupa um lugar relativamente significativo - aliás, constitui uma medida de utilização quase exclusiva em relação às situações em apreço⁷. À primeira vista este facto parece natural. Na verdade, não só estas crianças são, em princípio, menos problemáticas, como podem ser mais jovens e, portanto, mais facilmente aceites por famílias. Lembre-se que, nas grandes cidades (Lisboa, Porto e Coimbra), mantêm-se ainda as

declararam que preenchem as medias do art. 19º, na medida do verbete estatístico, que lhes pareça análoga.

⁶A tratar-se de mera entrega incondicional aos pais, a tendência para a maior contenção judiciária poderá indiciar que a recente abertura dos tribunais à problemática dos maus tratos/abandono conduziu a que lhes fossem participadas de modo crescente situações em que os mesmos entendem não se justificar a sua intervenção ou traduzir um certo esgotamento da capacidade de resposta do sistema judiciário a estas situações.

comissões de protecção “velhas” (ou seja, criadas pelo Decreto-Lei nº 314/78, de 27 de Outubro), que não têm competência na área dos maus tratos, pelo que a intervenção cabe sempre ao tribunal, seja qual for a idade da criança.

Porém é sabido que os tribunais não dispõem de uma “bolsa” de famílias a quem possam recorrer para dar execução à medida de colocação familiar (decidida com base na alínea e) do art. 18º ou no art. 19º). É certo que, nalguns casos, será possível conseguir uma família *ad hoc*, nomeadamente recorrendo a parentes da criança. Mas, noutros casos, há razões para crer que a medida está a ser usada para fins bem diferentes daqueles para os quais foi criada. Na OTM - como na legislação da generalidade dos países europeus - a colocação familiar constitui uma medida de protecção/educação temporária, prevista para menores em risco que, finda a execução ou, o mais tardar, quando atinjam a maioridade, devem regressar à família. É pensada como uma forma de apoio às crianças cujos pais não cumprem cabalmente os seus deveres educativos, mas também não os infringem de modo tão grave e irremediável que se justifique a inibição do poder paternal, havendo razões para crer que, se forem devidamente apoiados, poderão dentro de um prazo razoável retomar a sua função educativa. A medida não implica o corte do relacionamento com os pais, que conservam o exercício do poder paternal em tudo o que com ela se mostrar conciliável e em relação aos quais deve ser instituído um sistema de visitas (como se prevê no art. 26º da OTM).

No caso do nosso país, a inexistência de “bolsas” de famílias de acolhimento, indiciam que a medida, entre nós, pode constituir, em boa parte, um degrau preliminar ao processo de adopção - ou seja, as “famílias idóneas” a quem as crianças são entregues são frequentemente pessoas que eventualmente as pretendem adoptar. Este “uso enviesado” do art. 19. Não se

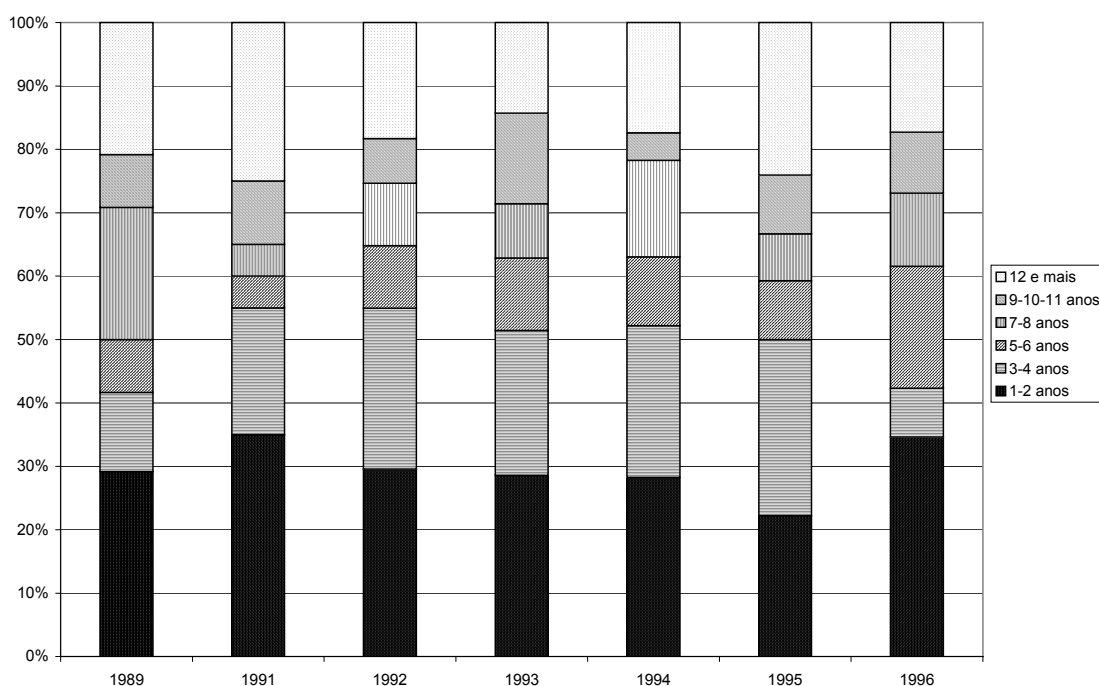
⁷ Ver *infra* o que se passa no tocante às restantes situações.

encontra comprovado, razão pela qual se deve manter como uma hipótese para uma futura investigação.

A hipótese de trabalho que acabamos de expor pode ser relacionada nos dados estatísticos. Na verdade, a idade das crianças cujo processo, motivado por situações de maus tratos / abandono, levou à sua entrega a uma família idónea é com frequência muito baixa (em cerca de 30% dos casos inferior a 2 anos), facto que se pode considerar em consonância com as conhecidas aspirações dos candidatos à adopção, ou pelo contrário, apenas que essa entrega pode ser uma das respostas possíveis para crianças abandonadas e sem família.

Gráfico V.2

Idade dos menores em situação de maus tratos/abandono colocados em famílias



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Apesar de a colocação em estabelecimento de educação ser uma medida de aplicação quase exclusiva aos menores nas situações em apreciação⁸, tal medida é menos frequentemente decretada do que o internamento nas instituições de reeducação do Ministério da Justiça.

A colocação nos lares de semi-internato tem uma utilização escassa, que não pode ser justificada unicamente pela sua reduzida lotação, uma vez que esta não se encontra esgotada (ao contrário da dos CAEFs)⁹. Apesar disto, é em relação a estas crianças que a medida é mais frequentemente - e quase exclusivamente - utilizada¹⁰.

O internamento nos institutos de reeducação na sequência de puras situações de desprotecção, não só é uma constante ao longo dos anos, como é uma prática frequente - é mesmo em relação a estes menores que a medida conhece, em quase todos os anos considerados, percentagens de utilização mais altas (Quadro V.2).

Quadro V.3

Medidas aplicadas nas situações de inadaptação

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	374	43,5%	387	51,7%	362	43,8%	321	50,5%	335	44,3%	225	36,9%	176	27,7%
Entrega aos Pais, Tutor ou Outro	62	7,2%	71	9,5%	99	12,0%	39	6,1%	83	11,0%	51	8,4%	58	9,1%
Imposição de Deveres	12	1,4%	3	0,4%	11	1,3%	5	0,8%	6	0,8%	4	0,7%	13	2,0%
Acompanhamento Educativo	19	2,2%	19	2,5%	28	3,4%	38	6,0%	57	7,5%	75	12,3%	122	19,2%
Colocação em Família Idónea	5	0,6%	5	0,7%	9	1,1%	6	0,9%	2	0,3%	3	0,5%	8	1,3%
Col. Estab. Educação ou Aprend.	50	5,8%	9	1,2%	31	3,8%	12	1,9%	25	3,3%	18	3,0%	21	3,3%
Sub. Regime de Assistência	4	0,5%	5	0,7%	3	0,4%	5	0,8%	2	0,3%	11	1,8%	10	1,6%
Colação em Lar de Semi-internato	4	0,5%	4	0,5%	10	1,2%	2	0,3%	10	1,3%	7	1,1%	10	1,6%
Colação Inst. Médico-psicológico	8	0,9%	9	1,2%	7	0,8%	11	1,7%	12	1,6%	1	0,2%	5	0,8%
Internamento em Estab. Reeduc.	133	15,5%	80	10,7%	97	11,7%	77	12,1%	91	12,0%	72	11,8%	53	8,3%
Outras	189	22,0%	157	21,0%	169	20,5%	120	18,9%	133	17,6%	142	23,3%	159	25,0%
Total	860		749		826		636		756		609		635	

Fonte: GEP; Não inclui as medidas aplicadas em acumulação.

⁸No tocante aos menores inadaptados e agentes de infracções ver *infra*.

⁹ Segundo dados fornecidos pelo IRS.

¹⁰ Ver *infra* quanto às restantes situações.

Quadro V.4
Medidas aplicadas nas situações de prática de facto punível como crime

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	999	63,6%	771	60,3%	744	57,5%	719	60,3%	754	55,1%	738	52,5%	666	53,6%
Entrega aos Pais, Tutor ou Outro	101	6,4%	76	5,9%	83	6,4%	60	5,0%	87	6,4%	73	5,2%	63	5,1%
Imposição de Deveres	16	1,0%	9	0,7%	15	1,2%	9	0,8%	13	1,0%	9	0,6%	13	1,0%
Acompanhamento Educativo	24	1,5%	34	2,7%	59	4,6%	40	3,4%	78	5,7%	114	8,1%	107	8,6%
Colocação em Família Idónea	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,6%	2	0,1%	1	0,1%	3	0,2%
Col. Estab. Educação ou Aprend.	8	0,5%	12	0,9%	6	0,5%	17	1,4%	11	0,8%	16	1,1%	10	0,8%
Sub. Regime de Assistência	3	0,2%	7	0,5%	4	0,3%	5	0,4%	11	0,8%	5	0,4%	3	0,2%
Colação em Lar de Semi-internato	3	0,2%	1	0,1%	0	0,0%	5	0,4%	3	0,2%	6	0,4%	2	0,2%
Colação Inst. Médico-psicológico	2	0,1%	2	0,2%	5	0,4%	7	0,6%	1	0,1%	4	0,3%	2	0,2%
Internamento em Estab. Reeduc.	57	3,6%	58	4,5%	27	2,1%	41	3,4%	37	2,7%	42	3,0%	46	3,7%
Outras	357	22,7%	308	24,1%	352	27,2%	283	23,7%	371	27,1%	399	28,4%	327	26,3%
Total	1571		1278		1295		1193		1368		1407		1242	

Fonte: GEP; Não Inclui as medidas aplicadas em acumulação.

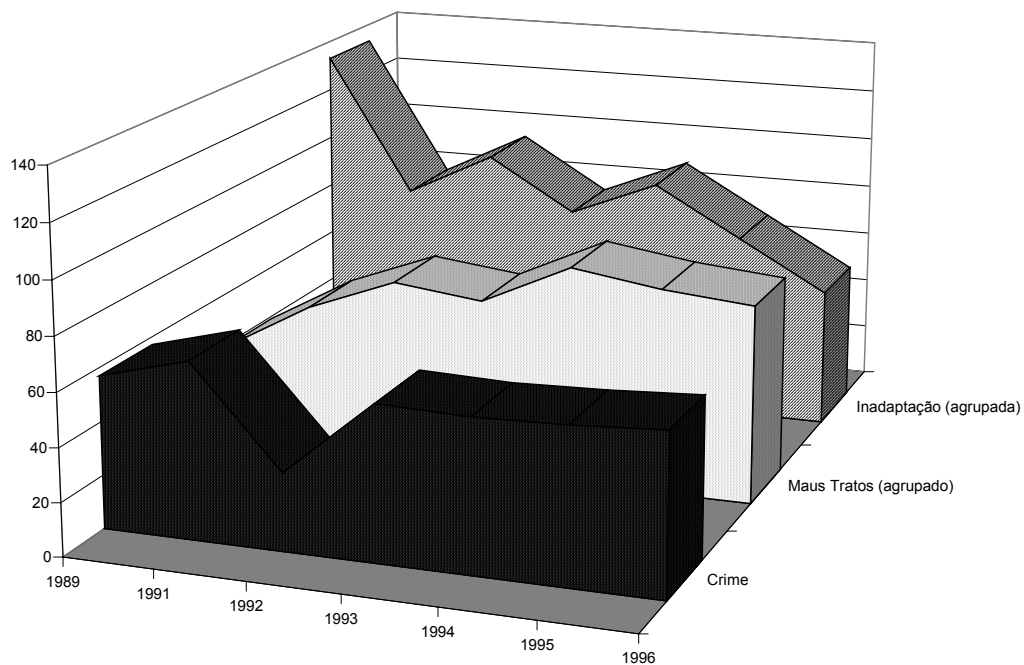
As medidas aplicadas pelos tribunais nos casos de inadaptação e crime assemelham-se em vários aspectos:

1. utilização frequente da admoestação, embora com percentagens de aplicação mais altas nas situações de crime, nas quais excede em todos os anos os 50%;
2. escasso recurso (entre 5 e 10%) à entrega aos pais, embora ligeiramente mais elevado nas situações de inadaptação;
3. o acompanhamento educativo, insignificante em 1989, tem vindo a ver alargado o seu campo de aplicação, começando a tornar-se uma medida relevante, sobretudo nas situações de inadaptação;
4. as medidas de imposição de condutas e deveres, colocação em família idónea, colocação em estabelecimento oficial ou particular de educação, submissão a regime de assistência e colocação em lar de semi-internato estão praticamente ausentes na prática judiciária, relativamente a ambas as situações em causa;
5. as “outras medidas” atingem um valor muito elevado: cerca de um quarto do total nos casos de crime e de um quinto nos de inadaptação.

A maior diferença entre os dois grupos verifica-se em relação ao internamento em estabelecimento de reeducação, ordenado muito mais frequentemente nas situações de inadaptação (quadro V.3 e V.4).

3. O internamento em estabelecimento de reeducação - situações que mais fortemente o desencadeiam

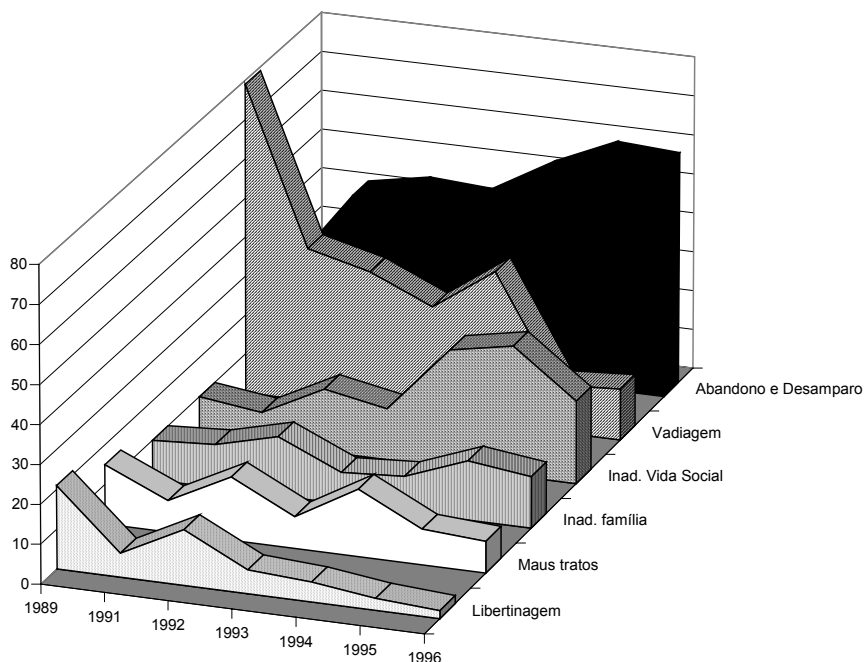
Constituindo o internamento em instituto de reeducação, de certa forma, o “símbolo” do sistema tutelar, faz sentido debruçarmo-nos mais atentamente sobre a sua utilização. Indicámos já as respectivas frequência de aplicação nos três grandes grupos de situações que temos vindo a considerar, concluindo que a medida era mais frequentemente aplicada nos casos de maus tratos e abandono, aos quais se seguiam os de inadaptação e, por último, os de prática de um facto punível pela lei penal. Mas os números que indicámos são as médias referentes às situações agrupadas. Certas situações concretas, ou a acumulação de várias situações de intervenção numa mesma criança, podem conduzir de modo particular ao internamento.

Gráfico V.3**Aplicação da medida de internamento em instituto de reeducação, por situações**

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico V.4

Situações (individualizadas) que mais frequentemente determinaram o internamento em estabelecimento de reeducação



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As situações que, em si mesmas, conduzem mais fortemente ao internamento em estabelecimento de reeducação são actualmente as previstas nas alíneas a) do art. 13º e a) do art. 15º da OTM, ou seja, as que se situam no primeiro patamar da inadaptação. A desprotecção familiar (abandono, desamparo) segue-as de perto. As situações que traduzem o segundo patamar da inadaptação - vadiagem, libertinagem - tendem a perder a importância, como determinantes do internamento, de que se revestiam ainda há poucos anos. Se, no caso da “libertinagem”, a modificação pode ter a ver com a liberalização dos costumes e da moral sexual, o apagamento da “vadiagem” em favor das dificuldades de adaptação e do abandono/desamparo resulta provavelmente da uma maior interiorização nos magistrados de uma atitude mais centrada na ideia de protecção em relação às crianças e aos adolescentes - estar-se-á provavelmente perante formas diferentes de denominar uma mesma realidade.

Quadro V.5**Situações (acumuladas) que mais frequentemente determinaram o internamento em estabelecimento de reeducação**

	1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Inadaptação	2	0,98%	1	0,50%	2	0,96%	1	0,53%
Inadaptação e crime	6	2,94%	15	7,43%	16	7,69%	13	6,91%
Total Intern. Estab. de Reeduc.	204	8,2%	202	8,8%	208	7,4%	188	7,0%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Se a “vadiagem”, quando se manifesta de modo autónomo, tende a perder relevo como determinante do internamento, recupera-o quando surge aliada à prática de um facto previsto na lei penal como crime. Na verdade, a percentagem de imposição da medida de internamento em instituição de reeducação é particularmente elevada em relação aos menores que acumulam uma situação de inadaptação com a prática de um crime. Essa situação de inadaptação é em geral a “vadiagem”, a que se referem 45 (62.5%) das 72 situações verificadas nos anos considerados.

4. Suspensão das medidas

Nos termos do art. 27º, nº 1, da OTM, podem ser suspensas as medidas previstas nas alíneas e) e seguintes do art 18º, ou seja, as de colocação em família idónea, colocação em estabelecimento oficial ou particular de educação, colocação em regime de aprendizagem ou trabalho, submissão a regime de assistência, colocação em lar de semi-internato, colocação em instituto médico-psicológico e colocação em estabelecimento de reeducação.

A maior parte dessas medidas tem uma aplicação tão escassa que não faz sentido analisar a respectiva suspensão. Tal só se justifica pensarmos, em relação às de internamento em estabelecimento de educação ou de reeducação, comparando quanto à elas as frequências de suspensão.

Quadro V.6**Medidas de colocação em estabelecimento de educação e de internamento em estabelecimento de reeducação suspensas**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Colocação Est. Educação	1	0,3%	7	2,4%	3	1,3%	9	2,9%	4	1,2%
Internamento Estab. Reed.	23	6,1%	14	4,9%	6	2,5%	5	1,6%	9	2,8%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Nota: Percentagens de suspensão calculadas em relação ao total das medidas do mesmo tipo aplicadas.

As duas medidas em causa raramente são suspensas. Mesmo em relação ao internamento em estabelecimento de reeducação, no qual já desempenhou um papel algo significativo, a suspensão da medida tende hoje a perder relevo.

5. Observação¹¹

A aplicação das medidas de colocação em lar de semi-internato ou em instituto médico-psicológico e de internamento em estabelecimento de reeducação, não só é da competência exclusiva dos tribunais de menores (ou, hoje, dos tribunais de família e menores), como tem necessariamente de ser precedida da observação do menor, determinada pelos mesmos tribunais e realizada nos centros de observação e acção social ou nos institutos médico-psicológicos¹².

¹¹ A variável observação é uma das que o processo de validação nos diz não ser fiável. No entanto, não deixaremos analisar esta variável com as reservas devidas.

¹² Nos termos da actual lei orgânica do IRS a observação é efectuada em institutos do IRS.

Quadro V.7

Menores observados e menores sujeitos a medidas que exigem observação

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menores a quem foram aplicadas medidas necessariamente precedidas de observação										
Colocação em lar ou semi-internato	15	5,8%	18	7,6%	22	8,9%	30	12,0%	29	12,7%
Colocação em Instituto Médico-psicol.	13	5,1%	14	5,9%	22	8,9%	11	4,4%	11	4,8%
Internamento em Estab. de Reeduc.	229	89,1%	204	86,4%	202	82,1%	208	83,5%	188	82,5%
Total	257		236		246		249		228	
Menores observados										
Centro de Observação	293	91,6%	335	88,9%	280	85,9%	389	83,1%	340	81,0%
Instituto médico-psicológico	27	8,4%	42	11,1%	46	14,1%	79	16,9%	80	19,0%
Total	320		377		326		468		420	
Proporção entre medidas que exigem a observação e menores observados										
	80,3%		62,6%		75,5%		53,2%		54,3%	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O número de menores observados excede largamente o daqueles que são objecto das três medidas cuja aplicação tem obrigatoriamente de ser precedida de observação. A desproporção entre as decisões de observação e as medidas de colocação/internamento aplicadas tem vindo a agravar-se ao longo dos anos, de tal maneira que, nos anos de 1995 e 1996, só pouco mais de metade dos menores observados foram objecto das medidas que exigiam tal diligência processual.

Além disso, a decisão final traduziu-se, num número muito significativo de casos, numa medida muito leve, como a admoestação ou a entrega aos pais. Concretamente em 1996, tal sucedeu em 24% das situações, quase um quarto do total. Também num número significativo de situações, foi ordenado o acompanhamento de educativo, medida que, embora mais gravosa, não implica a separação do meio natural de vida, como em princípio acontece com a observação (ver quadro 15¹³)¹⁴.

¹³ O quadro só abrange a observação em COAS. A observação realizada em instituto médico-psicológico foi excluída, dado que, destinando-se especificamente a menores emocionalmente perturbados, poderá justificar-se a sua realização mesmo num caso “leve”.

Quadro V.8
Observação e “medidas leves”

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	24	8,2%	70	20,9%	50	17,9%	55	14,1%	49	14,4%
Entrega aos pais, tutor ...	17	5,8%	9	2,7%	9	3,2%	24	6,2%	33	9,7%
Acompanhamento educativo	5	1,7%	10	3,0%	20	7,1%	56	14,4%	63	18,5%
Total de Observados	293		335		280		389		340	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A observação é mais frequentemente ordenada nas situações de maus tratos/abandono e, com percentagens próximas, nas de inadaptação. Nos processos determinados por crime, a observação conhece percentagens de efectivação muito mais reduzidas, certamente porque estes casos, embora com maiores números absolutos, se revestem muitas vezes de reduzida gravidade.

Quadro V.9
Observação, por situação

		1989		1991		1993		1995		1996	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos e Abandono	Total	327		314		380		668		741	
	Observados	56	17,1%	90	28,7%	79	20,8%	128	19,2%	139	18,8%
Inadaptação	Total	860		760		641		621		635	
	Observados	169	19,7%	123	16,2%	104	16,2%	137	22,1%	108	17,0%
Crime	Total	1571		1351		1257		1519		1317	
	Observados	68	4,3%	122	9,0%	97	7,7%	124	8,2%	93	7,1%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Uma segunda razão para o mais frequente recurso à observação nos dois primeiros tipos de situações poderá ser a necessidade, neles provavelmente sentida de modo mais premente, de encontrar uma forma de acolhimento urgente para o menor. É sabido que a OTM não prevê nenhuma forma de

¹⁴ Sendo certo, todavia, que a observação se pode também realizar em regime ambulatorio, não permitindo os dados estatísticos distinguir esses casos daqueles em que a observação tem lugar em regime de internato ou de semi-internato.

acolhimento dos menores durante a instrução do processo (para além da guarda, por período não superior a 20 dias, “no estabelecimento tutelar mais próximo ou em local apropriado da sede do tribunal”, prevista na alínea c) do art 50º, decisão essa, porém, que não só tem um limite temporal demasiado breve, como está ao alcance exclusivo dos tribunais de comarca)¹⁵.

A diferente percentagem de decisão da observação nos três grandes grupos de situações que temos vindo a analisar explica que, relativamente às crianças que em 31 de Dezembro de 1997 se encontravam internadas, para observação, nas instituições do IRS, o processo tenha sido determinado na maioria dos casos em situações de crianças em risco.

Quadro V.10
Observação, por sexo

		1989		1991		1993		1995		1996	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Masculino	Total	2315		2074		1894		2211		2062	
	Observados	190	8,2%	255	12,3%	211	11,1%	293	13,3%	254	12,3%
Feminino	Total	443		351		384		597		631	
	Observadas	103	23,3%	80	22,8%	69	18,0%	96	16,1%	86	13,6%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Só abrange a observação em COAS, dada a especificidade da observação em instituto médico-pedagógico.

Poder-se-á perguntar se a tendência para a maior restrição da liberdade das raparigas, que leva a que lhes sejam mais frequentemente aplicadas medidas de institucionalização, se verificará também no decurso do processo,

¹⁵ Em relação às crianças maltratadas ou em situação de abandono ou desamparo, o tribunal pode ainda ordenar, a título provisório, as medidas do art.19º . Aliás, dado o carácter impreciso deste artigo (ao estabelecer que o tribunal “pode decretar as medidas que entenda adequadas”), não é de excluir a possibilidade de, também neste ponto, se verificar um “uso enviesado” da disposição, decidindo-se, ao seu abrigo, a colocação (provisória) em COAS. Esta hipótese terá que ser confirmada em investigação futura.

sendo mais frequentemente submetidas a observação. A forte tendência nesse sentido que se verificava nos fins da década de 80 (24% - quase um quarto! - das raparigas a quem foi instaurado processo foram mandadas observar, enquanto tal decisão só foi tomada em relação a 9.2% dos rapazes) parece ter-se atenuado.

O número absoluto de casos em que a observação foi ordenada em relação às raparigas manteve-se constante ao longo dos anos considerados o que significou uma diminuição da respectiva percentagem, face ao aumento do número de processos dizendo-lhes respeito.

No tocante aos rapazes, verificou-se exactamente o contrário: aumentou fortemente o número de casos em que foram observados e a respectiva percentagem (tendo em conta a redução do número absoluto de processos).

Face a estes dois movimentos de sentido contrário, a percentagem de casos em que a observação é ordenada aproxima-se hoje em ambos os sexos.

5.1. As medidas aplicadas nos processos iniciados por promoção do curador

Quadro V.11

Medidas aplicadas nos processos iniciados por promoção do curador

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	326	56,3%	373	52,3%	382	49,1%	345	34,7%	312	31,9%
Entrega aos pais, tutor ...	60	10,4%	89	12,5%	82	10,5%	148	14,9%	160	16,4%
Imposição de determinadas condutas	6	1,0%	6	0,8%	6	0,8%	18	1,8%	8	0,8%
Acompanhamento educativo	7	1,2%	25	3,5%	45	5,8%	95	9,6%	132	13,5%
Colocação em família idónea	12	2,1%	7	1,0%	30	3,9%	35	3,5%	28	2,9%
Colocação em estab. Educação...	14	2,4%	21	2,9%	30	3,9%	58	5,8%	53	5,4%
Submissão a regime de assiteência	4	0,7%	6	0,8%	7	0,9%	12	1,2%	5	0,5%
Colocação em lar ou semi-internato	3	0,5%	7	1,0%	9	1,2%	12	1,2%	20	2,0%
Internamento em Estab. de Reeduc.	10	1,7%	22	3,1%	39	5,0%	36	3,6%	50	5,1%
Colocação em Instituto	2	0,3%		0,0%	3	0,4%	4	0,4%	3	0,3%
Outras Medidas ou n.e.	135	23,3%	157	22,0%	145	18,6%	231	23,2%	207	21,2%
Total	579		713		778		994		978	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A diferente forma de iniciativa processual, em si mesma relacionada com a situação determinante do processo, repercute-se logicamente sobre as medidas aplicadas.

Assim - e circunscrevendo-nos às medidas de aplicação mais frequente - verifica-se que as medidas de colocação em família idónea, em estabelecimento de educação e em lar de semi-internato - que, como vimos atrás, são de uso quase reservado às crianças em risco - são mais frequentemente decididas nos processos iniciados por promoção do MP. Em relação a praticamente metade das crianças a quem estas medidas foram aplicadas, o processo teve início por promoção do curador.

Quadro V.12**Medidas aplicadas nos processo iniciados por participação policial**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	851	57,5%	667	55,7%	538	55,1%	538	48,9%	452	45,6%
Entrega aos pais, tutor ...	107	7,2%	86	7,2%	62	6,4%	69	6,3%	83	8,4%
Imposição de determinadas condutas	18	1,2%	9	0,8%	4	0,4%	6	0,5%	12	1,2%
Acompanhamento educativo	31	2,1%	36	3,0%	38	3,9%	108	9,8%	122	12,3%
Colocação em família idónea	3	0,2%	3	0,3%	7	0,7%	2	0,2%	7	0,7%
Colocação em estab. Educação...	47	3,2%	12	1,0%	12	1,2%	24	2,2%	15	1,5%
Submissão a regime de assistência	5	0,3%	11	0,9%	10	1,0%	8	0,7%	7	0,7%
Colocação em lar ou semi-internato	2	0,1%	2	0,2%	7	0,7%	8	0,7%		0,0%
Internamento em Estab. de Reeduc.	102	6,9%	106	8,9%	86	8,8%	73	6,6%	42	4,2%
Colocação em Instituto	3	0,2%	8	0,7%	10	1,0%	4	0,4%	2	0,2%
Outras Medidas ou n.e.	310	21,0%	257	21,5%	202	20,7%	260	23,6%	250	25,2%
Total	1479		1197		976		1100		992	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro V.13**Aplicação da medida de colocação em família idónea**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoção do MP	12	37,5%	7	26,9%	30	61,2%	35	56,5%	28	39,4%
Partic. de autoridade policial	3	9,4%	3	11,5%	7	14,3%	2	3,2%	7	9,9%
Outas Entidades	17	53,1%	16	61,5%	12	24,5%	25	40,3%	36	50,7%
Total	32		26		49		62		71	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro V.14**Aplicação da medida de colocação em estabelecimento de educação**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoção do MP	10	4,4%	22	10,8%	39	19,3%	36	17,3%	50	26,6%
Partic. de autoridade policial	102	44,5%	106	52,0%	86	42,6%	73	35,1%	42	22,3%
Outras Entidades	117	51,1%	76	37,3%	77	38,1%	99	47,6%	96	51,1%
Total	229		204		202		208		188	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

À conclusão, já atrás expressa, de que o acompanhamento educativo é actualmente decidido nos três grupos de situações em percentagens sensivelmente iguais, e em todas essas situações com percentagens

crescentes, corresponde a sua aplicação, a partir do início da década de 90 - e em grande contraste com o que se verificava em fins da década anterior - em percentagens aproximadas em processos da iniciativa do MP e das autoridades policiais.

Quadro V.15**Aplicação da medida de colocação lar de semi-internato**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoção do MP	3	20,0%	7	38,9%	9	40,9%	12	40,0%	20	69,0%
Partic. de autoridade policial	2	13,3%	2	11,1%	7	31,8%	8	26,7%		0,0%
Outras Entidades	10	66,7%	9	50,0%	6	27,3%	10	33,3%	9	31,0%
Total	15		18		22		30		29	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro V.16**Aplicação da medida de acompanhamento educativo**

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoção do MP	7	14,0%	25	33,3%	45	45,0%	95	36,1%	132	38,6%
Partic. de autoridade policial	31	62,0%	36	48,0%	38	38,0%	108	41,1%	122	35,7%
Outras Entidades	12	24,0%	14	18,7%	17	17,0%	60	22,8%	88	25,7%
Total	50		75		100		263		342	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em relação ao internamento em instituto de reeducação, a actual proximidade, em número absoluto e percentagem, dos processos de iniciativa do MP e das autoridades policiais só à primeira vista é surpreendente. A surpresa desaparece se nos lembrarmos de que os CAEF têm sido crescentemente utilizados para internamento de crianças em risco.

Quadro V.17

Aplicação da medida de internamento em instituto de reeducação

	1989		1991		1993		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Promoção do MP	10	4,4%	22	10,8%	39	19,3%	36	17,3%	50	26,6%
Partic. de autoridade policial	102	44,5%	106	52,0%	86	42,6%	73	35,1%	42	22,3%
Outras Entidades	117	51,1%	76	37,3%	77	38,1%	99	47,6%	96	51,1%
Total	229		204		202		208		188	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

6. As medidas aplicadas e o sexo das crianças e jovens

Quadro V.18

Medidas aplicadas, por sexo (total das situações)

	1989				1992				1995				1996			
	H		M		H		M		H		M		H		M	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admoestação	1274	55,0%	128	28,9%	1059	47,8%	102	18,1%	903	40,8%	127	21,3%	821	39,8%	106	16,8%
Entrega aos pais, tutor...	204	8,8%	73	16,5%	244	11,0%	121	21,5%	230	10,4%	165	27,6%	223	10,8%	203	32,2%
Imposição de determinadas condutas ou d	29	1,3%	3	0,7%	25	1,1%	10	1,8%	23	1,0%	4	0,7%	21	1,0%	6	1,0%
Acompanhamento educativo	44	1,9%	6	1,4%	93	4,2%	20	3,6%	204	9,2%	59	9,9%	261	12,7%	81	12,8%
Colocação em família idónea	18	0,8%	14	3,2%	45	2,0%	38	6,7%	33	1,5%	29	4,9%	39	1,9%	32	5,1%
Colocação em estab. Educação...	65	2,8%	39	8,8%	72	3,3%	54	9,6%	91	4,1%	44	7,4%	66	3,2%	38	6,0%
Submissão a regime de assistência	14	0,6%	5	1,1%	25	1,1%	21	3,7%	21	0,9%	14	2,3%	19	0,9%	12	1,9%
Colocação em lar ou semi-internato	7	0,3%	8	1,8%	13	0,6%	17	3,0%	19	0,9%	11	1,8%	13	0,6%	16	2,5%
Internamento em Estab. de Reeduc.	145	6,3%	84	19,0%	128	5,8%	69	12,3%	157	7,1%	51	8,5%	140	6,8%	48	7,6%
Colocação em Instituto	8	0,3%	5	1,1%	15	0,7%	3	0,5%	10	0,5%	1	0,2%	9	0,4%	2	0,3%
Outras Medidas ou n.e.	507	21,9%	78	17,6%	495	22,4%	108	19,2%	520	23,5%	92	15,4%	450	21,8%	87	13,8%
Total	2315		443		2214		563		2211		597		2062		631	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

De uma leitura global das medidas ressalta, como nota dominante, a maior frequência de aplicação a raparigas de medidas de natureza institucional; isso é válido quer quanto à colocação nas instituições da rede social (medida de colocação em estabelecimento de educação), quer quanto à colocação/internamento nas instituições do IRS.

Assim, no tocante à colocação em estabelecimentos da rede social, verifica-se que, das 674 medidas dessa natureza aplicadas ao longo dos anos considerados, 248 (36,8%) o foram a raparigas. Em relação ao internamento nos CAEF, a percentagem de internamento de raparigas não lhe fica muito abaixo (29%, ou seja, 422 casos num total de 1453). E na colocação em lar de semi-internato a percentagem de medidas aplicadas a raparigas (54,7%)

excedeu mesmo a referente aos rapazes. Isto significa que as raparigas, que não representam senão cerca de 20% dos menores abrangidos pelo sistema tutelar, foram as destinatárias de 32% das medidas mais restritivas da liberdade previstas por esse sistema (deixando de parte a colocação em instituto médico-psicológico, dada a especificidade das situações a que se destina).

Como resulta do quadro v.18, em 1996, as medidas de entrega aos pais, colocação em família idónea foram aplicadas a um número análogo de meninos e meninas. As outras medidas são proporcionalmente mais aplicadas a rapazes.

Analisando as medidas aplicadas em 1996, constatamos uma hierarquia diferente conforme o sexo.

Quadro IV.19

A hierarquia das medidas aplicadas a cada um dos sexos no ano de 1996

H			M		
1º	Admoestação	39,80%	1º	Entrega aos pais	32,20%
2º	Acom/educ	12,70%	2º	Admoestação	16,80%
3º	Entrega a...	10,80%	3º	Acomp. educativo	12,80%
4º	Internamento em estabelecimento reeduc.	6,8%	4º	Internamento	7,60%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Nas medidas aplicadas, por sexo, nas situações de abandono/maus tratos predomina, em 1989, nos rapazes, a entrega (35%), a admoestação (13,7%), as não especificadas (12%) e o internamento (9,8%), enquanto, em 1996, as medidas mais importantes aplicadas são as não-especificadas (53,2%), a entrega aos pais (14,7%), a admoestação (6,6%) e a imposição de condutas (5,7%).

A importância das medidas não especificadas só é explicável por medidas não-enquadráveis nas categorias estatísticas resultantes do artigo 18º da OTM pelas razões supra referidas.

Quadro V.19
Medidas aplicadas, por género, nas situações de abandono/maus tratos

	1989						1996					
	H			M			H			M		
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha
Admoestação	25	13,7%	86,2%	4	2,8%	13,8%	56	6,6%	82,4%	12	2,8%	17,6%
Entrega aos pais, tutor ...	64	35,0%	56,1%	50	34,7%	43,9%	124	14,7%	41,1%	178	41,2%	58,9%
Imposição de determinadas condutas	2	1,1%	50,0%	2	1,4%	50,0%	48	5,7%	55,2%	39	9,0%	44,8%
Acompanhamento educativo	6	3,3%	85,7%	1	0,7%	14,3%	30	3,5%	52,6%	27	6,3%	47,4%
Colocação em família idónea	14	7,7%	53,8%	12	8,3%	46,2%	47	5,6%	65,3%	25	5,8%	34,7%
Colocação em estab. Educação...	18	9,8%	39,1%	28	19,4%	60,9%	11	1,3%	64,7%	6	1,4%	35,3%
Submissão a regime de assistência	9	4,9%	75,0%	3	2,1%	25,0%	7	0,8%	46,7%	8	1,9%	53,3%
Colocação em lar ou semi-internato	3	1,6%	37,5%	5	3,5%	62,5%	44	5,2%	58,7%	31	7,2%	41,3%
Internamento em Estab. de Reeduc.	18	9,8%	46,2%	21	14,6%	53,8%	3	0,4%	75,0%	1	0,2%	25,0%
Colocação em Instituto	2	1,1%	66,7%	1	0,7%	33,3%	26	3,1%	59,1%	18	4,2%	40,9%
Outras Medidas ou n.e.	22	12,0%	56,4%	17	11,8%	43,6%	450	53,2%	83,8%	87	20,1%	16,2%
Total	183			144			846			432		

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Um tanto inexplicável, por ora é a importância da medida de admoestação na situação em análise.

No que se refere às raparigas, as medidas aplicadas, em 1989, são prioritariamente a de entrega aos pais (34,7%), a colocação em estabelecimento de ensino (19,4%), e a de internamento (14,6%).

Em 1996, as meninas em 41,2% das medidas são essencialmente entregues aos pais, em 20% das situações são sujeitas a medidas não-especificadas, e em 9% são-lhe impostas condutas e em 7,2% são internadas em lar.

Para além do internamento já analisado predomina a medida de entrega aos pais e as não-especificadas que se admite, que em muitas situações sejam as do artigo 19º das OTM.

Nos casos de inadaptação à vida em família e sociedade, as medidas aplicadas aos rapazes, em 1989 eram, em 48,1% de admoestação, em 23,2% de medidas não-especificadas, em 10,8% de internamento em estabelecimento de reeducação e 6,6,% de entrega aos pais. Já em 1996, a situação alterou-se um pouco com uma certa diminuição da preponderância da admoestação (31,6%) e um crescimento significativo do acompanhamento educativo (18,7%). As medidas não-especificadas continuam a representar 25,5% do total e a entrega aos pais 8,4% do total. É de saudar o aparecimento de modo relevante do acompanhamento educativo.

Quadro V.20
Medidas aplicadas, por género, nas situações de Inadaptação

	1989						1996					
	H			M			H			M		
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha
Admoestação	342	48,1%	91,4%	32	21,5%	8,6%	154	31,6%	87,5%	22	14,9%	12,5%
Entrega aos pais, tutor ...	47	6,6%	75,8%	15	10,1%	24,2%	41	8,4%	70,7%	17	11,5%	29,3%
Imposição de determinadas condutas	11	1,5%	91,7%	1	0,7%	8,3%	9	1,8%	69,2%	4	2,7%	30,8%
Acompanhamento educativo	16	2,3%	84,2%	3	2,0%	15,8%	91	18,7%	74,6%	31	20,9%	25,4%
Colocação em família idónea	3	0,4%	60,0%	2	1,3%	40,0%	5	1,0%	62,5%	3	2,0%	37,5%
Colocação em estab. Educação...	40	5,6%	80,0%	10	6,7%	20,0%	10	2,1%	47,6%	11	7,4%	52,4%
Submissão a regime de assiteência	3	0,4%	75,0%	1	0,7%	25,0%	5	1,0%	50,0%	5	3,4%	50,0%
Colocação em lar ou semi-internato	3	0,4%	75,0%	1	0,7%	25,0%	4	0,8%	40,0%	6	4,1%	60,0%
Internamento em Estab. de Reeduc.	77	10,8%	57,9%	56	37,6%	42,1%	40	8,2%	75,5%	13	8,8%	24,5%
Colocação em Instituto	4	0,6%	50,0%	4	2,7%	50,0%	4	0,8%	80,0%	1	0,7%	20,0%
Outras Medidas ou n.e.	165	23,2%	87,3%	24	16,1%	12,7%	124	25,5%	78,0%	35	23,6%	22,0%
Total	711			149			487			148		

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As meninas em 1989, eram essencialmente internadas em lar de reeducação (37,6%), sujeitas a admoestação (21,5%), as medidas não especificadas (16,1%), entrega aos pais... (10,1%) e a colocação em estabelecimento de educação (6,7%). A situação alterou-se em 1996, passando o acompanhamento educativo (20,9%) e as medidas não especificadas (23,6%), para medidas mais importantes seguindo-se a admoestação, entrega e internamento em lar, respectivamente com 14,9%, 11,5% e 8,8%. Com esta alteração verifica-se, a diminuição do peso da

institucionalização de meninas inadaptadas à vida familiar e ao comportamento em sociedade.

Nas situações em que os menores praticam crimes, em 1989¹⁶, são aplicadas preponderantemente medidas de admoestação (63,8% de rapazes e 61,3% de raparigas).

Quadro V.21
Medidas aplicadas, por género, nas situações de Crime

	1989						1996					
	H			M			H			M		
	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha	Nº	% Coluna	% Linha
Admoestação	907	63,8%	90,8%	92	61,3%	9,2%	611	51,8%	89,5%	72	52,2%	10,5%
Entrega aos pais, tutor ...	93	6,5%	92,1%	8	5,3%	7,9%	58	4,9%	87,9%	8	5,8%	12,1%
Imposição de determinadas condutas	16	1,1%	100,0%		0,0%	0,0%	12	1,0%	85,7%	2	1,4%	14,3%
Acompanhamento educativo	22	1,5%	91,7%	2	1,3%	8,3%	122	10,3%	91,7%	11	8,0%	8,3%
Colocação em família idónea	1	0,1%	100,0%		0,0%	0,0%	4	0,3%	66,7%	2	1,4%	33,3%
Colocação em estab. Educação...	7	0,5%	87,5%	1	0,7%	12,5%	9	0,8%	81,8%	2	1,4%	18,2%
Submissão a regime de assiteência	2	0,1%	66,7%	1	0,7%	33,3%	3	0,3%	75,0%	1	0,7%	25,0%
Colocação em lar ou semi-internato	1	0,1%	33,3%	2	1,3%	66,7%	2	0,2%	50,0%	2	1,4%	50,0%
Internamento em Estab. de Reeduc.	50	3,5%	87,7%	7	4,7%	12,3%	56	4,7%	93,3%	4	2,9%	6,7%
Colocação em Instituto	2	0,1%	100,0%		0,0%	0,0%	2	0,2%	100,0%		0,0%	0,0%
Outras Medidas ou n.e.	320	22,5%	89,6%	37	24,7%	10,4%	300	25,4%	89,8%	34	24,6%	10,2%
Total	1421			150			1179			138		

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Segue-se a entrega aos pais (6,5% nos rapazes e 5,3% nas meninas) e o internamento em estabelecimento de reeducação (3,5% em rapazes e 4,7% em raparigas).

Também, nesta área se verifica uma alteração qualitativa na aplicação de medidas. À admoestação (51,8% em rapazes e 52,2% em raparigas), segue-se agora o acompanhamento educativo (10,3% e 8% em meninos e meninas), entrega aos pais... (4,9% e 5,8%).

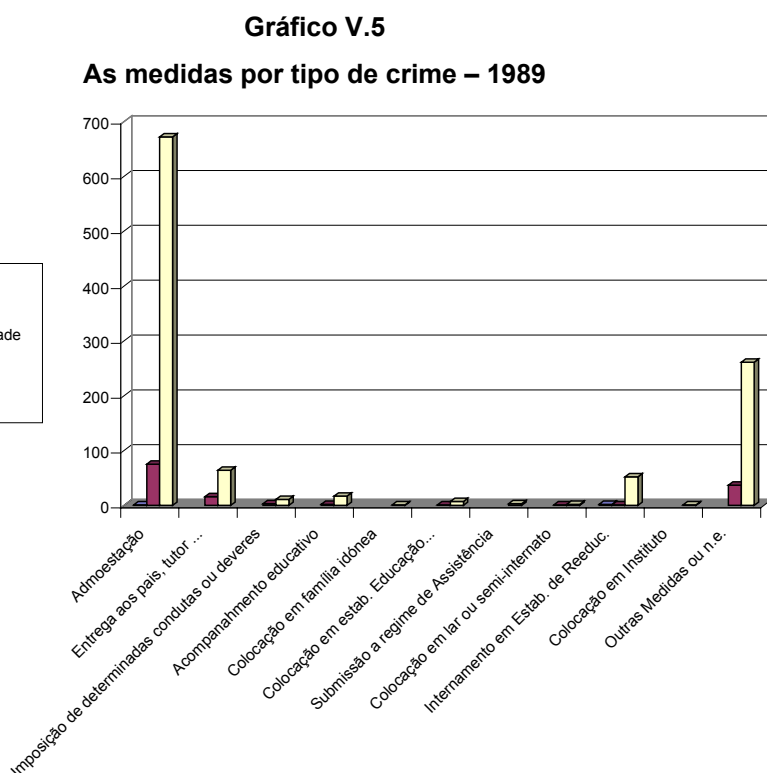
¹⁶ As medidas não especificadas assumem um relevo, por ora, inexplicável.

Assume ainda relevância o internamento em estabelecimento de reeducação (4,7% e 2,9%).

Também no crime as medidas não especificadas assumem um valor significativo e inexplicável, verificando-se igualmente a tendência para o desenvolvimento da medida de acompanhamento educativo.

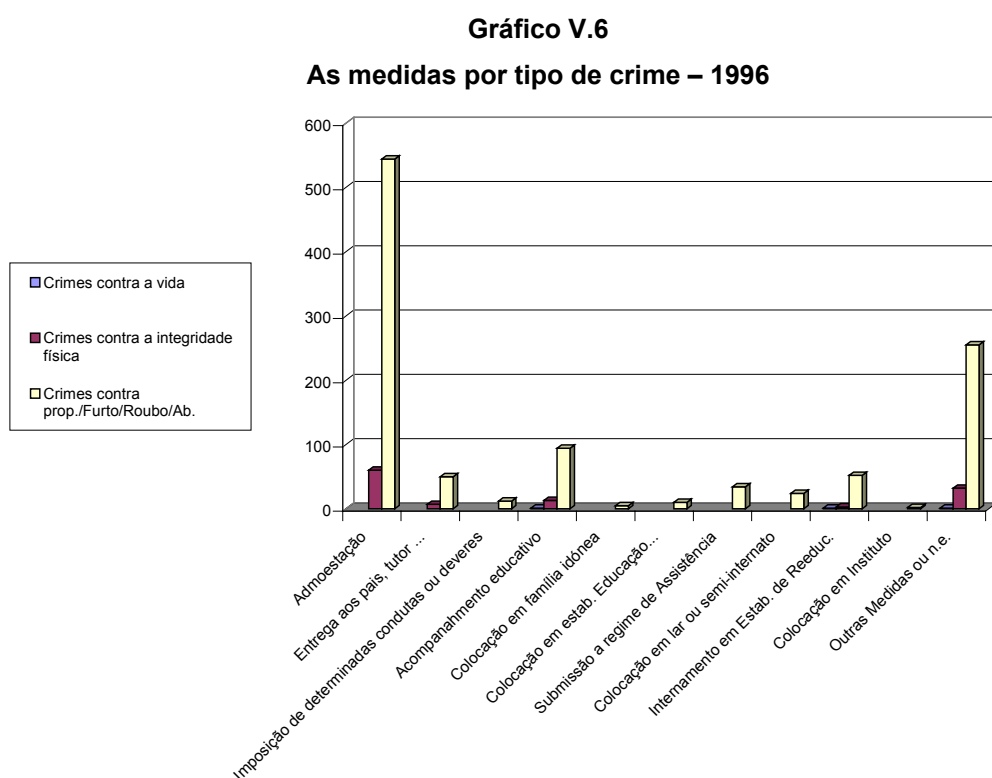
7. As medidas aplicadas por tipo de crime

Para concluir este capítulo sobre as medidas aplicadas em processo tutelar analisemos as medidas aplicadas por tipo de crime praticado pelos menores. Seleccionámos os crimes contra a propriedade, os crimes contra a integridade física e os crimes contra a vida praticados nos anos de 1989 e 1996.



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Ora nos dados em análise reflete-se as tendências já referidas quando analisámos as medidas aplicadas a totalidade dos menores que praticam crimes de 1989 a 1996. Verifica-se daquele para este ano um decréscimo das medidas de admoestação e entrega aos pais e uma subida de importância da medida de acompanhamento educativo.



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em 1996 a medida de acompanhamento educativo expande-se sobretudo nos crimes contra a propriedade.

Verifica-se, ainda um largo crescimento da aplicação, designadamente no mesmo tipo de crime, das medidas de colocação em família idónea ou em estabelecimento de educação, mantendo-se uma certa estabilidade de 1989 para 1996 na medida de internamento em estabelecimento de reeducação.

Durante o período de análise os crimes contra a vida e integridade física viram o seu número decrescer de um modo proporcional mais acelerado que os crimes contra a propriedade.

Em conclusão, para uma pequena criminalidade, a prevalência, apesar dos sinais em contrário, das medidas não institucionais como a admoestação, a entrega aos pais e acompanhamento educativo¹⁷.

¹⁷ A nossa criminalidade juvenil é, assim, de pequena gravidade, pelo que será em sua função que deve ser efectuada a reforma do direito de menores. No entanto, teremos de ter em consideração as situações excepcionais, como a que se analisou num processo tutelar. “O E... entrou em contacto com a justiça de menores aos nove anos de idade, tendo sido observado no COAS... e aí posteriormente internado, de onde fugia sempre que lhe apetecia. Em 1992, aos 12 anos, quando o seu processo foi autuado no Tribunal de Menores eram-lhe já imputados 32 crimes de furto, 1 crime de violação, 4 crimes de “assalto” e 2 crimes de “dano”. Apesar da medida de internamento que também lhe veio a ser aplicada no Tribunal de Menores o E... movimentava-se livremente pela cidade de ..., em conjunto com um gang de mais uma dezena de crianças, “assaltando” sobretudo mulheres, a quem roubavam objectos em ouro, que vendiam aos receptadores, com repartição igualitária da receita da venda, entre todos os membros do “gang”. O E... vive com a mãe alcoolizada num bairro urbano degradado de difícil acesso, mesmo à polícia, não conseguindo o Tribunal durante meses executar a medida de internamento em estabelecimento de reeducação já decretada, enquanto no mesmo período a polícia o ia devolvendo aos cuidados da mãe sempre que lhe era imputada a prática de uma nova infracção. Quando a medida do Tribunal veio a ser executada, o E... andava sistematicamente fugido, na posse de armas de fogo, dedicando-se ao consumo e tráfico de droga” – Ficha de Processo em arquivo.

CAPÍTULO VI

A JUSTIÇA DE MENORES: ALGUNS BLOQUEIOS

1. Os Tempos da Justiça de Menores: o tempo organizacional, o tempo processual e o tempo das crianças e dos jovens

A sociologia do direito contemporâneo tem desenvolvido várias perspectivas de análise para o estudo da morosidade judicial. Assim, e segundo a sistematização proposta por Santos (Santos et al. 1996: 389), é possível agrupar em quatro perspectivas os estudos sobre a morosidade: análise em termos de oferta e de procura de serviços judiciais; análise organizacional dos Tribunais; análise das culturas jurídicas locais; e análise com recurso à teoria dos papéis sociais (*role theory*).

As várias perspectivas consideradas partilham a preocupação com o que podemos designar por problema da dessincronia entre o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes. É praticamente truísmo referir que existe uma descoincidência entre o que podemos designar por tempo público da justiça e do direito e o tempo privado das partes envolvidas num conflito judicializado. Efectivamente a centralidade que a discussão do problema da morosidade tem hoje em dia emerge, em termos de questão política e de cidadania, do hiato existente entre a procura e a oferta de justiça nas sociedades democráticas em tempo socialmente útil.

Como forma de abordar esta problemática, julgamos pertinente proceder à sua contextualização teórico-metodológica, considerando que estamos perante um problema sócio-político, o qual compagina e articula diferentes níveis de análise e de diferentes escalas de tempo. Começando pela temática dos níveis de análise, a observação genérica a fazer é a de que identificamos a este propósito quatro níveis: individual, organizacional, institucional e normativo. O estudo da morosidade da justiça, segundo esta perspectiva, conduz-nos à relação que se estabelece entre os indivíduos e as estruturas sócio-culturais globalmente entendidas, quer estas digam respeito a organizações, quer a instituições, quer a normas. Como se compreenderá, não se trata apenas de dar respostas à questão analítica da relação entre o indivíduo e as estruturas sociais (ou, dito de outro modo, entre o subjectivo e o objectivo, entre o micro e o macro, ou entre a acção e a estrutura), mas também, e sobretudo, de aferir das implicações políticas e de cidadania que dela decorrem para o campo da morosidade.

No que diz respeito às diferentes escalas de tempo, a ideia nuclear de que partimos é a de que estamos perante dois tempos sociais: o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes. O pressuposto epistemológico em causa é o de uma noção plural de tempo social: um tempo composto por muitos tempos.

Entre os “diferentes tempos” em presença identificamos dois tipos básicos: por um lado, o tempo da justiça ou do direito resultante da combinação entre o tempo burocrático, organizacional ou administrativo dos tribunais e o tempo do processo (resultante dos prazos fixados legalmente); por outro lado o tempo biográfico ou das partes, resultante da combinação entre os ciclos de vida dos indivíduos, das suas expectativas e motivações e do seu interesse estratégico em prolongar ou encurtar a resolução do litígio¹.

¹ Para mais desenvolvimentos e bibliografia citada cfr. Ferreira e Pedroso. 1997.

A dessincronia entre os tempos sociais em presença constitui-se por excesso ou por defeito num elemento sociologicamente relevante na reflexão sobre os conflitos e suas formas de resolução. Ora, esta dessincronia agrava-se quando o processo tem como sujeitos/objectos os cidadãos crianças, cujo desenvolvimento e, conseqüentemente, tempo útil de vida não se compadece com o tempo normal de vida dos adultos e muito menos com o referido tempo burocrático ou organizacional dos Tribunais (Ferreira e Pedroso. 1997).

A Justiça de Menores tem, assim, que se organizar de modo a que o seu tempo organizacional e processual se adeque às especiais necessidades de celeridade das decisões relativas às crianças e jovens em risco ou que praticaram factos que a lei penal qualificar como crimes.

2. A duração e morosidade dos processos tutelares

A duração dos processos tutelares desde que são instaurados até à sua primeira decisão “definitiva”, em primeira instância, parece, numa primeira análise, célere.

Os processos na sua grande maioria duraram menos de um ano – 68,3%, em 1989 e 66%, em 1996 (Quadro VI.1).

Quadro VI.1**A duração dos processos tutelares (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	1883	68,3%	1646	67,9%	1901	68,5%	1548	68,0%	1888	67,9%	1833	65,3%	1777	66,0%
]1 , 2]	473	17,2%	464	19,1%	529	19,0%	434	19,1%	528	19,0%	597	21,3%	533	19,8%
]2 , 3]	183	6,6%	148	6,1%	201	7,2%	174	7,6%	192	6,9%	215	7,7%	199	7,4%
]3 , 5]	108	3,9%	96	4,0%	96	3,5%	97	4,3%	139	5,0%	121	4,3%	141	5,2%
> 5	111	4,0%	71	2,9%	50	1,8%	25	1,1%	33	1,2%	42	1,5%	43	1,6%
Total	2758		2425		2777		2278		2780		2808		2693	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Mas ao considerarmos que, em 1989, 14,5% e em 1996, 14% da totalidade dos processos duraram mais de 2 anos a obter a primeira decisão não provisória, a situação torna-se preocupante em função das necessidades de celeridade resultante do tempo útil do desenvolvimento das crianças e jovens (Quadro VI.1).

De modo a aprofundarmos o nosso estudo, analisámos a duração dos processos tutelares por cada uma das categorias anteriormente construídas: maus tratos e abandono, inadaptação à família e à sociedade e a prática de factos qualificados pela lei penal como crime.

Quadro VI.2

Duração dos processos tutelares relativos a crianças e jovens que praticam factos qualificados pela lei como crimes (1989 a 1996)

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	1108	70,5%	1013	75,0%	975	72,2%	884	70,3%	1013	70,6%	1055	69,5%	947	71,9%
]1 , 2]	255	16,2%	209	15,5%	234	17,3%	222	17,7%	255	17,8%	295	19,4%	208	15,8%
]2 , 3]	80	5,1%	66	4,9%	85	6,3%	91	7,2%	88	6,1%	105	6,9%	87	6,6%
]3 , 5]	61	3,9%	49	3,6%	42	3,1%	50	4,0%	65	4,5%	51	3,4%	59	4,5%
> 5	67	4,3%	14	1,0%	15	1,1%	10	0,8%	13	0,9%	13	0,9%	16	1,2%
Total	1571		1351		1351		1257		1434		1519		1317	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A análise da duração dos processos tutelares em cada uma das referidas categorias permite-nos concluir que os processos relativos a crianças e jovens

que praticam crimes são ligeiramente mais céleres, dado que em todos os anos do período em análise os processos terminados num período inferior a um ano representam sempre mais de 69,5% do total desses processos. No entanto, os processos cuja primeira decisão não provisória demora mais de dois anos a ser proferida representam, respectivamente, em 1989 e 1996, 13,3% e 12,3% dos processos em análise.

Quadro VI.3**Duração dos processos tutelares relativos a maus tratos e abandono (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	210	64,2%	172	54,8%	392	66,1%	238	62,6%	391	67,8%	399	59,7%	451	60,9%
]1 , 2]	63	19,3%	93	29,6%	118	19,9%	80	21,1%	93	16,1%	148	22,2%	169	22,8%
]2 , 3]	29	8,9%	28	8,9%	45	7,6%	40	10,5%	56	9,7%	57	8,5%	62	8,4%
]3 , 5]	14	4,3%	12	3,8%	21	3,5%	11	2,9%	25	4,3%	45	6,7%	46	6,2%
> 5	11	3,4%	9	2,9%	17	2,9%	11	2,9%	12	2,1%	19	2,8%	13	1,8%
Total	327		314		593		380		577		668		741	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A duração dos processos tutelares relativos a crianças detectadas em situação de maus tratos e abandono é um pouco preocupante.

Verifica-se um ligeiro aumento da importância do número de processos, cuja decisão demora mais de dois anos a ser proferido – 35,9%, em 1989 e 39,2%, em 1996 (Quadro VI.3). A mesma situação se verifica nos processos tutelares relativos a crianças e jovens, que vivem numa situação de inadaptação.

Os processos, cuja decisão demorou mais de um ano a ser obtida evoluíram de 34,2%, em 1989, para 40,4%, em 1996 (Quadro VI.4).

Quadro VI.4

Duração dos processos tutelares relativos a crianças e jovens em situação de inadaptação à família e à sociedade (1989 a 1996)

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	565	65,7%	461	60,7%	534	64,1%	426	66,5%	484	62,9%	379	61,0%	379	59,7%
]1 , 2]	155	18,0%	162	21,3%	177	21,2%	132	20,6%	180	23,4%	154	24,8%	156	24,6%
]2 , 3]	74	8,6%	54	7,1%	71	8,5%	43	6,7%	48	6,2%	53	8,5%	50	7,9%
]3 , 5]	33	3,8%	35	4,6%	33	4,0%	36	5,6%	49	6,4%	25	4,0%	36	5,7%
> 5	33	3,8%	48	6,3%	18	2,2%	4	0,6%	8	1,0%	10	1,6%	14	2,2%
Total	860		760		833		641		769		621		635	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O especial tempo das crianças não se coaduna com esta morosidade. A situação é, no entanto, mais grave nas situações das crianças vítimas de maus tratos, negligência ou abandono. No ano de 1996 e relativamente a esta categoria, em 16,4% dos casos, os Tribunais levaram mais de dois anos a proferir a primeira decisão não provisória.

Ao discriminarmos a análise por cada uma das situações relativas às categorias de maus tratos e abandono e inadaptação, cuja agregação denominámos de crianças em risco constatámos, que com aumento o do número de crianças vítimas de maus tratos e abandono em processos tutelares diminui a celeridade da resposta do Tribunal. Em 1996, só 56,3% das crianças maltratadas e 59,4% das abandonadas tiveram os seus processos decididos em menos de um ano. Situação similar se verifica com a mendicidade, vadiagem e prostituição (Quadro VI.5).

Quadro VI.5

Duração dos processos tutelares relativos a crianças em risco (1989 e 1996)

	1989									
	[0 , 1]		]1 , 2]		]2 , 3]		]3 , 5]		> 5	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos	71	71,0%	16	16,0%	6	6,0%	2	2,0%	5	5,0%
Exercício Abusivo de Autoridade	12	66,7%	1	5,6%	2	11,1%	2	11,1%	1	5,6%
Abandono ou Desamparo	127	60,8%	46	22,0%	21	10,0%	10	4,8%	5	2,4%
Dificuldade de Adaptação	80	65,0%	24	19,5%	8	6,5%	10	8,1%	1	0,8%
Inadaptação à família	56	65,9%	18	21,2%	10	11,8%	1	1,2%		0,0%
Mendicidade	34	69,4%	7	14,3%	1	2,0%	4	8,2%	3	6,1%
Vadiagem	203	63,4%	63	19,7%	27	8,4%	11	3,4%	16	5,0%
Prostituição	10	38,5%	6	23,1%	7	26,9%		0,0%	3	11,5%
Libertinagem	167	70,5%	34	14,3%	19	8,0%	7	3,0%	10	4,2%
Abuso de Bebidas Alcoólicas	6	75,0%	2	25,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Uso ilícito de Estupefacientes	9	75,0%	1	8,3%	2	16,7%		0,0%		0,0%
Total	775	65,3%	218	18,4%	103	8,7%	47	4,0%	44	3,7%

	1996									
	[0 , 1]		]1 , 2]		]2 , 3]		]3 , 5]		> 5	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos	94	56,3%	35	21,0%	20	12,0%	14	8,4%	4	2,4%
Exercício Abusivo de Autoridade	58	84,1%	6	8,7%	3	4,3%	1	1,4%	1	1,4%
Abandono ou Desamparo	282	59,4%	118	24,8%	39	8,2%	28	5,9%	8	1,7%
Dificuldade de Adaptação	72	55,0%	36	27,5%	15	11,5%	5	3,8%	3	2,3%
Inadaptação à família	82	73,2%	18	16,1%	4	3,6%	6	5,4%	2	1,8%
Mendicidade	8	47,1%	5	29,4%	2	11,8%	2	11,8%		0,0%
Vadiagem	115	53,7%	64	29,9%	16	7,5%	14	6,5%	5	2,3%
Prostituição	8	61,5%	4	30,8%	1	7,7%		0,0%		0,0%
Libertinagem	75	71,4%	17	16,2%	8	7,6%	3	2,9%	2	1,9%
Abuso de Bebidas Alcoólicas	4	80,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	20,0%
Uso ilícito de Estupefacientes	7	7,8%	4	4,4%	78	86,7%		0,0%	1	1,1%
Total	805	57,6%	307	22,0%	186	13,3%	73	5,2%	27	1,9%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os processos tutelares relativos à prática de factos qualificados pela lei penal como crime são mais céleres. Em 1996, “os processos relativos a crimes” mais significativos, isto é, os de furto e dano “praticados por crianças e jovens tiveram decisão em menos de um ano, respectivamente, 68,8% e 80,6% da totalidade desses processos (Quadro VI.6). É, assim, mais célere decidir a aplicação de uma medida a menores que praticam um crime de pequena

gravidade, do que decretar a medida adequada para as situações das crianças vítimas.

Quadro VI.6

Duração dos processos tutelares relativos a crianças que praticam factos qualificados pela lei penal como crime (1996)

	1996									
	[0 , 1]		]1 , 2]		]2 , 3]		]3 , 5]		> 5	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Homicídio por Negligência	2	66,7%	1	33,3%		0,0%		0,0%		0,0%
Tentativa de Homicídio		0,0%		0,0%	1	100,0%		0,0%		0,0%
Ofensas Corp. Simples ou Privil.	82	77,4%	19	17,9%	1	0,9%	4	3,8%		0,0%
Ofens. Corp. Agravad. ou Enven.	3	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Ofensas Corp. Negligência	5	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Contra Integr. Fis. Outros	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Ameaças ou Coacção	2	66,7%	1	33,3%		0,0%		0,0%		0,0%
Contra a Honra	14	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Intr. Casa Alheia Lugar Vedado	15	68,2%	3	13,6%	3	13,6%		0,0%	1	4,5%
Violação	3	33,3%	6	66,7%		0,0%		0,0%		0,0%
Outros Crimes Sexuais		0,0%	1	50,0%	1	50,0%		0,0%		0,0%
Falsif. Doc. Notac. Téc. Danif. Subt. Ate.	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Contrafacção de Moeda, Falsi. Alt. De Valor		0,0%	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Armas Engenh. Mat. Explosivos Análogas	6	66,7%	2	22,2%		0,0%	1	11,1%		0,0%
Contra a Segurança das Comunicações	3	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Furto	566	68,8%	135	16,4%	67	8,1%	43	5,2%	12	1,5%
Furto Qualificado	17	70,8%	4	16,7%	1	4,2%	1	4,2%	1	4,2%
Abuso de Confiança	2	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Furto de Uso de Veículo	4	66,7%	1	16,7%		0,0%	1	16,7%		0,0%
Roubo ou Violência Depois da Apropr.	12	63,2%	2	10,5%	3	15,8%	1	5,3%	1	5,3%
Dano	137	80,6%	18	10,6%	8	4,7%	6	3,5%	1	0,6%
Burla Obten Bebidas Alim. Aloj. Meio	1	33,3%	2	66,7%		0,0%		0,0%		0,0%
Recept. Ou Auxílio Material	5	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Desobediência	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Conduç. Sob Influência do Alcool	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Transgressões	1	50,0%		0,0%		0,0%	1	50,0%		0,0%
Contra-ordenação	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Tráf. De Quant. Dimi. Tráfico	1	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Consumo	4	100,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Caça, Pesca Ilegais	3	60,0%	2	40,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Incêndios Florestais	11	84,6%	1	7,7%		0,0%	1	7,7%		0,0%
Total	904		199		85		59		16	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Do exposto, resulta que estruturalmente a celeridade das decisões varia em função da situação que dá origem ao processo tutelar, razão pela qual podemos questionar se também varia em função do processo tutelar ser tramitado num Tribunal de competência genérica ou num Tribunal de competência especializada de menores ou de menores e família. Ora, os Tribunais de competência genérica tem um desempenho ligeiramente mais célere que os Tribunais de competência especializada (Quadro VI.7).

Quadro VI.7**Duração dos processos tutelares nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	1448	66,4%	1399	70,5%	1518	70,4%	1304	70,0%	1423	70,2%	1448	70,6%	1186	69,0%
]1 , 2]	375	17,2%	329	16,6%	378	17,5%	331	17,8%	372	18,4%	372	18,1%	288	16,8%
]2 , 3]	151	6,9%	113	5,7%	152	7,1%	133	7,1%	120	5,9%	146	7,1%	117	6,8%
]3 , 5]	103	4,7%	80	4,0%	78	3,6%	77	4,1%	93	4,6%	62	3,0%	94	5,5%
> 5	103	4,7%	64	3,2%	30	1,4%	17	0,9%	19	0,9%	22	1,1%	33	1,9%
Total	2180		1985		2156		1862		2027		2050		1718	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A explicação dessa maior celeridade parece-nos assentar no facto destes Tribunais terem, em cada um deles, poucos processos tutelares e de incidirem, na sua maioria, em “processos crime” que tem uma mais alta taxa de decisão no primeiro ano (Quadro VI.8 a VI.10).

Quadro VI.8**Duração dos processos tutelares relativos a situação de factos qualificados pela lei penal como crime (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	891	67,7%	883	75,6%	909	72,8%	832	71,8%	915	72,5%	943	72,0%	779	72,9%
]1 , 2]	228	17,3%	174	14,9%	212	17,0%	194	16,8%	222	17,6%	233	17,8%	161	15,1%
]2 , 3]	72	5,5%	55	4,7%	74	5,9%	80	6,9%	68	5,4%	84	6,4%	63	5,9%
]3 , 5]	60	4,6%	42	3,6%	40	3,2%	43	3,7%	48	3,8%	36	2,8%	50	4,7%
> 5	65	4,9%	14	1,2%	14	1,1%	9	0,8%	9	0,7%	13	1,0%	15	1,4%
Total	1316		1168		1249		1158		1262		1309		1068	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A celeridade dos processos tutelares relativos a crianças vítimas de maus tratos ou inadaptadas é similar à que encontramos nos Tribunais especializados.

Quadro VI.9

Duração dos processos tutelares relativos a maus tratos e abandono nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996)

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	92	54,8%	112	62,9%	165	68,5%	101	58,4%	131	63,9%	175	65,5%	120	56,1%
]1 , 2]	41	24,4%	37	20,8%	40	16,6%	42	24,3%	36	17,6%	50	18,7%	46	21,5%
]2 , 3]	16	9,5%	13	7,3%	22	9,1%	19	11,0%	21	10,2%	26	9,7%	20	9,3%
]3 , 5]	12	7,1%	9	5,1%	10	4,1%	6	3,5%	14	6,8%	13	4,9%	21	9,8%
> 5	7	4,2%	7	3,9%	4	1,7%	5	2,9%	3	1,5%	3	1,1%	7	3,3%
Total	168		178		241		173		205		267		214	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Nos Tribunais de competência genérica, em 1989 e, em 1996, respectivamente, os processos relativos a crianças vítimas de maus tratos ou abandono só obtêm sentença em menos de um ano, em 54,8% e 56,1% do total desses processos.

A taxa de resolução em menos de um ano é, nestes Tribunais, ligeiramente superior nos processos relativos a situação de inadaptação (66,8%, em 1989, e 65,8% em 1996) – Quadro VI.10 – mas inferior à que referimos para os “processos tutelares crime”.

Quadro VI.10

Duração dos processos tutelares relativos a situações de inadaptação nos Tribunais de competência genérica (1989 a 1996)

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	465	66,8%	404	63,2%	444	66,7%	371	69,9%	377	67,3%	330	69,6%	287	65,8%
]1 , 2]	106	15,2%	118	18,5%	126	18,9%	95	17,9%	114	20,4%	89	18,8%	81	18,6%
]2 , 3]	63	9,1%	45	7,0%	56	8,4%	34	6,4%	31	5,5%	36	7,6%	34	7,8%
]3 , 5]	31	4,5%	29	4,5%	28	4,2%	28	5,3%	31	5,5%	13	2,7%	23	5,3%
> 5	31	4,5%	43	6,7%	12	1,8%	3	0,6%	7	1,3%	6	1,3%	11	2,5%
Total	696		639		666		531		560		474		436	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3. A morosidade no Tribunal de menores de Lisboa

A concluir esta análise das taxas de resolução ou sobrevivência dos processos (Santos et al. 1996) atentemos no desempenho de um Tribunal de menores de Lisboa.

Quadro VI.11

O movimento processual tutelar do Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Quantos Entraram	Distribuídos	2035	1759	1875	1819	1974	1804
	Reiniciados	0	0	0	0	0	3
	<i>Total</i>	<i>2 035</i>	<i>1 759</i>	<i>1 875</i>	<i>1 819</i>	<i>1 974</i>	<i>1 807</i>
Pendentes em 31 de Dezembro	Em Andamento	2682	2673	2886	3113	3816	4006
	Suspensos	0	0	0	0	0	0
	<i>Total</i>	<i>2 682</i>	<i>2 673</i>	<i>2 886</i>	<i>3 113</i>	<i>3 816</i>	<i>4 006</i>
Findos		<i>1 834</i>	<i>1 768</i>	<i>1 662</i>	<i>1 592</i>	<i>1 271</i>	<i>1 617</i>

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Este Tribunal segundo os dados do movimento processual teve em 1996 4006 processos pendentes e 1617 findos (Quadro 10). Desses processos só 365 terminaram por aplicação de uma medida tutelar. Ora, a decisão de impor uma medida a um menor só em 59,7% dos processos foi proferida em menos de um ano após o seu início. A sentença levou respectivamente entre um e dois anos e mais de dois anos em 23% e 17,2% dos processos.

No Tribunal de menores de Lisboa a grande maioria dos processos findos são relativos a crianças vítimas de maus tratos ou abandono.

Quadro VI.12**Duração dos processos tutelares no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	71	54,6%	36	32,1%	206	59,7%	70	45,5%	200	61,2%	172	56,6%	218	59,7%
]1 , 2]	38	29,2%	46	41,1%	85	24,6%	48	31,2%	60	18,3%	79	26,0%	84	23,0%
]2 , 3]	13	10,0%	20	17,9%	28	8,1%	24	15,6%	39	11,9%	25	8,2%	33	9,0%
]3 , 5]	2	1,5%	6	5,4%	14	4,1%	9	5,8%	23	7,0%	18	5,9%	24	6,6%
> 5	6	4,6%	4	3,6%	12	3,5%	3	1,9%	5	1,5%	10	3,3%	6	1,6%
Total	130		112		345		154		327		304		365	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Estas situações de maus tratos, neste Tribunal, são aquelas que mais se “resolvem” num ano (66,1% em 1996). Por outro lado, os processos relativos à situação de inadaptação (33,3% em 1996) e de crime (45,9% em 1996) são aqueles que menos decisões têm num ano.

Quadro VI.13**Duração dos processos tutelares relativo a crianças vítimas de maus tratos no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	15	57,7%	6	31,6%	157	68,3%	48	63,2%	171	76,7%	149	66,2%	185	66,1%
]1 , 2]	4	15,4%	9	47,4%	43	18,7%	14	18,4%	20	9,0%	46	20,4%	57	20,4%
]2 , 3]	3	11,5%	4	21,1%	11	4,8%	9	11,8%	20	9,0%	12	5,3%	19	6,8%
]3 , 5]		0,0%		0,0%	8	3,5%	2	2,6%	7	3,1%	9	4,0%	15	5,4%
> 5	4	15,4%		0,0%	11	4,8%	3	3,9%	5	2,2%	9	4,0%	4	1,4%
Total	26		19		230		76		223		225		280	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro VI.14**Duração dos processos tutelares relativos a crianças inadaptadas à sociedade e à família no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	52	54,7%	18	30,5%	46	48,4%	17	40,5%	19	28,4%	12	27,9%	16	33,3%
]1 , 2]	31	32,6%	26	44,1%	34	35,8%	17	40,5%	31	46,3%	21	48,8%	18	37,5%
]2 , 3]	8	8,4%	7	11,9%	9	9,5%	6	14,3%	8	11,9%	4	9,3%	6	12,5%
]3 , 5]	2	2,1%	4	6,8%	5	5,3%	2	4,8%	9	13,4%	5	11,6%	6	12,5%
> 5	2	2,1%	4	6,8%	1	1,1%		0,0%		0,0%	1	2,3%	2	4,2%
Total	95		59		95		42		67		43		48	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os “processos crime” têm, assim, em Lisboa uma tendência contrária ao do resto do país. São menos relevantes e na sua maioria não tem decisão final num período inferior a um ano de duração.

Quadro VI.15**Duração dos processos tutelares relativos a crianças que praticam factos qualificados como crimes no Tribunal de menores de Lisboa (1989 a 1996)**

	1989		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	4	44,4%	12	35,3%	3	15,0%	5	13,9%	10	27,0%	11	30,6%	17	45,9%
]1 , 2]	3	33,3%	11	32,4%	8	40,0%	17	47,2%	9	24,3%	12	33,3%	9	24,3%
]2 , 3]	2	22,2%	9	26,5%	8	40,0%	9	25,0%	11	29,7%	9	25,0%	8	21,6%
]3 , 5]		0,0%	2	5,9%	1	5,0%	5	13,9%	7	18,9%	4	11,1%	3	8,1%
> 5		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Total	9		34		20		36		37		36		37	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4. As causas da morosidade e outros bloqueios²

Neste relatório intercalar dá-se conta de algum trabalho de observação directa que foi efectuado durante meses no Tribunal de menores de Lisboa. Com esta observação pretendeu-se determinar algumas das causas da morosidade dos processos, bem como identificar outros bloqueios no desempenho do referido Tribunal. Transcreve-se assim excertos do “diário de campo”³:

a) O tempo burocrático e o tempo das crianças

Numa sexta-feira chega, ao Tribunal, via fax, às 17h 15m, uma comunicação urgente, na qual se informa estarem duas crianças fechadas em casa, abandonadas pela mãe - choram, estão sozinhas e assustadas. A funcionária, que recebe este fax, coloca “nota urgente” na comunicação e deixa para conclusão ao juiz na segunda-feira.

Uma comunicação que chegue ao tribunal às 17h 15m, mesmo com um conteúdo urgente, pode, no entendimento de alguns funcionários, aguardar pelo fim-de-semana para que juiz diga o que entender. Só o hábito do Magistrado em inquirir os funcionários sobre a existência de alguma “situação de última hora”, levou a que, este

² Neste relatório intercalar pretendeu-se unicamente identificar os principais bloqueios do funcionamento da Justiça de menores. Um repeamento mais completo será efectuado no relatório final.

³ No relatório final de 1999 dar-se-à um tratamento mais desenvolvido aos diversos “diários de campo” em que foram registados as observações efectuadas em vários Tribunais. A apresentação, neste relatório, embora parcial, do texto do diário como foi sendo escrito ao longo dos meses, torna-o como a realidade observada necessariamente fragmentário, razão pela se decidiu agrupar alguns dos seus excertos por situações-problema.

caso fosse detectado e fosse imediatamente comunicado à Polícia, que se deslocou ao local para averiguar o que se passava.

Esta “não urgência” constata-se noutras situações, como, por exemplo, demorar dois meses a apresentar a despacho ao Magistrado expediente entrado no Tribunal.

Um miúdo, internado em Colégio do IRS, agrediu e feriu um colega no interior do colégio. A direcção do colégio enviou um ofício ao Tribunal, com nota de máxima urgência, datado de 17 de Março, solicitando que fosse determinado se o tribunal pretendia, ou não, conhecer deste facto ilícito, nos termos do art. 16º da OTM, sendo que o menor tinha 17 anos, mas completaria 18 anos em 21 de Abril.

O funcionário abre conclusão ao Juiz em 5 de Maio: o menor já tinha completado 18 anos, logo, o Tribunal já não poderia conhecer do facto praticado.

*Em Resumo, o ofício chega dia **17 de Março**, com nota de máxima urgência e é levado ao juiz no dia **5 de Maio**.*

Para alguns funcionários deste Tribunal, nada é urgente a partir das 17 horas, apesar do Tribunal de turno funcionar até às 18 horas. Note-se, por exemplo, que o fax do Tribunal de menores era desligado às 17 horas, prática que foi alterada com a entrada de novos Magistrados neste Tribunal, pelo que actualmente, o fax permanece ligado a noite inteira.

Além de considerarem que nada é urgente a partir das 17 horas, para alguns funcionários a competência para classificar uma situação como urgente, cabe-lhes a eles. Um funcionário recebe o fax e, se

entender não ser uma situação urgente, não a despacha como urgente ao juiz, ficando a aguardar “um momento de menos trabalho”.

Os funcionários relatam estas práticas e estes costumes convictos das suas razões, ou seja, a questão não se coloca, necessariamente, ao nível do excesso de trabalho e consequente falta de tempo dos funcionários para determinados casos, mas, essencialmente, ao nível da ideia que cada um deles tem das funções e atribuições da Jurisdição de Menores.

*Num processo tutelar urgente, em que a situação é considerada de grande risco para o menor, o Ministério Público promove “audições” no mais curto espaço de tempo. O juiz profere, no dia **5 de Junho de 1997**, o seguinte despacho:*

*“Por ser processo tutelar urgente correrá em férias, designo o próximo dia **17 de Julho de 1997** para as diligências promovidas”...*

No Tribunal de menores ressalta um desempenho diferenciado dos diversos Magistrados Judiciais e do Ministério Público:

- no dia 24 de Fevereiro de 97, às 17h 50m, é recebido um fax da Esquadra da P.S.P. comunicando que “dentro de 30 minutos vai ser presente nesse tribunal o menor X, nascido em 02/01/82, por o mesmo ter furtado, no interior de uma loja, um “Sega” no valor de 40.000\$00”;

- 17h 54m – O curador despacha “Promovo D. e A. como processo tutelar”;

- O funcionário apresenta expediente ao Magistrado, com seguinte conclusão “Aos 24/02/97, às 18h 40m, com a informação a V. Exa. de que acaba de ser distribuído ao juízo o Processo Y e que

*pelas 18h 10m compareceu, neste Tribunal, o Sr. Chefe de esquadra policial apresentando o menor. Pelo mesmo foi dito que, apesar de saber que os tribunais encerram ao público às 17 horas e o expediente respectivo não poderia já dar entrada por o mesmo se encontrar fechado, o fez por ter recebido ordens expressas, nesse sentido, da parte da Curadora de Menores deste tribunal, quando a contactou cerca das 17h 20m. O referido agente policial contactou com a Curadora de Menores por, após solicitação ao ex-COAS, para que recebesse o menor, dali foi informado que apenas o receberiam com despacho ou ordem do Mmo Juiz. Porque a esquadra de que faz parte não dispõe de compartimento apropriado para acolher o menor, por o extinto COAS se recusar a recebê-lo e por o menor não ter familiares ou outro responsável a quem pudesse ser entregue, vivendo o pai na rua e tendo um irmão toxicodependente e não querendo desrespeitar a ordem que recebeu da Curadora deste Tribunal, decidiu apresentá-lo a este tribunal, ainda hoje, não obstante saber da impossibilidade de, à hora que o fazia, não ser já possível aqui a sua entrega nos termos do art. 49º OTM (**esta parte não corresponde à verdade: o chefe de esquadra não declarou esta parte à funcionária**).*

- Despacho da Meritíssima Juiz - “A entrega do menor, neste tribunal, após o encerramento ao público da secretaria judicial constitui causa de impossibilidade de que aqui seja recebido ainda hoje e é abusiva, como muito bem sabe a Digna Curadora junto deste Tribunal, que segundo a informação prestada pelo Chefe da Esquadra, ordenou a sua apresentação após aquela hora, face ao disposto no art. 49º OTM. Mantendo-se a causa de impossibilidade para que aqui seja recebido o menor, face ao adiantado da hora e ilegalidade da posição assumida por aquela magistrada, que é violadora dos seus deveres e deontologia profissionais, determina-se que o menor seja entregue ao seu representante (.), para que

providencie pela sua confiança ou acolhimento familiar, a instituição de assistência ou educação, estabelecimento tutelar mais próximo ou, excepcionalmente, a corporação policial que disponha de compartimento apropriado, para que seja apresentado ao tribunal, logo que cesse a causa daquela impossibilidade, nos termos do preceito legal atrás citado" - o menor regressou com a polícia, sem ser ouvido -

- No dia 25 de Fevereiro de 1997, Curador de Menores titular do processo elabora requerimento - "O Curador de Menores neste Tribunal vem, ao abrigo do disposto art. 10º OTM, expor e requerer o seguinte. Hoje compareceu no meu gabinete a senhora C. acompanhada do seu filho. A mãe disse que o menor lhe foi entregue no dia de ontem, pelas 22 horas, pela P.S.P., tendo o menor, já na esquadra, depois da experiência no Tribunal de menores de Lisboa, fornecido dados relativos à sua família, que havia ocultado no dia anterior. Disse que o seu filho, por receio das consequências, havia declarado na P.S.P. uma identidade falsa. Tendo em conta a situação que me é descrita, afigura-se-me importante que o menor seja ouvido pelo Magistrado titular do processo. Assim, por se encontrar presente o menor e a sua mãe, requiere-se que lhes sejam tomadas declarações".

- O funcionário conclui o processo ao Magistrado, informando V. Exa que o menor fugiu da companhia de sua mãe.

- Despacho - "Face à informação que antecede e impossibilidade de ouvir, de imediato, o menor, solicite ao IRS que proceda ao inquérito nos termos do art. 53º nº 1 d) e 55º OTM, com urgência e aproveitando a presença da mãe do menor."

- No dia 26 de Fevereiro de 1997, relatório do IRS - "Foi ouvida a mãe do menor. Residem ambos na zona geográfica de intervenção da equipa do círculo judicial de Cascais. Encaminhamos a mãe do menor e solicitação deste Tribunal à referida equipa.

- Despacho de 08 de Abril de 1997 - "Aguardem os autos 20 dias pelo relatório."

No Tribunal de menores de Lisboa existe, portanto, a convicção de que esta não é uma Jurisdição dominada pela urgência das situações.

Mas outros Magistrados actuam de modo diverso:

- No dia 10 de Abril de 1997, surgiu, depois das 17 horas, uma menor vítima de violação repetida e continuada, pelo padrasto. A menor foi até aqui transportada pelas professoras da sua escola;

- M., de 14 anos, dos quais 5 estão marcados por episódios repetidos de agressão sexual, é conhecida do Centro de Segurança Social, que, desde muito cedo, acompanha a situação socio-económica deste agregado familiar, nunca tendo observado qualquer ocorrência anormal nesta família;

- Esta menor, após ter sido ouvida, de imediato, pelo Magistrado Judicial, foi enviada para acolhimento no "Colégio ...".

O desempenho do Tribunal de menores não é uniforme está assim dependente de um maior ou menor empenho dos Magistrados e funcionários judiciais. Ora, no dia a dia a questão do excesso de trabalho surge como fundamento e justificação a uma excessiva morosidade das secretarias judiciais. Vários funcionários se queixam

do excesso de trabalho neste Tribunal e da incompreensão dos Magistrados face a este problema.

Uma funcionária alega, por exemplo: “sabe Dra. nós somos apenas cinco funcionários e cada um de nós é responsável por três mil processos... com três mil processos por funcionário, quando só deveríamos ter quinhentos processos, nós não podemos trabalhar em condições. E os magistrados não compreendem, não vêem. Há muita injustiça neste tribunal. Os funcionários não conseguem trabalhar assim”⁴.

Os funcionários queixam-se, para além, do excesso de trabalho, da falta de compreensão dos magistrados e da falta de preparação emocional que têm para lidar com os menores e familiares dos mesmos. Duas funcionárias chegam mesmo a propor a presença de um psicólogo no Tribunal, que pudesse apoiar os funcionários, pois estão sujeitos a grandes pressões emocionais que, muitas vezes, não sabem controlar.

Esta alegada incompreensão dos Magistrados, que chegaram recentemente ao Tribunal, gera alguma tensão no relacionamento entre funcionários e Magistraturas, e poderá ser ilustrada por algumas afirmações dos Magistrados, que declaram nunca terem trabalhado, nos Tribunais onde estiveram colocados anteriormente, com um grupo de funcionários tão ineficiente. Referem, por exemplo, que os funcionários atrasam, muitas vezes, os processos, mantendo-os parados por períodos de tempo demasiado longos, pois a pendência permite-lhes o recurso ao argumento de que têm excesso de trabalho e que este Tribunal é “péssimo para se trabalhar”.

⁴ O número apresentado é substancialmente exagerado.

Este argumento é confirmado quando uma funcionária declara: “Nós não conseguimos despachar o serviço, portanto, não nos preocupamos muito com os processos não urgentes, despachamo-los conforme vamos tendo disponibilidade”.

A formação específica de funcionários judiciais para os Tribunais de Menores, ao nível atendimento ao público e da disponibilidade e compreensão para as situações que por aqui passam, poderá ser um elemento muito importante a considerar no futuro. Embora existam bons funcionários existe um claro “desleixo”, um claro “não querer saber” se situação é grave ou não..

A mesma necessidade de formação é imperiosa para os Magistrados, devido à insensibilidade de alguns para o tempo e as necessidades do desenvolvimento específico das crianças e jovens. Segundo entrevistas que efectuámos a adequação do tempo burocrático ao tempo das crianças implica também a valorização sócio-profissional de juridificação de menores, que é considerada pelos entrevistados do mais baixo estatuto sócio-profissional.

b) A audição e participação das crianças

No Tribunal, em estudo resulta da análise dos processos, que nos últimos anos, só muito recentemente é que alguns juízes passaram a proceder à audição do menor.

Num interrogatório, a que assistimos os menores “até prestaram declarações”:

- Na quarta-feira, dia 28 de Maio, véspera de feriado, às 17 horas, cinco menores, com as idades entre os 11 meses e 11 anos, foram apresentados, no Tribunal para acolhimento imediato, por se

encontrarem numa barraca prestes a ser demolida, em situação de absoluta miséria, sozinhos e nus;

- A advogada, que acompanhava os trabalhos de demolição, telefonou para o Tribunal de menores dando conta da situação. De imediato, os meninos foram aqui conduzidos num carro da polícia. Já no Tribunal, estes meninos foram vestidos com roupas que aqui existiam;. ⁵

- De todos, o único que tinha a noção do que tinha acontecido e do que se iria acontecer, era o mais velho, que com 11 anos apresentava uma maturidade e uma responsabilidade fora do comum... a sua grande preocupação era proteger os irmãos.

- Os cinco meninos entraram no gabinete do Juiz, a quem foi distribuído o processo. O irmão mais velho, entre soluços, conseguiu explicar o que tinha acontecido nesse dia:

“a sua mãe tinha levado uma surra do companheiro, pai dos seus irmãos, e foi parar ao hospital Curry Cabral, tendo eles ficado sozinhos na barraca. O companheiro foi para a taberna.”

- Este rapaz chorava de uma forma desesperada, pedindo, de joelhos, que não o mandasse, a si e aos seus irmãos, para um colégio, pois eles têm a avó que mora em Carnaxide e a sua mãe está no Hospital Curry Cabral... têm de falar com elas, pedir-lhes para os irem buscar;.

⁵ Os Magistrados deste tribunal constituíram aquilo que chamam de “saco azul”: cada um traz de sua casa roupas que os seus filhos já não usam e brinquedos aos quais já não acham graça ou contribuem com algum dinheiro para que algumas pessoas que aqui vêm possam voltar para casa..

O Magistrado não conseguiu estabelecer qualquer tipo de empatia com estas cinco crianças, circunstância agravada pelo facto de, quando os menores entraram no seu gabinete, estar a escrever a decisão de encaminhamento... escrevia e assinava não olhando nem escutando os menores;

- O Magistrado não tomou qualquer providência, no sentido de se tentar localizar a mãe ou avó destes menores, sendo que o menor mais velho sabia que a mãe estava no Hospital Curry Cabral;

- No final, os meninos foram transportados pela polícia e dois funcionários judiciais para o colégio “casa ...”, para acolhimento imediato.

A audição dos menores foi efectuada, mas eles não foram ouvidos..

c) O menor entre os PAs e os Processos Tutelar (ou a função dos processos administrativos)

O Ministério Público, junto do Tribunal de menores de Lisboa, sempre que recebe uma participação, relativa a um menor, que, na sua apreciação não apresente contornos graves ou urgentes, mas que, não obstante, merece ser investigada, instaura um PA para analisar, previamente à intervenção do Juiz, o conteúdo dos factos participados.

A intervenção, no âmbito de um PA, junto do menor e sua família é mais desformalizada que a de um Processo Tutelar, pois, na prática sucede que o Curador chama o menor e seus pais ao respectivo gabinete e confronta-os com os factos participados.

Consoante as finalidades desempenhadas, os Processos Administrativos assumem diferentes contornos, sendo de destacar a existência de “PAs iniciais e PAs Judiciais”. Os PAs iniciais correspondem aos dossiers abertos na sequência de um atendimento ao público ou da entrada de determinado expediente. Os PAs judiciais traduzem-se na continuação do PA inicial, que se mantém aberto após instaurado o respectivo Processo Tutelar (processo tutelar).

O expediente, que entra no Tribunal de menores, pode ser dirigido ao Curador de Menores ou ao Magistrado Judicial. Na hipótese de a participação se dirigir ao Curador de Menores, duas situações podem ocorrer: Magistrado do Ministério Público promove ao Juiz a abertura de Processo Tutelar, ou, pelo contrário, instaura PA, que poderá nunca vir assumir a forma de Processo Tutelar. Supondo-se que o expediente vem dirigido ao Juiz, este manda abrir vista ao Curador de Menores e duas hipóteses se podem colocar: Curador de Menores promove a instauração de Processo Tutelar e o juiz, de seguida, abre Processo ou arquiva liminarmente, ou o Curador promove abertura de PA, podendo Juiz decidir favoravelmente ou, pelo contrário, entender pela necessidade de instauração de Processo Tutelar.

Por este esquema, se poderá aperceber que existe um certo controlo do Magistrado Judicial sobre a abertura de PAs., só exercido, porém, quando o expediente que lhe dá origem é dirigido ao Juiz.

Os PAs desempenham, assim, duas funções essenciais:

a) função de acompanhamento das situações;

b) função de triagem das situações.

A função de triagem, exercida pelo Curador de menores neste domínio, permite, por exemplo, investigar previamente à abertura de Processo Tutelar, a situação de um miúdo que comete uma contra-ordenação: o Curador ouve o menor e sua família e, concluindo tratar-se de uma bagatela penal, arquiva o expediente.

O exercício desta triagem, por um lado, e o manter-se PAs de acompanhamento abertos por longos períodos de tempo, por outro lado, poderá explicar, em grande medida, o facto de no ano de 1996 apenas terem dado entrada 1 700 Processos Tutelares, ou seja, sensivelmente o mesmo número que no ano de 1989, sendo que aumentou significativamente o número de PAs.

No ano de 1989, por exemplo, grande maioria das participações por contra-ordenações eram liminarmente arquivadas pelo juiz, nos termos do art. 51º OTM, enquanto que, ano de 1996, muitos PAs são abertos para se determinar se aquela situação é um facto isolado ou se aquele menor revela problemas, para além do título de transporte inválido.

A função de acompanhamento poderá ser exercida no âmbito de um PA, per si, ou de um PA correspondente a um Processo Tutelar. Existem PAs, por exemplo, nos quais o Magistrado do Ministério Público requer ao IRS a elaboração de relatório social ou, considerando que o IRS dá precedência aos Processos Tutelares, e perante a ausência desse documento, o Magistrado ouve o menor e sua família e solicita o acompanhamento da situação pelo IRS, nos mesmos termos que em Processo Tutelar.

Esta função de acompanhamento apresentará reais vantagens em situações de mera carência social, nas quais o curador intervém, no âmbito do PA, junto dos organismos sociais competentes,

procurando encontrar e ajudar a encontrar soluções possíveis para aquela família.

Porém, em situações de menor em risco ou menor infractor, nas quais se requer uma intervenção de natureza cível ou tutelar, a abertura de PA e o acompanhamento pelo Magistrado do Ministério Público apenas adiará uma intervenção mais rápida e eficaz do Tribunal, pois o Curador não dispõe de legitimidade processual para, por exemplo, aplicar medida de internamento. A título de exemplo refira-se que:

- Em Março de 1996 uma senhora dirige-se à curadora de menores, pedindo ajuda relativamente ao seu filho de 12 anos que rouba tudo em casa, passa dias e noites fora, não vai à escola, agride a mãe e vizinhos;

- A Curadora abre processo administrativo e pede inquérito ao IRS. Passa-se um ano. Em Maio de 1997, a senhora volta à mesma, dizendo que a situação se tornou insuportável, havendo notícias de furtos e assaltos;

- Como o IRS não havia elaborado relatório - o processo administrativo esteve parado um ano - a Curadora resolveu promover a abertura do processo tutelar urgente, pois o processo administrativo já nada adiantava;

- A promoção foi conclusa ao juiz de turno - após as 17 h. - que manda registar como processo tutelar não urgente. No dia seguinte, já depois do processo ter sido registado e distribuído, o processo é conclusa ao juiz titular, diferente do juiz que estava de turno no dia anterior;

- O juiz titular despacha o processo como urgente e pede relatório ao IRS, em cinco dias. O IRS cumpre os cinco dias e apresenta relatório.

Os Magistrados do Ministério Público deste Tribunal conhecem a precedência dada pelo IRS à elaboração de relatórios sociais em Processo Tutelar, pelo que, em regra, marcam audições aos menores e aos familiares como meio alternativo ao respectivo relatório decidindo, depois, ou pela solicitação do mesmo ou pela instauração de Processo Tutelar.

Se após a audição o Curador entender pela necessidade de realização de diligências específicas ou de aplicação de uma medida tutelar promove, ou deveria promover, a instauração de Processo Tutelar.

É de destacar, porém, a existência, neste Tribunal, de Processos Administrativos em que se realizam diligências para acolhimento de menores e no âmbito dos quais se aplicam medidas de conteúdo semelhantes às medidas tutelares aplicáveis em Processo Tutelar - a mais usual é uma espécie de acompanhamento educativo. O Magistrado do Ministério Público legitima a realização destas diligências e a aplicação destas medidas, em Processo Administrativo, através do consentimento dado, para as mesmas, pelos detentores do poder paternal.

d) A “dependência” dos relatórios sociais

A equipa de menores do IRS, junto do Tribunal de menores de Lisboa, é constituída por doze técnicos, dos quais dois são Juristas, cinco Psicólogos, quatro técnicos de serviço social e um filósofo. Cada um destes técnicos tem, em média, 50 a 80 relatórios

atribuídos, embora esta média numérica não corresponda, exactamente, ao trabalho efectivo de alguns técnicos pois, por exemplo, um, por questões pessoais, tem à sua responsabilidade 19 relatórios, enquanto outros são responsáveis por 175 relatórios.

É uma média extremamente elevada, sendo a média mais alta de todos os gabinetes do IRS. Note-se que, desde Abril, estão por distribuir pelos técnicos, cerca de quinhentos pedidos de relatórios/informações sociais, dos quais 180 em PA, 272 em Processo Tutelar e 94 relatórios de acompanhamento. Exclui-se desse número os pedidos que desde esse mês de Abril, entraram no gabinete do IRS como “urgentes”, tendo esses já sido distribuídos.

Esta equipa alertou, por diversas ocasiões, as hierarquias do IRS para a necessidade de reestruturação deste serviço, pois a sua capacidade de resposta, às solicitações do Tribunal, é extremamente limitada. Nunca tendo sido dada resposta às solicitações, a coordenadora do IRS de Menores solicitou à Procuradora, junto deste Tribunal, que participasse dela às hierarquias do IRS, pois este gabinete já não consegue lidar com o volume de relatórios sociais pedidos e pendentes.

Considerando esta acumulação de trabalho, os técnicos quando visitados pelo coordenador regional IRS, solicitaram “transferência em bloco” para outro gabinete do IRS. Qualquer um destes técnicos afirma “gostar de trabalhar” no Tribunal de menores, mas não nestas condições: são necessários mais técnicos e melhores condições, nomeadamente, gabinetes, carros de equipa, equipamento.

A situação desta equipa, bem expressa pelos números do relatório, leva à suspensão de muitos PAs e Processos Tutelares, que permanecem intocados por longos períodos de tempo,

aguardando relatório. Apenas aos processos considerados urgentes é dada resposta imediata - o mais imediato possível.

Na prática, dado que muitos dos processos de menores são urgentes, acontece que todos aqueles que não cabem nesse conceito de urgente ficam nas prateleiras, como por exemplo processos originados em participações de absentismo escolar. Existe um pedido de relatório social ao IRS, datado Janeiro de 96, ainda não distribuído na equipa - precisamente, um caso de absentismo escolar. De notar, neste ponto, que, frequentemente, o conceito de processo urgente do Magistrado não corresponde à urgência que o IRS vê na mesma situação. Conceptualizações diferentes e excessiva acumulação de trabalho conduz a um escalar de situações, optando o IRS por atribuir maior importância, por exemplo, a situações de meninos em risco eminente para a saúde ou integridade física.

No dia 17 de Junho de 1996, um Magistrado Judicial do Tribunal de menores de Lisboa enviou um ofício ao presidente do IRS, com o seguinte teor :

“Com referência às largas centenas de ofícios ora entrados neste tribunal de diversas equipas do IRS que não vêm cumprindo os prazos legais para apresentação dos relatórios dos inquéritos, cuja realização lhes é determinada por este tribunal, solicita-se a V. Exa. que tome necessárias e urgentes providências no sentido de aqueles prazos serem respeitados, como impõe a defesa dos direitos e interesses dos menores, sob pena de condenação, em cada um deles, do Instituto que V.Exa representa, na multa de 1 UC., nos termos e ao abrigo do art. 519º do CPC, aplicável ex vi do art. 70º da OTM, no caso de não enviados dentro do novo prazo de 20 dias e independentemente de novo despacho nesse sentido” (este ofício foi junto a todos os processos com inquéritos em atraso pelo IRS).

Em 15 de Outubro de 1996, o Juiz manda “cumprir o despacho a fls...., ou seja, liquidação de multa ao IRS” em determinado processo, ao qual tinha sido junto o ofício anteriormente descrito.

Em 18/10/96, foi enviado ofício de liquidação de multa, a cargo do presidente IRS, no valor de 12.000\$00, ao qual se seguiu um complexo processo de recurso.

e) O deficit de respostas sociais

A questão das respostas sociais é um problema transversal a todo o sistema de protecção de crianças e jovens em risco ou que praticaram factos qualificados pela lei penal como crime.

Na prática do dia-a-dia, várias entidades, que lidam com menores em risco, vêem-se confrontadas com questões de colocação de menores, fundamentalmente colocações imediatas e urgentes. Num dia de semana, por volta das 17h, o Instituto de Apoio à Criança encontrou um menino, aparentando 10 anos, perdido na rua, com aspecto negligenciado. Esta criança não sabia dizer quem eram os seus pais, nem onde vivia.

Aparentemente, a situação configurava um abandono de menor. Assim, o Instituto de Apoio à Criança contactou o serviço de urgência da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, solicitando o acolhimento do menor até ao dia seguinte, altura em que seria dado conhecimento ao Tribunal de menores. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, porém, mesmo após ser descrita uma situação de abandono, declarou não ter vagas.

O Instituto de Apoio à Criança, inconformado com a resposta, deslocou-se a um dos centros da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e, literalmente, deixou o menor à porta, argumentando que a

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é responsável pela acção social na cidade de Lisboa, assim, este menino fica, provisoriamente, sob a vossa responsabilidade”. O menor passou a noite acolhido na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

No dia seguinte, a família deste menor, de etnia cigana, surge no Centro de Acolhimento da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ameaçando as técnicas da Instituição e exigindo que a criança lhes fosse imediatamente entregue.

O Instituto de Apoio à Criança, tendo conseguido localizar a família, informou-a do destino dado ao menor no dia anterior. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa entregou imediatamente o menor à família, pois apenas com uma ordem judicial o poderia reter.

Apenas nesse momento, o Instituto de Apoio à Criança informou o Tribunal de menores de toda a situação (o que deveria ter feito no primeiro momento).

Nesta situação assistimos a uma associação, como o Instituto de Apoio à Criança, a pressionar a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a assumir as responsabilidades, que lhe são conferidas pelo Estado.

O Tribunal de menores, actualmente face às anteriores respostas negativas, sempre que tem em mãos uma situação a necessitar de resposta rápida e urgente, passa mandatos de condução do menor à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou à Segurança Social não permitindo, sequer, que chegue a ser dada uma resposta negativa à solicitação de acolhimento de emergência.

Na origem desta prática está um certo descontentamento dos magistrados deste Tribunal, que começam a estar fartos de uma certa “irresponsabilidade” da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e da Segurança Social. Várias situações ilustram este descontentamento dos Magistrados.

Num processo, relativo a uma menor vítima de maus tratos graves, que se repetem diariamente, o Tribunal de menores de Lisboa deu conhecimento da situação à Segurança Social, entidade responsável neste caso, para que esta menor pudesse ser retirada de casa e acolhida por equipamento social. Apesar de se julgar que a criança está em risco de vida, a resposta foi: “Só para Setembro”.

Chegado ao Tribunal nova participação de mais “um dia” de maus tratos, este procedeu do seguinte modo:

- proferiu decisão a confiar esta menor à Segurança Social; nos termos do art. 19º OTM*
- passou mandados de condução da menor ao CRSS competente, para imediato acolhimento;*
- oficiou ao Ministério da Solidariedade e Segurança Social informando sobre a situação, junto ao qual se enviam cópias do processado, declarando não ser o Tribunal responsável, a partir deste momento, pela “vida daquela criança”, colocada sob a alçada da Segurança Social .*

Estas atitudes prendem-se, por um lado, com uma vontade do Tribunal de menores em “pressionar” as instituições a colaborarem mais e, por outro lado, com um certo ping-pong entre instituições e Tribunal, cada um acusando o outro de não facilitar o funcionamento do sistema de Justiça de Menores.

Enquanto isso, os menores aguardam respostas... Este agregado familiar, no qual menores se encontram inseridos, é composto por pai e cinco filhos menores. Vivem numa barraca de madeira, constituída por dois quartos e um espaço comum, onde se cozinha, se tomam as refeições, onde os amigos do pai se “embebedam” e onde dorme o filho mais velho. A barraca encontra-se muito degradada. As duas menores dormem num quarto “inimaginável”, onde as janelas não têm vidros, onde a chuva é convidada a entrar, assim como ratos e ratazanas.

O pai não presta apoio económico aos filhos, que são alimentados pelos tios e pela avó, que vivem em barracas vizinhas. Todas as noites, o pai se embebeda e abusa dos filhos, alegando, no dia seguinte, não se recordar de nada.

A Segurança Social, contactada pela técnica de Serviço Social encarregue da articulação e procura de respostas possíveis, propôs retirar o pai da sua barraca e colocar lá os menores, sendo certo que existe família a viver na zona... apesar de conhecer o estado da barraca do pai.

A Casa Pia de Lisboa também informou não dispor de solução para situações de “menores em risco”, quando estes têm mais de 14 anos. Relativamente ao menor mais novo, com 5 anos, a resposta dada pela Casa Pia é a seguinte : existem situações muito urgentes de “menores em risco”, situações que estão em lista de espera desde 1995. Assim, nada podem prometer. Por seu lado, a Santa Casa limita-se a declarar que não dispõe de vaga.

Nesta situação, o Tribunal, em Sessão Conjunta de Prova, conseguiu convencer os avós a responsabilizarem-se por estes menores, que poderão, assim, sair de casa de seu pai.

A falta de respostas institucionais é colmatada, na maioria das situações, pela existência de família alargada, disposta a cuidar das suas crianças. No entanto na generalidade das situações não existe família alargada a quem recorrer.

Paradoxalmente, em muitas situações são os pais que se desresponsabilizam e entregam os seus filhos a instituições para que estes os eduquem. Ora, nestas situações são as próprias instituições que são denunciadas como criadoras de riscos para as crianças e os jovens que nelas vivem que aparecem nos Tribunais como sujeitos de processos tutelares relativos a situações de inadaptação social ou de autoria de factos qualificados pela lei penal como crimes.

5. Um contributo para a eliminação de alguns bloqueios

Um dos principais estrangulamentos da Justiça de Menores, como resulta da nossa análise, é a cultura administrativa, organizacional e burocrática de alguns funcionários e Magistrados Judiciais. Só um intenso programa de formação interdisciplinar e reorganização administrativa permitirá diminuir a ineficiência dos Tribunais de menores, convencer os seus profissionais que o tempo de uma criança não tem horas de expediente, que muitos processos tutelares são urgentes e que a qualidade do atendimento das crianças e das suas famílias é primordial. Em simultâneo, a situação actual também melhoraria se esta jurisdição fosse valorizada sócio-profissionalmente e os funcionários e Magistrados Judiciais “sentissem” a presença e os resultados das inspecções como uma forma de valorizar as suas carreiras profissionais. Por outro lado, algumas das situações observadas são necessariamente matéria da intervenção das inspecções dos Conselhos Superiores dos Magistrados e dos Oficiais de Justiça.

O cumprimento da Convenção dos direitos das crianças, a necessidade de ouvir os menores e fazê-los participar nas decisões tem de ser assumida como um elemento fundamental na promoção da qualidade de Justiça de menores.

Os processos administrativos, embora auxiliares importantes na actividade do Ministério Público, têm de ser reconduzidos à sua função de “dossiers de apoio”, sem prejuízo desta magistratura possa vir a ter poderes de “diversão” (v.g. arquivamento e suspensão do processo) nas nova(s) forma(s) de processo(s) tutelar(es).

A legislação e a prática quotidiana dos Magistrados tem que ser necessariamente selectiva no uso de um recurso escasso, em face da inflação de pedidos e da dimensão das equipas da IRS, como são os relatórios sociais. A Justiça de menores não poderá depender de relatórios sociais em todos os processos.

Por último, para além das reformas legislativas em curso, é necessário conseguir articular a intervenção comunitária e administrativa das comissão de protecção de menores e do Tribunal, quer na recolha de informação, quer ao nível das eficiência das respostas sociais com a reestruturação e dinamização em curso da adopção, dos Centros de acolhimento temporário de emergência, dos lares para crianças desprovidas de meio familiar, das famílias de acolhimento e dos projectos inovadores⁶.

⁶ Neste sentido, o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade já fizeram aprovar em Conselho de Ministros um Dec-Lei, que cria a Comissão Nacional de crianças e jovens em risco, e a resolução n.º 197/97, de 3 de Novembro, que consagra a reforma interministerial do sistema de protecção de crianças e jovens em risco. Por seu lado, encontra-se a ser reformado o processo tutelar educativo.

CAPÍTULO VII

O APELO À COMUNIDADE:

A INTERVENÇÃO NÃO JUDICIAL NA PROTECÇÃO DAS CRIANÇAS EM RISCO

1. O apelo à comunidade

A segunda metade deste século está marcada por sucessivas reformas e por uma efervescente actividade legislativa em todos os domínios de intervenção e protecção das crianças, como foi enunciado no primeiro capítulo deste relatório.

A protecção dos “menores em perigo” entra definitivamente no domínio das atribuições fundamentais do Estado, embora seja de notar que esta ideologia da protecção da infância em perigo contém, em si própria, a protecção da Sociedade.

A forma como o Estado organiza a protecção à infância resulta de um equilíbrio entre diferentes tendências, destacando-se, porém, o surgimento da ideia da responsabilização comunitária.

A boa comunidade surge por oposição à má instituição. A comunidade é chamada a assumir as suas responsabilidades: postula-se a necessidade de consencionalização comunitária face aos problemas dos seus membros mais

jovens, efectivando-se, assim, a implicação participativa da comunidade no processo de integração social desses mesmos jovens¹.

Especialistas de diversos saberes apontam os inconvenientes e as desvantagens da intervenção judicial, face a problemas que não se compadeçam com soluções meramente jurídicas. Os psicólogos, psiquiatras e psicanalistas, por um lado, acentuam a importância do factor voluntariedade para sustentar a ideia de que qualquer medida a aplicar a um jovem num quadro judiciário e, portanto, coactivo, será sempre um “fracasso”. Os sociólogos, por seu lado, apontam a ineficácia e os efeitos nocivos da intervenção judiciária, que se traduz num reforço da marginalidade e da estigmatização do jovem. Os técnicos sociais levantam dúvidas quanto à aptidão técnica do Magistrado para tomar decisões “num domínio estranho à sua formação essencialmente jurídica”.

Neste contexto, começa a surgir reforçada a ideia de abordagem, não somente comunitária, mas também pluridisciplinar. Dá-se início nos anos 60 e 70 a um processo de reforma, no qual se privilegia a intervenção interdisciplinar de equipas de médicos, psicólogos, educadores e outros profissionais, que trabalham no terreno com o menor e a família. Surgem, assim, as primeiras formas de protecção não judicial de menores. Diversos países iniciam processos de reforma legislativa, no âmbito da qual a protecção judiciária não

¹ Queloz (1989) defende a procura da comunidade numa nova acepção. Segundo H.Janne (prefácio do livro de Bolle de Bal, 1985) convém considerar, além do comunitário tradicional (dominante na sociedade ocidental até à revolução industrial) e o societário clássico (que o substituiu desde o fim do séc. 18), dois tipos recentes de relações sociais: o neo-societário, ou societário alienante e “totalizante” da burocracia, da tecnocracia, das sociedades multinacionais, etc, que se desenvolveu a partir do fim da segunda guerra mundial; e o neo-comunitário, que se insere na sociedade de dominantes neo-societária (sobretudo desde os fins dos anos 60) e se ergue contra o excesso de racionalidade, de organização, de centralização, de estatização e o enfraquecimento do convívio. Já não se trata então de comunidades dadas, que constituem naturalmente um “nós”, mas de comunidades criadas pela vontade e reacção de “eus” socialmente personalizados. Este movimento neo-comunitário representa, segundo o Janne, um assalto contra-cultural que visa modificar a sociedade

surge isolada. É dada uma nova voz à comunidade e a especialistas de diferentes áreas. Instituem-se órgãos locais de protecção de menores, sustentando-se a preferência por uma intervenção social, que não contém, em si, o estigma associado a uma intervenção judicial.

Estes órgãos administrativos, pela sua composição e modo de actuação informal, encontram-se numa posição privilegiada para dar satisfação às carências sociais. Por outro lado, o seu modo de intervenção, não reprovador, facilita a cooperação dos pais e da comunidade na qual o menor se insere, contribuindo, assim, para o surgimento de uma responsabilização colectiva face aos problemas (Gersão, 1980).

2. As experiências estrangeiras de intervenção não judicial

As décadas de 60 e de 70 constituem um ponto de referência fundamental na evolução de um sistema de protecção de menores que se organiza em torno de dois pólos: o judicial e o administrativo, isto é entre uma intervenção judicial e uma intervenção formal não judicial. Surgem, assim, entidades que, embora possam adoptar diferentes denominações, orgânicas e, até mesmo, competências, têm em comum a sua finalidade, a protecção por via não judicial dos interesses da criança, com uma composição multidisciplinar, agregando profissionais de diferentes valências do saber, ligados à infância e juventude, e uma procura de proximidade com a comunidade, relativamente à qual lhe são atribuídas competências.

Na maioria dos países, as comissões de protecção de menores, foram estruturadas como uma forma de intervenção complementar à dos tribunais de

menores, atribuindo-lhes a lei, consoante o tipo de situação, uma competência exclusiva ou partilhada com a da entidade judicial^{2;3}.

Existem, porém, países que organizaram os seus sistemas de protecção, de crianças e jovens em torno de uma intervenção de tipo meramente administrativo, como é o caso dos países escandinavos, na qual não existe uma justiça de menores.

2.1. A experiência da Suécia: evolução desde 1961

A lei sueca de protecção à infância, cuja entrada em vigor data de Janeiro de 1961, consagra a velha tradição nórdica de confiar a assistência infantil a comissões locais de protecção, estabelecidas em cada uma das comunas – a unidade de menor dimensão do governo local⁴.

Os membros das comissões de protecção à infância eram eleitos pelos conselhos comunais, por um período de quatro anos. Não se exigiam qualificações especiais, apenas se previa na lei que, pelo menos, um dos membros eleitos devia possuir formação jurídica. Esta disposição resultava, em grande medida, do amplo debate, que antecedeu a publicação da lei, sobre as vantagens e desvantagens da existência de tribunais de menores e sobre a necessidade de conceder maior protecção legal àqueles que caem sob a alçada dos serviços de protecção à infância.

² Gersão (1977, rev. Inf. juv), elabora uma resenha de direito comparado relativamente a tribunais de menores e Comissões de Protecção de menores.

³ Numa breve abordagem, consideraremos, neste estudo, a lei sueca e a lei belga de protecção à infância e juventude, nas respectivas versões da década de 60 e a sua evolução até à década de 80/90, e a lei canadiana, datada de 1977, revista em 1984.

⁴ Publicada no BMJ nº 160, de Novembro 1966, pág. 303 seg.

Às comissões eram atribuídas competências de natureza preventiva e interventiva. Na área da prevenção, cabia-lhes zelar e acompanhar as crianças e jovens, considerados especialmente expostos ao perigo para o seu desenvolvimento. Acompanhando estes jovens e as suas famílias, por um lado, e promovendo a melhoria dos serviços de protecção de menores e das condições de ocupação dos tempos livres dos jovens, por outro lado, as comissões realizavam um duplo trabalho de prevenção: intervinham junto dos jovens mais expostos a situações de risco, procurando protegê-los, e actuavam por forma a prevenir a exposição de outros jovens.

Ao nível da intervenção social era atribuída às comissões de protecção competência para aplicar medidas de protecção social a menores de 18 anos, vítimas de maus tratos ou em situação de risco, e a menores de 21 anos, “a necessitar de medidas correctivas e especiais aplicadas pela comunidade devido a um acto de natureza criminal, ao seu modo imoral de viver, a não se sustentar honestamente de acordo com a sua capacidade, ao mau uso de bebidas alcoólicas ou de nárcóticos”.

Nas situações de menor agente de acto qualificado pela lei como crime, a competência da comissão era exclusiva até aos 15 anos, idade a partir da qual poderia comparecer perante os tribunais comuns. Na prática do sistema, o envio de um menor para os tribunais era excepção até à idade dos 18 anos. A partir dessa idade, a excepção passava a ser a intervenção da Comissão e, a regra, a comparência desses menores perante os tribunais.

Estas comissões de protecção possuíam uma competência material extraordinariamente ampla, abarcando situações de risco, imoralidade e delinquência, detectadas em crianças e jovens, que tivessem menos de 18 anos.

O processamento destas situações, na Comissão, era rodeado de um determinado tipo de garantias, em muito semelhantes às garantias judiciais. O

processo iniciava-se com a participação, seguida, imediatamente, da instauração de um processo de investigação às circunstâncias com relevo para a decisão da comissão. Após este processo de investigação, e antes de qualquer decisão da comissão, o menor, ou os seus pais, no caso de ter menos de 15 anos, era informado sobre os resultados da investigação. Era-lhes, assim, conferido o direito de se defenderem, nomearem um advogado e de apresentarem novas provas. A decisão proferida pela comissão era fundamentada, comunicada aos interessados e susceptível de recurso administrativo, possuindo, porém, carácter obrigatório, mesmo que ainda não definitiva.

A comissão de protecção aplicava, preferencialmente, medidas preventivas, nomeadamente “conselhos”, admoestação ou acompanhamento. Se tais medidas fossem consideradas ineficazes, ou se a sua aplicação não surgisse a correcção pretendida, a comissão poderia sujeitar o menor a “internamento para protecção social”.

O sistema de protecção, em análise, apesar de actuar por via meramente administrativa, consagrava, como vimos, um amplo leque de direitos e de garantias, que visam salvaguardar a posição processual do menor e da sua família. A ampla competência e poder de acção e decisão, muito semelhante ao existente nas instâncias judiciais de protecção de menores, era contrabalançado por um igual garantismo.

Na década de 80, o Parlamento Sueco aprovou um novo *social services act*⁵, que revogou a legislação anterior e foi complementado por um conjunto de disposições relativas aos mais jovens, denominado *compulsory care of children*. Na década de 90 surgem alterações a essa lei, com um reformulado

⁵ O “Social Services act” corresponde a uma lei Quadro de toda a intervenção social, desde a assistência aos idosos até à protecção das crianças.

social services act e um novo *special provisions act for the care of young persons*.

A protecção social na Suécia passou a ser assegurada pelas autoridades municipais, que organizam os seus próprios serviços sociais, aos quais compete a responsabilidade de assegurar que, todos aqueles que vivam no interior da comunidade local, recebam a assistência e protecção que lhes é conferida por lei. No desenvolvimento das suas atribuições, cada município terá um *comité de protecção social*⁶.

Aos comités de protecção social são atribuídas funções genéricas de promoção do bem estar social, que se traduzem, nomeadamente, assegurar que todas as crianças e jovens cresçam em ambiente seguro e harmonioso, actuando, sempre, em estreita colaboração com as famílias. Compete-lhes, igualmente, assegurar que todas as crianças e jovens cujo desenvolvimento esteja em situação de risco, recebam a protecção e o apoio que necessitam e, se o seu melhor interesse assim o exigir, sejam protegidas e retiradas das suas famílias.

Esta área de intervenção é regulada por disposições contidas na lei quadro, complementadas por disposições específicas previstas na lei de protecção aos jovens, de 1990. Na lei quadro determina-se que nenhuma criança poderá ser retirada da sua família biológica sem o consentimento do Comité municipal de protecção social. Esta decisão não poderá ser tomada, pelo comité, sem que previamente tenha sido realizado um estudo às condições de acolhimento. Se o menor for retirado à família e colocado em acolhimento, o comité deverá avaliar, de seis em seis meses, sobre a necessidade ou não, de continuar com esta medida.

⁶ Na versão inglesa da lei a denominação utilizada é de *social welfare committee*.

O conjunto de regras específicas para jovens – *special provisions act for the care of young persons* – determina, como princípio geral, que todas as medidas tomadas no âmbito dos serviços sociais terão por base um acordo com o jovem e o seu representante legal.

As medidas de protecção são aplicáveis a todos os jovens em situação de risco para a saúde ou desenvolvimento, maus tratos, negligência ou outras circunstâncias e, ainda, a todos os jovens que se coloquem em situação de risco, por abuso de substâncias aditivas, actividades de natureza criminal ou outros comportamentos socialmente degradantes.

Todas as medidas de colocação institucional dos jovens, nos termos desta lei, serão proferidas, a pedido do comité de protecção social, pelo Tribunal administrativo de comarca. O requerimento deste comité social deverá ser acompanhado por um relatório detalhado sobre o menor e o tipo de intervenção pretendido.

Prevê-se, porém, a possibilidade de o comité assumir a custódia de qualquer jovem, de idade inferior a 20 anos, que se encontre em sério e imediato risco, de tal forma que não seja possível aguardar a decisão do tribunal. Esta ordem de custódia imediata terá de ser submetida, no espaço de uma semana, à apreciação do tribunal.

O comité determina as circunstâncias concretas para a aplicação de medidas de protecção, acompanha a sua execução, e revê-as, obrigatoriamente, após seis meses de execução. Relativamente a jovens com comportamentos delinquentes, e que tenham sido sujeitos a um internamento de especial segurança, o comité tem poderes especiais, tais como proibir as suas saídas da instituição e limitar a sua liberdade de movimentação; ou submetê-los a revistas no próprio corpo, sempre que chegam ou regressam à instituição, se houver suspeita que detenham bens proibidos, como bebidas

alcoólicas, ou, ainda, examinar toda a correspondência, enviada ou recebida, pelo jovem.

A intervenção do comité cessa, obrigatoriamente, nas situações de menor em situação de risco, quando este atinja 18 anos e, relativamente, aos jovens delinquentes ou desviantes, quando atinjam 21 anos. A todo o momento, o Comité poderá fazer cessar a medida, por a considerar desnecessária.

A evolução registada no sistema de sueco, implicou, portanto, que as antigas comissões de protecção fossem substituídas pelos conselhos municipais de protecção. Mantém-se a base municipal, mas retira-se a especificidade de actuação.

Por outro lado, a intervenção administrativa junto das crianças e jovens em risco, parece ter perdido algumas das garantias legais, como a presença de advogado ou a possibilidade do contraditório. Porém, na realidade, essas garantias foram reforçadas, sendo asseguradas pelo tribunal administrativo, autoridade competente para decidir da aplicação de medidas, propostas pelos comités municipais, aos menores.

A evolução legal veio, de alguma forma judicializar o sistema de protecção, conferindo, agora, aos Tribunais Administrativos as funções tradicionais do Judiciário de garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos. Não podemos, porém, deixar de constatar que são atribuídos aos conselhos municipais, poderes anteriormente não previstos na esfera de competência das comissões de protecção, em especial no que respeita à execução de medidas de internamento em centros de especial segurança, como seja a restrição da liberdade de movimentação ou a possibilidade de buscas e controle de correspondência do menor.

As autoridades administrativas mantêm-se, portanto, investidas de poderes que noutros países são tradicionalmente conferidas ao poder judiciário.

2.2. O Sistema Belga: evolução desde 1965

Esta aparente assimilação do judicial pelo administrativo não se verifica, pelo menos tão claramente, nos sistemas mistos, em que coexistem os dois níveis de protecção. A título de exemplo, analisaremos a lei belga de protecção de menores, aprovada em 1965. Neste diploma legislativo, prevê-se a existência, em cada comarca, de um tribunal de menores e de uma comissão de protecção à juventude, com competências para exercer acção social preventiva, relativamente a menores em situação de perigo⁷.

A composição destas comissões poderia variar entre 12 a 24 membros, todos nomeados pelo ministro da justiça, por um período de três anos, renovável. Os membros são escolhidos entre os representantes de serviços, instituições ou organizações que se ocupem activamente da protecção da juventude e da família, podendo a comissão cooptar três especialistas em matéria de protecção de menores.

As comissões de protecção exercem funções de intervenção social preventiva e funções de cooperação com os tribunais de menores. No âmbito da intervenção social, a comissão exerce uma tarefa de prevenção genérica: “assinalar às autoridades competentes os factos susceptíveis de exercer influências desfavoráveis sobre a saúde física ou moral dos menores”. Paralelamente, compete à comissão exercer acção social preventiva relativamente a jovens, até aos 21 anos, cuja saúde, segurança ou moralidade se encontre em situação de risco, desde que a sua “intervenção seja solicitada

⁷ Publicada no BMJ nº 152, de Janeiro de 1966, pág. 189 seg.

ou aceite pelas pessoas que detêm o poder paternal ou que assumam a sua guarda, de direito ou de facto". A comissão só não poderá intervir, nestas situações, se não existir consentimento dos responsáveis pelo menor, sendo o caso remetido para o tribunal de menores.

O tribunal de menores é um órgão meramente tutelar, com competência para aplicar medidas de guarda, preservação e educação a menores de 21 anos que se encontrem em situação de risco, e a menores de 18 anos que apresentem hábitos e comportamentos desviantes ou que sejam agentes de facto qualificado pela lei como crime.

O processo judicial é simples e desformalizado. O tribunal, mediante requerimento do Ministério Público, pode decidir pela aplicação de uma medida de assistência educativa, a cumprir pelos representantes legais do menor, sob supervisão da comissão de protecção, e que poderá consistir, por exemplo, em obrigar o menor a frequentar um estabelecimento de ensino ou, em casos excepcionais, na colocação do menor numa instituição apropriada.

Este sistema pretendia limitar a intervenção judiciária, apenas àquelas situações em que não fosse possível efectivar a protecção social. Porém, a sua prática viria, na opinião de alguns, a inverter a lógica pretendida, registando-se um aumento significativo da intervenção judiciária⁸. As contradições surgidas, viriam a originar uma profunda reforma, iniciada vinte anos mais tarde.

Na base deste movimento de reforma encontra-se um conjunto de críticas, que apontavam para o total colapso do modelo criado em 1965. No âmbito da intervenção judiciária, aponta-se a contradição explícita entre a proclamada protecção do interesse do menor e total desformalização do

⁸ Crayencour (1979) elabora um ponto (crítico) da situação de protecção de menores, enunciando os principais aspectos do não funcionamento ou das contradições entre a teoria e a prática da lei de 1965, num momento em que a Bélgica procura novos rumos.

processo judiciário e consequente ausência de garantias processuais. Por outro lado, as comissões de protecção foram consideradas, pelos críticos do sistema, um real fracasso, tanto na sua concepção, como na sua composição e, ainda, nas respectivas actividades.

A criação das comissões não teve, por um lado, o efeito de sustentar o crescente aumento do número de casos apresentados ao Ministério Público. Por outro lado, o número de acções sociais preventivas exercidas a pedido da própria família ou de outros particulares é extremamente reduzido quando comparado com o número de casos comunicados por outros organismos, se já conhecimento da situação⁹.

Teoricamente, a distinção entre as competências da CPJ e do Tribunal surgiam claras na lei de 1965; porém, na prática, essa distinção apresenta-se de grande fluidez, verificando-se uma forte interpenetração do social e do judiciário. Recorrentemente, as comissões executaram determinações do Procurador e do Juíz como também foram obrigadas a transferir numerosos casos para o circuito judiciário, por falta de competências próprias: assiste-se ao fenómeno de serem os próprios organismos não judiciários a contribuir para a judicialização da protecção de menores.

Por outro lado, questiona-se a qualidade do consentimento prestado pela família à comissão, sendo certo que numerosas medidas são impostas sob ameaça de uma denúncia ao Ministério Público: “o risco de arbitrio ou de pressão é tanto maior quanto é certo que as Comissões exercem a sua acção fora de todo o controlo judiciário”(Grayencour, 1979).

Por último, as comissões suscitam sérios problemas quanto à sua composição e ao modo de funcionamento. A situação sócioeconómica e a

⁹ Em 1969, de 100 famílias assinaladas às autoridades, 91 eram-no ao Ministério Público.

idade dos membros da comissão situa-se no num plano demasiado afastado da dos seus clientes, não facilitando o contacto e a compreensão dos jovens.

O princípio da colegialidade é posto em causa por um excessivo número de membros que compõem a comissão, e por um método de trabalho desadequado: no seio de cada comissão existem várias “comissões de caso”, de 4/6 membros, encarregues de tratar dos casos individuais; a decisão final, é tomada em colégio, porém é frequente os membros da comissão não terem tempo para estudar antecipadamente os processos mas terem de decidir, em alguns minutos, o futuro do respectivo menor.

As críticas à lei de 1965 foram sistematizadas e concretizadas em 1977, com a publicação do “livro branco da protecção de menores”, no âmbito do qual se revelou uma vontade comum de desjudicializar a protecção juvenil.

Na década de 80 surgem diversas tentativas com vista à organização das competências comunitárias em matéria de protecção juvenil, que irão culminar com uma decisão da “Cour d’arbitrage”, de 1988. Esta decisão reconhece a competência da comunidade, não só em matéria de intervenção consentida como também em matéria de intervenção imposta aos beneficiários.

A partir daqui, reconhece-se à comunidade, a competência para organizar um sistema desjudiciarizado de protecção, não excluindo, porém, que determinadas competências sejam confiadas ao poder judiciário.

Neste contexto, surge nomeadamente na comunidade francófona o projecto de “Decreto relativo à Juventude” de 1991, no âmbito do qual se pretende regular o “exercício das competências da comunidade em matéria de protecção à juventude”.

Neste decreto, destaca-se por detrás da referida “desjudicialização da protecção à juventude” a “competência exclusiva do poder judiciário em matéria

de intervenção imposta e institucionalização em regime fechado”. A desjudicialização é entendida como uma resposta à vontade da comunidade em assumir a responsabilidade por todos aqueles jovens que manifestem problemas de ordem social.

Este Decreto aplica-se a todos os jovens - até aos 18 anos ou 21 anos, se a intervenção for solicitada até aos 18 anos - “em dificuldades e a todas as pessoas que demonstrem graves dificuldades no exercício das suas obrigações parentais”. Caiem, igualmente, no âmbito da sua aplicação, todas as situações de crianças cuja saúde ou segurança estejam em risco e todas as situações de risco no processo educativo, em virtude do seu comportamento ou da sua família.

Prevê, ainda este decreto, a aplicação das suas disposições a todas as pessoas físicas e morais que participem na execução das decisões individuais proferidas pelas autoridades comunitárias ou judiciárias de protecção à infância” e estabelece uma articulação entre protecção social e protecção judicial baseada na complementariedade das suas competências respectivas e na clarificação dos respectivos papeis.

Em cada distrito é instituído, um “Conselho de apoio à juventude”, composto por 12 a 24 membros, nomeados pelo executivo e por um período renovável de 6 anos.

Os membros são escolhidos entre os especialistas das áreas de intervenção e acção social e apoio à infância, juventude e família, assim como das áreas médica, cultural e educativa. De referir que o Juíz-presidente do Tribunal de Recurso e o Procurador-Geral são convidados a indicar um Juíz e um Delegado do Ministério Público para participar, com voz meramente consultiva, nos trabalhos do Conselho de menores.

Ao Conselho competem funções de supervisão e coordenação das actividades de prevenção geral no âmbito do distrito correspondente, cabendo-lhe elaborar estudos demonstrativos das necessidades e carências existentes, neste domínio, e identificá-los ao executivo. Cada Conselho judicial de menores terá um representante junto do “conselho da comunidade de apoio à infância”. Este órgão, pretende ser uma instância nacional de reflexão sobre todas as matérias relacionadas com a protecção à infância e juventude. Os seus membros escolhidos entre representantes das mais diversas instituições e áreas de actuação, serão nomeados pelo Executivo por um período renovável de 6 anos. São-lhe atribuídas competências genéricas, nomeadamente a coordenação das actividades dos Conselhos Judiciais e dos diversos serviços que actuam nesta matéria.

Em cada Distrito Judicial é instituído um “conselheiro de apoio à juventude” e um “director de ajuda à juventude”.

O conselheiro dirige o serviço de apoio à juventude, o qual comporta uma secção social, uma secção de prevenção genérica e uma secção administrativa. Cabe-lhe prestar a protecção prevista pelo Decreto a todos os jovens residentes no respectivo distrito nomeadamente, examinar as solicitações de apoio e propor aos interessados a adopção das medidas definidas na lei, assim como participar ao tribunal as situações nas quais a integridade física ou psíquica de um menor se encontrem em risco, em virtude de comportamentos do próprio menor ou dos seus familiares, e as situações nas quais os detentores do poder paternal recusam a intervenção do conselheiro ou não executam as suas recomendações.

O director de apoio à juventude chefia o serviço de apoio judiciário, competindo-lhe executar as decisões judiciais.

2.3. A lei da Protecção à Infância no Canadá

A lei à protecção à infância do Canadá, de 1977, revista em 1984 regula as diversas forma de protecção de menores cuja “segurança ou desenvolvimento esteja, ou se considere possa vir a estar, comprometido”.

Tem por base um conjunto de principios gerais, que orientam toda a intervenção de protecção de menores. O objectivo fundamental de toda a intervenção é a prevenção de todas as situações de risco e a responsabilização da comunidade nas acções desenvolvidas, considerando, porém, a anterioridade da responsabilidade parental na educação das crianças.

Relativamente ao menor, qualquer intervenção terá por base o “superior interesse da criança” e o respeito pelos seus direitos; a preferência por decisões que impliquem manter o menor no seu meio familiar; o direito à informação, do menor e de sua família, em particular relativamente às garantias processuais que lhe são atribuídas, como a possibilidade de constituição de advogado e de recurso; o direito a ser ouvido e a comunicar, de forma confidencial, com o seu advogado, autoridades competentes, família ou qualquer outra pessoa, excepto se director da instituição de acolhimento entender ser contrário ao interesse do menor, decisão da qual cabe recurso, com carácter de urgente, para o tribunal. Prevê, ainda, que nenhum menor poderá ser acolhido num “estabelecimento de detenção” ou num posto de polícia.

A presente lei institui a figura da “comissão de protecção dos direitos”, órgão que desempenha essencialmente funções de Provedoria da Criança. A comissão é constituída por 14 membros, incluindo um presidente e um vice-presidente, nomeados pelo governo. O presidente e o vice-presidente não poderão exercer quaisquer outras funções fora da comissão, sendo os únicos membros remunerados. O mandato dos membros da comissão tem uma duração máxima de três anos, com excepção do presidente e vice-presidente,

cujos mandatos terão a duração de 5 anos. A comissão poderá nomear representantes regionais, determinando as suas funções, poderes e deveres.

À comissão compete assegurar o respeito pelos direitos dos menores, abrangidas pela presente lei e pela relativa aos “jovens agentes de contravenção”. Poderá realizar inquéritos, mediante solicitação ou por iniciativa própria, a todas as situações relativamente às quais existam indícios de que foram lesados os direitos de um menor ou grupo de menores, excepto se a situação for já do conhecimento do tribunal, e tomar as medidas legais necessárias à correcção dessa situação. À comissão compete, ainda, colaborar na realização de acções de informação sobre os direitos de menores, formular recomendações aos ministros competentes e realizar, ou mandar realizar, estudos e pesquisas relativamente a questões da sua competência.

A comissão dispõe, no exercício das suas funções, de amplos poderes de actuação. Por exemplo, qualquer membro ou qualquer pessoa, em nome da comissão, pode entrar, mediante autorização escrita de um “juíz da paz”, em todos os locais, relativamente aos quais existam motivos razoáveis para crer que existe um menor em risco, e que é necessário a comissão proceder a inquérito. Esta autorização escrita não é exigível sempre que a urgência da situação e o risco no qual se encontra o menor não se compadeçam com o tempo necessário para obter essa mesma autorização.

Aplicam-se-lhe as regras previstas na lei sobre comissões de inquérito, dispondo, o presidente, vice-presidente ou membro designado pelo presidente, de todos os poderes atribuídos pela referida lei, excepto o poder de ordenar a detenção.

A Comissão poderá recorrer a tribunal no caso das suas recomendações não serem cumpridas, ou sempre que perante situação de menores em risco, ou de suspeita de violação, por parte de pessoas, organismos ou instituições dos direitos dos menores.

O sistema Canadano, prevê a existência, para além das comissões de protecção, dum “director de protecção à infância”. Nomeado em todos os centros de serviço social, compete-lhe receber participações relativamente a menores cuja segurança e desenvolvimento estejam em risco, decidir se a situação identificada comporta, ou não, um risco para o menor, e decidir sobre a orientação a dar à situação. No exercício das suas atribuições, o director, ou qualquer pessoa do seu departamento poderá realizar inquéritos sobre todas as situações da sua competência. No final das averiguações, o director poderá propor a aplicação de medidas voluntárias, enunciadas na lei, ou recorrer ao tribunal.

Em qualquer situação de menores em risco, a comissão e o director poderão recorrer ao tribunal. Após a instrução do processo, o tribunal decidirá da aplicação, ou não, de qualquer uma das medidas previstas na lei, cuja execução ficará confiada ao referido “Director”.

3. As comissões de Protecção de Menores em Portugal: evolução de 1974 a 1996

3.1. O plano de acção de 1974

Na evolução da justiça de menores, 1974 constitui um marco decisivo no panorama português, começando-se a desenhar os primeiros esboços de um sistema de protecção, no qual se conjuga o administrativo e o judicial.

O Ministério da Justiça, do primeiro Governo provisório após 25 de Abril de 1974, apresentou, um plano de acção da Justiça, no âmbito do qual se inseriam considerações e propostas relativas aos Serviços de Tutela de

Menores e à reforma dos Tribunais de Menores¹⁰. Na introdução ao Plano de acção, pode-se ler que os “serviços de tutela de menores chegados ao grau da maior degradação possível ... os menores encontram-se sujeitos a um regime que se pode considerar em muitos casos penitenciário ... o regime não é efectivamente tutelar, mas repressivo e desumano ...”.

A situação encontrada, após a queda do anterior regime, requeria acção imediata no plano administrativo e legislativo. É elucidativo, a este respeito, o relatório elaborado pelo Director-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, no qual afirma ter encontrado “... um serviço com deficiências profundas que não via possibilidade de corrigir”¹¹.

Em Julho de 1974, António Miguel Caeiro, após 16 meses de exercício das funções de Director-Geral, escreve: “nos primeiros tempos de contacto com os estabelecimentos apercebi-me de que, na actividade destes, os menores internados não eram a razão de ser, mas como que um pretexto para o funcionamento de organizações administrativas ou industriais, tendo por suporte três espécies de pessoal ... os menores, reduzidos ao papel de trabalhadores sem salário, peças importantes na actividade produtiva das receitas próprias e também nos serviços prestados, como criados gratuitos, ao pessoal superior”¹².

¹⁰ Publicado no BMJ, nº 240, Novembro de 1974, pag. 11 e seg.

¹¹ Idem.

¹² António Miguel Caeiro propôs-se a colocar em prática o que se denomina de “desinternatizar o internato, à luz de duas ideias. A primeira é de que tudo o que se faça para melhorar os serviços tutelares de menores terá de assentar num pressuposto de profundas medidas de saneamento da sociedade e de promoção dos seus membros válidos. Só assim se evitará a realidade actual na dupla face que apresenta: menores produto de condições de vida infra-humanas, que na puberdade e adolescência apresentam naturalmente irregularidades de comportamento; menores de classes sociais favorecidas, cheios de lacunas afectivas, desprovidos de formação social e entregues à ociosidade, à violência e ao paraíso artificial da droga. A segunda ideia é de que apesar daquele pressuposto, vale a pena um esforço sério no tratamento e recuperação social dos menores em perigo. Esse esforço desempenha uma função preventiva de grande alcance. É uma pena que não exista entre nós um estudo demonstrativo de qual a percentagem de menores ex-internados que mais tarde vieram a ficar

Os Centros de Observação de Lisboa, Porto e Coimbra funcionam em “condições lamentáveis”, de grande degradação e em instalações totalmente inadequadas, além de que, em rigor, em nenhuma destas instituições se pode dizer que sejam realizadas as observações previstas na lei.

O Ministério da Justiça, propõe-se, no âmbito do plano de acção legislativo, realizar uma reforma dos Tribunais de Menores, considerando a necessidade de conceder uma prioridade fundamental aos problemas dos menores inadaptados e da delinquência juvenil.

No âmbito desta reforma, foi constituída uma comissão pluridisciplinar para realizar um estudo sobre o funcionamento de todas as instituições de menores (judiciárias e estabelecimentos), cujas conclusões estariam na base da pretendida reestruturação dos tribunais de menores.

O processo de reestruturação foi orientado para conferir aos tribunais de menores um carácter verdadeiramente assistencial e protector, ponderando e decidindo sobre:

- a composição e a competência dos tribunais de menores e as idades que condicionam as medidas aplicáveis;
- a formação especializada dos juízes de menores é assegurar-lhes a assistência de psicólogos e outros especialistas em relativos a menores;
- as esferas de competências próprias da jurisdição de menores e dos órgãos administrativos de acção social dependentes de outros ministérios e os termos de colaboração que deve existir entre esses serviços.

sujeitos à jurisdição criminal. Mesmo assim é possível afirmar que uma reeducação eficaz diminui sensivelmente as taxas de delinquência dos jovens adultos e dos adultos”.

Esta questão da competência dos tribunais de menores e respectiva delimitação, equacionada no processo de reforma e reestruturação em curso, surge com particular acuidade: havia, por um lado, que definir quais as situações nas quais o tribunal devia intervir e, por outro lado, quais os limites de idade que balizavam essa intervenção. Surge assim, no âmbito do relatório da comissão instituída, para “dar seguimento ao plano de acção do Ministério da Justiça, na parte relativa à reforma dos serviços de justiça de menores”, a ideia de criar comissões administrativas de protecção de menores, cuja actuação seria articulada com a do tribunal de menores¹³.

A comissão de protecção seria constituída por especialistas de três Ministérios - Educação, Assuntos Sociais e Justiça - e por delegados das Câmaras Municipais das áreas de intervenção tendo uma base local - sedes de concelho.

Ao projecto subjacia a ideia de prioridade da protecção social sobre a protecção judiciária nas situações de inadaptação de crianças e jovens, circunscrevendo-se a intervenção obrigatória do tribunal aos casos em que fosse necessário contrariar o poder paternal e a situações de menores que, tendo atingido 14 anos, cometessem actos qualificados pela lei como crime ou contravenção.

Esta primeira ideia de protecção administrativa de menores nunca ganhou forma legislativa. Viria a ser retomada, alguns anos mais tarde, para dar origem aos Centros de Observação e Acção Social (COAS), que, apesar da uma configuração e competências distintas da proposta em 1974, assumem o essencial da ideia de protecção formal não judiciária de menores.

¹³ O relatório final desta comissão interdisciplinar não se encontra publicado

3.2. Dos Centros de Observação e Acção Social às Comissões de Protecção de Menor

As críticas dirigidas à forma como funcionavam, ou não funcionavam, os Centros de Observação de Lisboa, Porto e Coimbra conduziram a um processo de reestruturação dos mesmos.

No programa político do primeiro governo provisório consta, no capítulo relativo à Justiça, a intenção de reestruturação dos serviços tutelares de menores e Tribunal de Menores. No âmbito dessa reestruturação o Governo apresentou para discussão, em Conselho de Ministros, dois diplomas legislativos: um que estrutura o sector dos trabalhadores sociais e outro que “reestrutura os centros de observação anexos ao tribunal central tutelar de menores e cria, em sua substituição, centros de observação e acção social, na linha de que a prevenção criminal, no âmbito da delinquência infantil e juvenil, deve preceder a manifestação de sintomas individualizados deste tipo de criminalidade ...”.

Os COAS foram criados pelo Decreto-lei nº 314/78, diploma de revisão à Organização Tutelar de Menores (OTM), como instituições oficiais não judiciárias de protecção a menores.

Aos centros são-lhes atribuídas competências complementares relativas aos tribunais de menores, cabendo-lhes aplicar medidas de protecção a menores de 12 anos, que se encontrem numa das situações do art. 13º, isto é, a menores em situações de inadaptação social, que se entreguem à mendicância, vadiagem, prostituição, libertinagem, abuso de bebidas alcoólicas ou produtos estupefacientes, e ainda menores que tenham sido agentes de factos qualificados pela lei penal. Nesta matéria, a competência do tribunal é meramente residual: só actua em casos de falta de consentimento dos pais à

intervenção do centro ou sempre que se admita que o menor agiu com discernimento na prática de facto qualificado como crime¹⁴.

Os Centros desempenham, ainda, funções de apoio aos tribunais de menores e estabelecimentos tutelares, competindo-lhes realizar a observação de menores e proceder à execução das medidas tutelares aplicadas.

Ao abrigo deste diploma, foram criadas, como órgãos de gestão dos centros, as primeiras comissões de protecção de menores, representando a primeira experiência de protecção de menores por via administrativa.

A comissão de protecção é constituída por um director, por um psicólogo, por um curador de menores do tribunal com jurisdição na área do centro, um representante do Minsitério dos Assuntos Sociais e um representante do Ministério da Educação. Compete-lhe decidir, aplicar e acompanhar a execução das medidas de protecção a menores, sempre que a situação se enquadre na competência material do COAS¹⁵.

O processo inicia-se com uma participação, onde se descreve factos relativos à situação de um menor, susceptíveis de despoletar a intervenção da Comissão. Recebida a participação, e fixada a competência do Centro, o menor é colocado sob observação, cabendo aos serviços técnicos do COAS elaborar um inquérito social, no qual se averiguam os factos participados, um exame médico e psicológico. Com base neste inquérito, o Conselho

¹⁴ Mota Salgado (1982) nas anotações aos artigos relativos aos COAS e Comissões, afirmava “tratar-se do primeiro ensaio, entre nós, de protecção de menores por via administrativa, evitando em certos casos o recurso aos tribunais - eles mesmos órgãos de protecção - mas não descurando aspectos de garantia dos direitos individuais. A falta de consentimento ou a oposição à intervenção determina a competência dos tribunais de menores”.

¹⁵ Gersão (1980), afirmava que “um dos argumentos mais fortes invocados em favor das comissões de protecção é o facto de estas evitarem às crianças e seus pais o traumatismo, que a passagem pelo tribunal e a comparência perante o juiz representa”

Pedagógico do Centro formula um parecer e uma proposta de intervenção relativamente ao menor, competindo a decisão final, não vinculada aos termos da proposta, à comissão de protecção.

Se não for prestado, pelos representantes legais do menor, consentimento à intervenção do Centro, a comissão deverá declarar-se incompetente nos autos e remetê-los ao Tribunal de menores.

As comissões de protecção criadas em 1978, no âmbito dos Centros de Observação e Acção Social, são estruturadas de uma forma muito diferente da projectada no plano de 1974: é-lhes atribuída uma competência mais restrita, limitada às situações de inadaptação e delinquência, previstas no art. nº 13º da OTM, e somente até aos 12 anos de idade; por outro lado, desaparece a base local e a feição popular, pois sendo as comissões um órgão de gestão dos COAS, são constituídas por representantes dos serviços públicos e funcionam apenas junto dos tribunais de menores.

Como iremos ver, a evolução posterior das Comissões de Protecção irá retomar a ideia inicial de 1974, voltando a configurar-se uma forma de protecção administrativa de base local e estrutura comunitária, cujas competências abarcam, não só, a inadaptação e delinquência até aos 12 anos, mas também as situações de menores em perigo.

3.2.1. Experiência e desempenho dos COAS

Diversos estudos foram realizados sobre as actividades desenvolvidas pelos COAS¹⁶. Estes estudos permitem-nos, ainda que de uma forma

¹⁶ Gersão, 1980, Rev. Inf. Juv, 2, Libânia e M. Trigo Sousa, 83, que aborda a questão da competência das Comissões de Protecção, procurando determinar, entre vários outros

abreviada, analisar, não só o desempenho dos Centros de Observação e Acção Social, como também a caracterização de menores e famílias processadas no âmbito das suas actividades.

a) Caracterização dos menores e das suas famílias

Após dois anos de funcionamento da Comissão de Protecção, foi realizada, junto do COAS de Coimbra, uma recolha de dados relativos às condições familiares e pessoais de 116 menores do sexo masculino, referentes aos anos de 1978 a 1980.

Num primeiro ponto, analisam-se as características dominantes dos pais dos menores. Assim, no que se refere às idades, apurou-se que as mães eram relativamente mais jovens que os pais, pois 50% tinham idade igual ou inferior a 39 anos, enquanto que 60,3% dos pais tinha idades compreendidas entre 30 e 49 anos. Relativamente ao nível de instrução, conclui-se que é, em regra, baixo, sendo que 40,5% das mães e 25% dos pais eram analfabetos.

As mães eram, maioritariamente, domésticas, embora fosse frequente exercerem, em paralelo, actividades fora de casa; 39,6% dos pais exerciam actividades diferenciadas, como seja trabalhar na construção civil, pescador, pedreiro, etc. De destacar que um número relativamente elevado dos pais eram alcoólicos - 37,1% - sendo reduzida a percentagem de alcoolismo nas mães - 4,5%. Apurou-se ainda, que o comportamento criminal das mães é reduzido quando comparado com o dos pais (7,7%), e que em 6,9% dos casos eram publicamente consideradas prostitutas.

Analizam-se, num segundo ponto, as características dos menores abrangidos pela Comissão. A maioria das crianças situavam-se na faixa etária

aspectos, qual a interpretação que as Comissões têm dado ao art. nº 78º da OTM, isto é, quais as medidas de protecção que os Centros podem, nos termos da lei, aplicar. Foram analisados

dos 10 - 11 anos e frequentavam a escola primária com assiduidade, apesar de quase metade ter mau aproveitamento escolar. Dificuldades de aprendizagem e/ou desinteresse escolar constituem as principais razões de insucesso escolar. Uma elevada percentagem dos menores - 44% - haviam sofrido experiências de separação ou privação dos pais.

b) Intervenção e desempenhos dos COAS

Considerando a variável dos mobilizadores, no ano de 1979, no COAS de Coimbra, a entidade que mais situações participou à comissão foi a polícia, surgindo em pequenas percentagens a mobilização pelos pais e pelas escolas: das 82 participações, 60 vieram de autoridades policiais, 7 de autoridades escolares e 6 dos pais.

Um outro dado importante a referir, será a frequência com que a comissão do COAS de Coimbra, no espaço temporal de um ano, necessitou de recorrer ao tribunal, nos termos do art. 77º nº 1 do OTM. De acordo com os dados apurados, concluiu-se que, em 82 casos, a comissão recorreu ao tribunal 3 vezes, relativos a falta de consentimento dos pais ao internamento de menores em instituição.

Procedendo a uma análise aos motivos da intervenção, observa-se que se destaca largamente, com 88,8%, a prática de actos qualificados pela lei penal como crimes, com o furto a surgir em primeiro lugar, seguido de crime de danos e roubo (1979-80).

Relativamente às medidas aplicadas, poder-se-à analisar os dados referentes às três Comissões dos COAS de Lisboa, Coimbra e Porto.

A Comissão de Protecção do Centro de Lisboa, no período entre 13 de Dezembro de 1978 e 31 de Dezembro de 1982, e num total de 1030 medidas, decidiu arquivar 510 processos, suspender provisoriamente 183 processos e aplicar 337 medidas.

Das medidas aplicadas destacam-se claramente as de entrega do menor: 49 medidas de entrega do menor à responsabilidade e orientação dos familiares, 37 medidas de entrega do menor aos familiares com acompanhamento educativo, 29 medidas de entrega do menor aos familiares com apoio de serviço especializado de assistência e 9 medidas de entrega de menor aos familiares com admoestação do mesmo. Surgem, também com significativa relevância, as medidas de submissão a regime de assistência (82 medidas aplicadas) e de internamento em estabelecimento de reeducação (64 medidas aplicadas).

A Comissão de Protecção do Centro do Porto apresentou uma lista das medidas aplicadas especificada por anos. Um primeiro aspecto refere-se ao decréscimo dos totais anuais. No ano de 1979, a comissão do centro do Porto dos 223 casos registados, 144 foram autos com decisão de arquivar; no ano seguinte, o número de medidas reduziu-se para 150, das quais 78 foram arquivamentos; em 1981, registando-se um acréscimo, relativamente ao ano anterior, registando-se um total de 187 medidas, das quais, 127 foram de arquivamento; em 1982, existe uma nítida redução do total de medidas, para 128, das quais 81 foram processos arquivados.

Considerando a evolução das medidas aplicadas, em 1979, registaram-se 25 medidas de admoestação, e em 1980 diminuíram para um total de 5, nos restantes anos em análise, não mais voltaram a ser aplicadas. A medida de acompanhamento educativo registou uma evolução paralela, tendo sido, no ano de 1979, aplicada em 10 situações, e, a partir daí iniciou um movimento descendente, passando para 7, em 1980, para 5, em 1981 e para 1 em 1982. Se compararmos, agora, a evolução das medidas de entrega aos pais ou

pessoa encarregada da guarda do menor e a medida de internamento em estabelecimento de reeducação, observamos que seguem movimentos distintos, ainda que paralelos. No ano de 1979, foram aplicadas 13 medidas de internamento e 3 de entrega aos pais; em 1980, as medidas de internamento perfizeram um total de 8, diminuído ligeiramente, e a entrega do menor aumentou para 13; no ano de 1981, a primeira medida aumentou significativamente registando um total de 15, enquanto a entrega do menor desceu para 2 situações; finalmente, no ano de 1982, regista-se um total de 17 medidas de internamento em estabelecimento de reeducação e 6 medidas de entrega do menor.

Nota-se, por outro lado, que a Comissão do Centro do Porto aplicou, nos três primeiros anos em análise, medidas de diverso tipo, mais ou menos distribuídas, como por exemplo, o encaminhamento para o serviço de acção directa, o encaminhamento para o centro regional de educação especial, o encaminhamento para a assistência médica, etc, medidas estas, que de uma forma geral, não aparecem ou não assumem relevância no ano de 1982. Neste ano, destaca-se nitidamente a medida de internamento em estabelecimento de reeducação e, num segundo plano, surge a frequência das aulas do Centro.

Na Comissão do Centro de Coimbra regista-se uma evolução um pouco distinta. Em 1979, foram registadas 81 participações das quais 36 tiveram posterior decisão de arquivamento; em 1980, perfazem um total de 78 participações, das quais 32 são arquivadas; em 1981, regista-se um número de participações igual ao ano anterior, sendo de 35 os arquivados; no ano de 1982, o número de participações aumentou para 92, aumentando também, o número de processos arquivados (64 participações).

Note-se que o ano de 1982 é aquele onde se regista um maior número de participações mas é, também, o ano que em que se aplica um menor número de medidas, 28 no total. Nos anos precedentes, apesar de um menor número de processos registados, aplicam-se, em 1979, 45 medidas, em 1980, 46

medidas e em 1981, 43 medidas. 1982 é o único ano em que a decisão de arquivamento é superior, e muito superior, ao número de medidas aplicadas pela comissão.

Relativamente ao tipo de medidas aplicadas, destaca-se, em 1979, as medidas de encaminhamento da situação ao centro de medicina pedagógica (9), de acompanhamento educativo (10) e de colocação no Centro em regime de internato ou semi-internato (10). No ano seguinte, a medida de acompanhamento educativo diminui para metade (5), a medida de vigilância da Comissão no aspecto escolar é aplicada em 4 situações, a colocação no Centro em regime de internato ou semi-internato aumenta para 15 casos e, destacando-se ainda, a referência para o Tribunal por falta de consentimento em 6 situações. Em 1982, a medida de acompanhamento educativo eleva-se a um total de 14 situações, destacando-se claramente nesse ano, sendo a segunda medida mais aplicada com 5 situações a de colocação no Centro.

3.3. As Comissões de Protecção de Menores na lei de 1991

As ideias subjacentes à criação das Comissões de Protecção junto dos COAS, foram retomadas e “actualizadas” em 1991, com a institucionalização das actuais comissões de protecção de menores.

No preâmbulo do referido diploma legislativo, pode ler-se que “ é princípio aceite que a problemática do menor negligenciado ou maltratado e também do menor que patenteia condutas desviantes exige uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional, articulada e flexível, de base local, que combine a qualidade da acção com o respeito pelos princípios e garantias constitucionais, em último caso assegurados pelos tribunais. A ideia inicial, de criação das comissões de protecção, deve ser retomada em termos actualizados, pois pode contribuir para dar resposta à sentida exigência de responsabilização de cada comunidade local pelas suas crianças e jovens, em total respeito e colaboração com a família”.

Duas ideias orientadoras ressaltam desta introdução, na linha, aliás, do que foi dito anteriormente: a interdisciplinariedade, e, agora também, a interinstitucionalidade, e a necessidade de responsabilização das comunidades locais pelos seus elementos mais jovens.

A temática da interdisciplinariedade na protecção dos menores, foi particularmente desenvolvida pelo Centro de Estudos Judiciários, e objecto de discussão no 1º Ciclo de Estudos sobre a Jurisdição de Menores e Família, que decorreu no Centro de Estudos Judiciários (CEJ).

A abordagem interdisciplinar compreende-se se assumirmos que “a criança não passa de um candidato à humanidade”¹⁷. A personalidade humana é criada, e desenvolve-se, através do processo de socialização, no qual o meio desempenha um papel fundamental. Assim, perante uma criança ou um jovem carecido de protecção, teremos sempre de considerar o meio que o envolve; protegê-lo implica, necessariamente, conhecer as diversas relações estabelecidas entre ele e a família, entre ele e a escola, com a comunidade e com o Estado, isto é, “a sua protecção terá de ter em conta a situação global, os eventuais distúrbios no seu processo de desenvolvimento terão de ser procurados no funcionamento da relação (global e complexa) entre o próprio individuo cultural e circunstancialmente situado e o seu objectivo de se tornar humano”.

O interesse do menor consiste precisamente na intervenção necessária e adequada à correcção da sua trajectória face ao seu objectivo. Definir este interesse implica uma abordagem interdisciplinar sistemática, a desenvolver no âmbito de uma cooperação interinstitucional (A. Rodrigues, 1996).

¹⁷ Henri Pieron. Inspirando-se nesta ideia, Almiro Rodrigues (1996) aborda a questão da interdisciplinariedade na protecção das crianças e dos jovens.

No seguimento desta conferência, na qual foram abordadas várias outras questões relativas à protecção da criança, surgiu, a partir de 1983/84, o Grupo Permanente de Análise da problemática relacionada com a jurisdição de menores e família (GPA), a funcionar em Lisboa, Aveiro, Braga e Coimbra, sob a égide do CEJ. O GPA, ao qual aderiram vários organismos e serviços, propôs-se a realizar um levantamento dos problemas existentes na área de protecção à infância e juventude e o respectivo estudo, interdisciplinar e interinstitucional, sobre as respostas existentes. Tendo por base os conhecimentos, assim adquiridos, pretendia-se formular propostas de acção numa lógica de coordenação e optimização dos recursos existentes.

Uma série de acções-piloto foram desenvolvidas, procurando incentivar esta nova forma de abordagem. Para além desta contribuição, mais visível na construção de uma verdadeira atitude interdisciplinar, o GPA foi o verdadeiro ponto de partida para um melhor conhecimento das instituições, entre si, e para uma desformalização e desburocratização das relações interpessoais e interinstitucionais. Nos anos que se seguiram, surgem, em todo o país, grupos interinstitucionais, interdisciplinares e desburocratizados de dos menores.

Esta nova atitude e estas experiências percussoras, encontram-se bem presentes no espírito do legislador de 1991, ao criar, através do Decreto-Lei nº 189/91, uma nova forma de protecção administrativa dos direitos e interesses dos menores.

Por um lado, retoma-se a base local, perdida em 1978, uma vez que a lei permite a criação de CPMs em todas as comarcas do país e, inclusivamente, nas comarcas que abranjam mais que um município, poderão ser instituídas Comissões de base municipal.

Por outro lado, a composição e modo de funcionamento destas Comissões é claramente interdisciplinar, prevendo-se que sejam integradas por representantes das mais variadas áreas, ligadas a estas questões, como seja o

Ministério Público, o Município, o Centro Regional de Segurança Social, os serviços locais de Educação, o Instituto da Juventude, as Instituições de Solidariedade Social, as autoridades policiais, as Associações de Pais e ainda por um médico e um psicólogo, essenciais quando se aborda questões relacionadas com a protecção de crianças e jovens.

As Comissões de Protecção possuem autonomia funcional, actuando sempre, e apenas, de acordo com a lei, no prosseguimento dos direitos e interesses do menor. Têm competência para aplicar medidas de protecção a crianças, até à idade de 12 anos, que se encontrem em situação de delinquência e para-delinquência e a menores, independentemente da idade, em situações de risco para a sua saúde, educação ou formação. Por outro lado, é-lhes atribuída uma acção preventiva e de colaboração com os tribunais em todas as situações de menores carenciados de protecção.

As comissões têm legitimidade para intervir por sua própria iniciativa e recebem participações de qualquer pessoa ou entidade, prescrevendo a lei um especial dever, em obediência ao interesse público, de participação a todas as autoridades escolares, policiais e de saúde.

Recebida uma participação, a comissão dá início às diligências de instrução, consideradas necessárias ao apuramento das circunstâncias participadas e adequadas à tomada de decisão final. As diligências de instrução deverão privilegiar o contacto pessoal, directo e informal. Antes de decidir aplicar qualquer medida, a comissão deverá, sempre que possível, ouvir o menor e seus responsáveis legais. As comissões podem aplicar qualquer medida nos termos dos art. 18º e 19º da OTM, com excepção das medidas de colocação institucional.

A lei procura assegurar o respeito pelos direitos fundamentais do menor e da sua família, limitando a intervenção das comissões administrativas à existência de consentimento expresso dos representantes do menor. A

intervenção cessa quando aqueles se oponham à intervenção ou à medida decidida pela comissão. Perante qualquer uma destas circunstâncias, a comissão remete obrigatoriamente o processo para o tribunal competente.

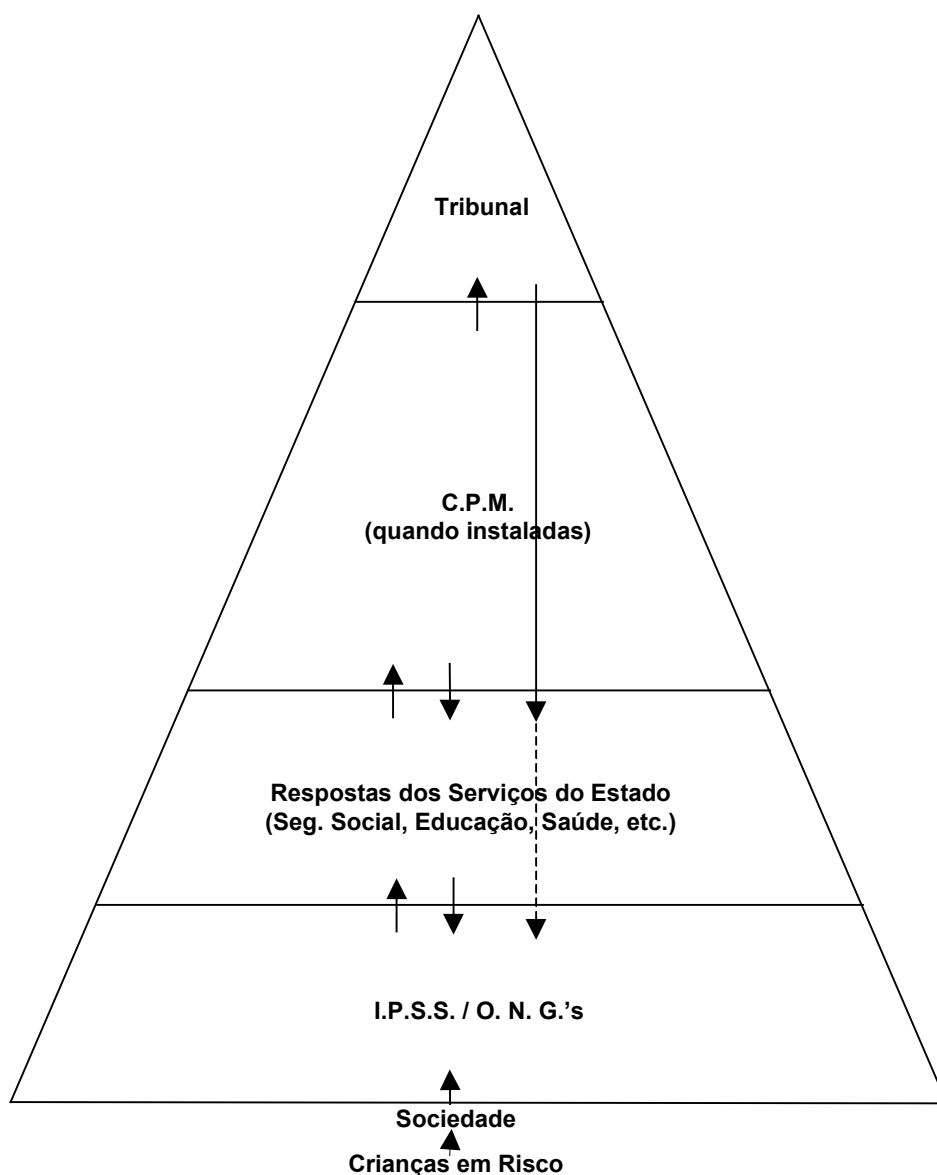
A articulação entre a comissão de protecção de menores e o tribunal é, assim, fundamental para o funcionamento do nosso sistema de protecção de menores, possibilitando uma rápida intervenção judicial, sempre que não seja possível à CPM actuar em primeira linha.

4. A protecção não judiciária dos menores em risco em Portugal: o estado e comunidade em acção

Em Portugal, como resulta do que temos vindo a expôr, o sistema de protecção dos menores em risco funciona em 5 níveis (Gráfico VII.1):

- a) Num primeiro nível é a família e os vizinhos que tornam autocompositivamente as medidas necessárias para proteger os menores dos perigos para a saúde, educação e desenvolvimento;
- b) a um segundo nível, temos a intervenção da sociedade organizada em Instituições Particulares de Solidariedade social e em organizações não governamentais que numa relação dual com os menores em risco e as sua famílias, após o seu consentimento, tornam as medidas adequadas para os proteger;

Gráfico VII.1
O sistema de protecção dos menores em situação de risco



- c) a um terceiro nível, teremos a intervenção dos serviços do estado (segurança social, saúde, educação, etc), que numa relação dual e com o consentimento dos pais tornam as medidas necessárias à protecção dos menores em situação de risco;
- d) no nível seguinte de intervenção, temos as Comissões de Protecção de Menores que actuam com o consentimento dos pais, quando os

níveis inferiores não conseguiram tomar as medidas, nomeadamente, por ser necessária uma intervenção institucional;

- e) no último nível temos a intervenção judicial nas comarcas onde não existem CPMs ou nos casos em que os pais de menores em risco não deram o consentimento, ou, tornaram ineficazes as medidas aplicadas pelas CPMs, ou estas consideram não ter meios suficientes para a intervenção.

Nos capítulos III a VI analisá-mos a intervenção judicial. Ora, na impossibilidade, por falta de dados registados e conhecidos de analisar a intervenção na base da pirâmide no primeiro e segundo níveis referidos de intervenção, decidimos fazer uma análise sincrónica da intervenção da Segurança Social nos anos de 1995 e 1996 e das comissões de protecção de menores no ano de 1996.

Assim, considerando que efectuámos o estudo relativamente a uma mesma estrutura social, procurámos determinar se as especificidades de actuação, dos níveis de protecção, ora em análise, implicam conclusões divergentes na caracterização dos menores seleccionados e de quem os introduz no sistema.

4.1. A intervenção do Sistema de Segurança Social na protecção de menores em situação de risco: 1995 e 1996

A caracterização, por nós elaborada, dos mobilizadores, dos menores seleccionados e, ainda, do tipo de resposta/encaminhamento dado, ao nível da protecção social, tem por base um estudo, realizado pela Direcção Geral da Acção Social, no âmbito do qual foi realizado um levantamento de todas os menores em situação de risco, sinalizadas aos Centros Regionais de Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia e Casa Pia, no período entre 2

de Janeiro de 1995 e 31 de Dezembro de 1996¹⁸. O universo de estudo abarcou 9550 crianças¹⁹.

O referido estudo pretendeu obter elementos de estudo, relativamente ao fenómeno dos menores em Risco, que permitissem uma melhor compreensão desta problemática, designadamente quem são os menores em situação de risco, quais as principais causas do risco e qual o encaminhamento dado às situações participadas.

4.1.1. Os mobilizadores da intervenção da Segurança Social²⁰

O relatório apresenta dois quadros relativos aos totais nacionais de mobilizadores, um com a distribuição das diversas entidades mobilizadoras por faixas etárias e outro por sexo do menor.

Uma primeira constatação será o facto de os valores atribuídos a cada um dos mobilizadores não se alterar de um quadro para outro, isto é, não só os mobilizadores seguem a mesma hierarquização como os respectivos valores de mobilização são muito semelhantes²¹.

¹⁸ A Direcção Geral de Acção Social, do actual Ministério do Trabalho e Solidariedade, solicitou a todos os CRSS o preenchimento de uma grelha e de um questionário, onde solicitava informações relativas às situações sinalizadas aos CRSS, ao número de crianças por tipo de causas e acompanhamento, à incidência das situações registadas, à situação sócio-familiar das crianças e ao modo como se processa a intervenção junto da criança e família. A Santa Casa da Misericórdia e a Casa Pia de Lisboa também aderiram ao preenchimento do questionário.

¹⁹ Analisamos, aqui, apenas os resultados nacionais, não os discriminando por Centros Regionais, por pretendermos, apenas, analisar o funcionamento da protecção social na sua globalidade.

²⁰ Agrupámos no Estado, os hospitais, as escolas, os outros serviços e respostas do Estado e os municípios. Agregámos na comunidade, as IPSS e Associações, os grupos, projectos e programas locais, e nos indivíduos, os vizinhos, as famílias e o menor.

²¹ Como resulta dos quadros, o Estado surge como o primeiro mobilizador, com uma pequena variação de 0,4%, seguido dos indivíduos, igualmente com uma ligeira variação de 0,3%.

Quadro VII.1**Os mobilizadores da Segurança Social por idade das crianças (1995 e 1996)**

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

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

A predominância do Estado, como mobilizador da Protecção Social (36,4%) adquire uma leitura diferente, se agregarmos a comunidade, por nós considerada como formas comunitárias organizadas, isto é, as estruturas, e os indivíduos, que na totalidade representam, por idade, 30,1%, e, por sexo, 29,7%. Concluimos, portanto, por um relativo equilíbrio de mobilização atribuída à Comunidade e ao Estado, consideradas na sua globalidade, desconstruída, porém, se considerarmos os diversos componentes de cada um desses universos.

Quadro VII.2**Os mobilizadores da Segurança Social por sexo dos menores em situação de risco**

	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Justiça	905	17,9%	889	19,3%	1794	18,6%
Autoridades Policiais	69	1,4%	61	1,3%	130	1,3%
Comissões de Protecção de Menores	595	11,7%	537	11,7%	1132	11,7%
Estado	1834	36,2%	1643	35,7%	3477	36,0%
Comunidade	222	4,4%	255	5,5%	477	4,9%
Indivíduo	1288	25,4%	1110	24,2%	2398	24,8%
Outros	157	3,1%	101	2,2%	258	2,7%
Total	5070		4596		9666	

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

Analisando, agora, cada um dos quadros individualmente, verificamos que, relativamente à mobilização dos diversos níveis por sexo do menor

participado, os valores são praticamente iguais em todos eles. Nenhum dos mobilizadores considerados selecciona preferencialmente os rapazes ou as raparigas.

No quadro da distribuição de mobilizadores por faixas etárias, verificamos, igualmente que, em cada categoria etária o Estado surge como primeiro mobilizador. Porém, se analisarmos individualmente as diversas categorias, os resultados serão diferentes.

O Estado predomina, claramente, na faixa etária de menores de 1 ano, com 57,0% da mobilização total, iniciando-se, a partir daí, um movimento descendente até atingir os 32,1% na faixa etária dos 13 aos 18 anos. A comunidade segue o mesmo movimento descendente do Estado, passando de 8,1%, nos menores de 1 ano, para 2,4% nos menores entre os 13 e os 18 anos. Os indivíduos registam uma curva inversa, representando apenas 16,7% da participação de menores de 1 ano, aumentando progressivamente à medida que se avança nas escalas etárias, até atingir 27,8% na faixa dos 13 aos 18 anos. Igual tendência registam as autoridades policiais e as Comissões de Protecção de Menores. O tribunal atinge o pico mais elevado na faixa dos 4 aos 6 anos e dos 13 aos 18. Temos, portanto, os diversos serviços e organismos do Estado a mobilizar claramente a intervenção social na faixa das crianças mais novas e, por contraposição, os indivíduos a conferir maior visibilidade aos adolescentes.

4.1.2. Caracterização sociológica dos menores e as causas do risco

Os quadros anteriores contêm, igualmente, informações relativas à distribuição de menores participados, por sexo e idade. No que respeita ao sexo dos menores, verifica-se um relativo equilíbrio, que se traduz em 48% de raparigas e 53% de rapazes.

Relativamente às diversas faixas etárias, a maior percentagem regista-se nos menores de idade compreendida entre os 7 e os 12 anos, com 37%; seguida do grupo etário dos 4 aos 6 anos, com 20,6%; dos menores entre os 13 e os 18 anos, com 18,4%; dos situados entre 1 e 3 anos, com 16,4%, e por último a faixa de menor incidência com 8%, os menores com menos de um ano.

As causas mais significativas de risco relativamente às crianças entregues à Segurança Social são a negligência, com 27,9%, o abandono, com, 12,4%, o alcoolismo e a toxicodependência de um dos progenitores, com 11,4% e 9,7% respectivamente e os maus tratos físicos, com 8,7%.

Se analisarmos a distribuição por sexo, verificamos que estas causas de risco registam valores semelhantes nos dois sexos. Assim, a distribuição do tipo de causa por sexo do menor é equilibrada, não se registando significativas variações percentuais, de maior ou menor incidência, em função do sexo do menor vítima (Quadro VII.3).

Quadro VII.3**As causas de risco por sexo dos menores relativamente às quais a Seg. Social interveio
(1995-1996)**

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

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

Resultados semelhantes surgem do cruzamento entre a variável tipo de situação e faixa etária (Quadro VII.4).

Se considerarmos as faixas etárias separadamente, verificamos que, em todas elas, a negligência surge como primeira causa do risco, seguida, com valores muito aproximados, do abandono e comportamentos aditivos dos progenitores.

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

Quadro VII.4

As causas de risco por faixa etária das crianças relativamente às quais a Segurança Social interveio

	< 1 ano		1 a 3 anos		4 a 6 anos		7 a 12 anos		13 a 18 anos		Desc.		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maus Tratos Físicos	60	7,7%	128	8,0%	169	8,4%	319	9,0%	171	9,5%	2	13,3%	849	8,7%
Negligência	196	25,1%	489	30,4%	615	30,5%	1001	28,1%	430	23,9%	3	20,0%	2734	27,9%
Abuso Sexual	3	0,4%	6	0,4%	21	1,0%	54	1,5%	59	3,3%		0,0%	143	1,5%
Abandono	132	16,9%	195	12,1%	260	12,9%	435	12,2%	195	10,9%		0,0%	1217	12,4%
Trabalho Infantil	0	0,0%	2	0,1%	1	0,0%	16	0,4%	30	1,7%		0,0%	49	0,5%
Fuga de Casa / Instituição	0	0,0%	0	0,0%	2	0,1%	5	0,1%	4	0,2%		0,0%	11	0,1%
Mendiciade	2	0,3%	3	0,2%	2	0,1%	7	0,2%	4	0,2%		0,0%	18	0,2%
Comportamentos desviantes	0	0,0%	1	0,1%	4	0,2%	62	1,7%	61	3,4%		0,0%	128	1,3%
Absentismo e abandono Escolar	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	21	0,6%	13	0,7%		0,0%	34	0,3%
Deficiência da Criança	1	0,1%	3	0,2%	1	0,0%	3	0,1%	3	0,2%		0,0%	11	0,1%
Doença da Criança	1	0,1%	2	0,1%	6	0,3%	18	0,5%	8	0,4%		0,0%	35	0,4%
Filhos de Gravidez Precoce	20	2,6%	10	0,6%	2	0,1%	5	0,1%	49	2,7%		0,0%	86	0,9%
Rejeição da Criança	11	1,4%	2	0,1%	1	0,0%	7	0,2%	7	0,4%		0,0%	28	0,3%
Pobreza / Exclusão Social	15	1,9%	37	2,3%	36	1,8%	52	1,5%	30	1,7%		0,0%	170	1,7%
Problemas habitacionais	1	0,1%	18	1,1%	8	0,4%	13	0,4%	8	0,4%		0,0%	48	0,5%
Desestruturção Familiar	5	0,6%	14	0,9%	21	1,0%	30	0,8%	7	0,4%		0,0%	77	0,8%
Consentimento Prévio para Adopção	40	5,1%	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%		0,0%	41	0,4%
Deficiência do Progenitor	2	0,3%	14	0,9%	4	0,2%	3	0,1%	8	0,4%		0,0%	31	0,3%
Instabilidade Afectiva e Dificuldade Económica	2	0,3%	4	0,2%	5	0,2%	3	0,1%	2	0,1%		0,0%	16	0,2%
Incapacidade dos Pais	1	0,1%	15	0,9%	49	2,4%	141	4,0%	54	3,0%	5	33,3%	265	2,7%
Morte do Progenitor	8	1,0%	29	1,8%	92	4,6%	218	6,1%	120	6,7%		0,0%	467	4,8%
Alcoolismo do Progenitor	70	9,0%	169	10,5%	208	10,3%	452	12,7%	211	11,7%		0,0%	1110	11,3%
Prostituição do Progenitor	56	7,2%	120	7,5%	137	6,8%	198	5,6%	84	4,7%		0,0%	595	6,1%
Tóxicoddependência do Progenitor	125	16,0%	210	13,1%	237	11,7%	266	7,5%	109	6,1%	1	6,7%	948	9,7%
Doença do Progenitor	11	1,4%	29	1,8%	22	1,1%	52	1,5%	23	1,3%	1	6,7%	138	1,4%
Cumprimento de Pena do Progenitor	13	1,7%	53	3,3%	73	3,6%	116	3,3%	60	3,3%		0,0%	315	3,2%
Emigração do Progenitor	0	0,0%	2	0,1%	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%		0,0%	4	0,0%
Inexistência de Apoio Específico	0	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	2	0,1%	0	0,0%		0,0%	3	0,0%
Tentativa de venda e homicídio da criança	1	0,1%	0	0,0%	2	0,1%	0	0,0%	0	0,0%		0,0%	3	0,0%
Outras	5	0,6%	50	3,1%	39	1,9%	64	1,8%	47	2,6%	3	20,0%	208	2,1%
Total	781		1607		2018		3564		1797		15		9782	

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

4.1.3. As respostas sociais à situação dos menores em risco

Quadro VII.5

As respostas da Seguranças Social aos menores em risco (1995-1996)

	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Família Biológioca	1681	34,6%	1481	32,5%	3162	33,6%
Família Alargada	838	17,3%	726	15,9%	1564	16,6%
Família Adoptiva	257	5,3%	215	4,7%	472	5,0%
Família de Acolhimento	863	17,8%	920	20,2%	1783	18,9%
Lar para Crianças e Jovens *	604	12,4%	633	13,9%	1237	13,1%
Centro de Acolhimento	241	5,0%	208	4,6%	449	4,8%
Colégio de Reeducação	2	0,0%	2	0,0%	4	0,0%
Residência de Estudantes	1	0,0%	4	0,1%	5	0,1%
Vizinhos	26	0,5%	21	0,5%	47	0,5%
Outras	90	1,9%	78	1,7%	168	1,8%
Não Identificadas	114	2,3%	149	3,3%	263	2,8%
Pendentes	138	2,8%	124	2,7%	262	2,8%
Totais	4855		4561		9416	

Fonte: Direcção Geral de Acção Social

A primeira resposta social aos menores em situação de risco que chegam ao conhecimento da Segurança Social foi a inserção na família biológica, com 33,6%. Este valor é reforçado se considerarmos, por um lado, o agrupamento de respostas no seio da família natural, agregando aos valores da família biológica e os da família alargada, que somam um total de 52,2%. Por outro lado, verificamos que as respostas de encaminhamento para família, que não a biológica, também registam uma elevada incidência, pelo que, se considerarmos o global, estas respostas, consideradas respostas não institucionais, totalizam 74,1%.

No levantamento de dados realizado pela Direcção Geral da Acção Social, procurou-se determinar o modo como se processa a intervenção dos serviços e quais são os seus principais problemas e necessidades.

Na sua maioria, os serviços referem que a intervenção é feita, sempre que possível, numa perspectiva de acompanhamento integrado, procurando-se a articulação e a integração de respostas inter-serviços. Procura-se, portanto, uma abordagem pluridisciplinar e articulada, aquela que, mais eficazmente, permite uma intervenção global no seio da família, na qual se encontram as principais causas da problemática do menor, procurando, sempre que possível, mantê-lo no seio da família biológica ou, sempre que seja retirado, trabalhar de forma a tornar possível a sua reintegração.

4.2. A análise do desempenho das Comissões de Protecção de Menores

O Decreto-lei nº 189/91 prevê a criação de Comissões de Protecção em todas as comarcas do País, a instalar, por Portaria, à medida que for considerado viável, designadamente tendo em atenção a disponibilidade dos meios de apoio.

De 1991 a Março de 1997, foram instaladas 118 Comissões de Protecção²².

Em Lisboa, Porto e Coimbra mantiveram-se em funcionamento as “antigas comissões” do COAS, com as atribuições que constam do art. nº 76º nº1 da OTM.

As comissões, nos termos do art. nº 23º do referido Decreto-lei, devem elaborar, após seis meses de funcionamento, um relatório sobre as actividades desenvolvidas, sendo um exemplar enviado ao Centro de Estudos Judiciários.

²² Em 1991, foram instaladas 2 CPMs, a de Leiria e Penafiel, em 1992, instalaram-se 18, no ano de 1993, surgiram mais 25, em 1994 foram instaladas mais 17, o ano de 1995 foi aquele em que maior número de CPMs foram instaladas, num total de 34, em 1996 surgem 21 e até Março de 1997 surgiram 2 Comissões.

O CEJ apresentou, em Março de 1997, o relatório-síntese referente ao ano de 1996, elaborado com base nos relatórios enviados pelas CPMs. Das 108 Comissões instaladas há mais de 6 meses, apenas 72 enviaram os referidos relatórios (67%)²³.

No nosso estudo sobre o desempenho das Comissões de Protecção de Menores, considerámos os dados contidos no referido relatório-síntese e recolhemos uma amostra de 12 relatórios, referentes a Sintra, Portimão, Santa Maria da Feira, Évora, Guimarães, Seixal, Ponta Delgada, Vila Franca do Campo, Alcobaça, Nazaré, Cascais e Vila Franca de Xira²⁴. Analisamos os dados, considerados mais relevantes, e elaborámos estudos de caso relativamente às Comissões de Cascais e Vila Franca de Xira²⁵, no qual nos restringimos, porém, a uma caracterização de mobilizadores das Comissões e a uma caracterização das crianças e suas famílias, que foram sujeitos à intervenção das Comissões de Protecção de Menores.

4.2.1. A criação e o funcionamento das comissões de protecção de menores

O relatório-síntese, começa por expôr a questão das instalações e do apoio administrativo, embora refira que, a maioria das Comissões não abordam estas questões. As que o fazem afirmam, em regra, funcionarem em instalações das autarquias locais. Apenas duas Comissões referem não dispôr de espaço próprio. Relativamente às condições administrativas de

²³ No relatório final, sobre a Justiça de menores a elaborar em 1999 apresentaremos uma análise da avaliação das Comissões de Protecção de Menores, desde 1992.

²⁴ Agradecemos à Dra. Fernanda Infante, autora do relatório-síntese, a disponibilidade e colaboração prestadas.

²⁵ O estudo de caso relativamente à comissão de Vila Franca de Xira tem por base elementos recolhidos pela Dra. Manuela Calheiros, psicóloga da Comissão, no âmbito de um trabalho pessoal de investigação.

funcionamento, apenas duas comissões, instaladas muito recentemente, referem ausência de apoio administrativo.

As questões relativas à composição e presidência das Comissões de Protecção não são abordadas neste relatório, surgindo, apenas uma referência à cooptação. Os elementos disponíveis indicam que, pelo menos, 6 Comissões terão cooptado elementos, provenientes de serviços ou instituições de diferentes áreas, como a educação, a saúde ou Instituições Particulares de Solidariedade Social.

No relatório em análise, aborda-se, seguidamente, a questão da periodicidade das reuniões e a presença/ausência dos respectivos membros. De um modo geral, as comissões realizam reuniões ordinárias, realizando, no entanto, reuniões extraordinárias sempre que necessário. De referir que 7 comissões reúnem semanalmente, 13 reúnem quinzenalmente e 2, Oeiras e Sintra, de três em três semanas, e mantêm um serviço permanente a funcionar aos fins-de-semana, férias e feriados.

Relativamente à presença dos membros das Comissões às reuniões agendadas, o relatório-síntese conclui que a regra é a assiduidade, com excepção dos representantes do Instituto Português da Juventude e das Associações de Pais, que, nalguns casos, nem sequer estão nomeados.

Finalmente, as comissões, ao abordarem a questão da implantação e divulgação nas comunidades locais, consideram estar satisfatoriamente inseridas no meio local, articulando positivamente com outras instituições e organismos. O processo de implantação foi, de uma forma geral, realizado com base em acções de divulgação, através dos meios de comunicação da comunidade, e de promoção e participação em colóquios, seminários e reuniões subordinados à questão das problemáticas das crianças residentes nos respectivos concelhos.

Quadro VII.6

A Caracterização do funcionamento das Comissões de Protecção de Menores

	Guimarães	St. Maria da Feira	Nazaré	Alcobaça	Sintra	Cascais
Ano de Criação	14-fev-1993	30-nov-1993	25-nov-1994	26-nov-1994	24-abr-1995	24-ago-1992
Início de Actividades	06-mai-1993	01-dez-1993	mar-1995	-----	-----	-----
Instalações	Sala cedida pela CM	Casa própria cedida pela CM	Edifício próprio cedido pela CM	Inst. cedidas por Lar Residencial	Casa arrendada pela CM	Casa cedida pela CM
Apoio Administrativo	Técnico da CM	Funcionária da CM a tempo inteiro	-----	Funcionária da CM a tempo inteiro	Funcionária da CM a meio-tempo	Funcinária da CM
Periodicidade de Reuniões	Quinzenal / Extra	Quinzenal	Ordinárias / Extra	de 3 em 3 semanas	-----	Semanal
Ausências	"Presença assídua todos membros"	Psicóloga, Educação, Ass. De Pais	Elevado absentismo IPJ	Elevado absentismo IPJ	-----	-----
Articulação com outras Instituições	Precária, "Duplicação de esforços"	-----	-----	Precária, "Falta apoio dos serviços locais"	Boa, "Trabalho em Rede"	-----
Divulgação	Conferência	-----	Meios de comunicação locais	Meios de comunicação locais	-----	-----
Implantação	Razoável	-----	Razoável	Boa	"Boa Receptividade da Comunidade"	-----

	Vila Franca de Xira	Seixal	Évora	Portimão	Ponte Delgada	Vila Franca do Campo
Ano de Criação	21-mai-1992	16-set-1994	03-abr-1993	03-nov-1993	07-ago-1992	07-ago-1992
Início de Actividades	-----	-----	-----	17-nov-1994	-----	-----
Instalações	Instalações do C.R.S.S.	Instalações da CM	-----	Edifício da CM	Instalações da CM	Salas cedidas pela CM
Apoio Administrativo	-----	Funcionário da CM	-----	Funcionária da CM a meio-tempo	Técnica da Cm a tempo inteiro	Funcionário da CM
Periodicidade de Reuniões	Semanal	-----	Quinzenal	Semanal / Extra	Semanal	Semanal
Ausências	"Pouca disponibilidade"	"Pouca disponibilidade"	-----	-----	-----	"Pouca disponibilidade"
Articulação com outras Instituições	-----	-----	Má, "Dificuldade obtenção respostas"	Boa, "Apoio dos serviços locais"	Boa	Boa, "Apoio dos serviços locais"
Divulgação	-----	-----	-----	Meios de comunicação locais	Encontros de divulgação / discussão	Reuniões com os instituições locais
Implantação	-----	Razoável	Insuficiente	-----	Boa	Boa

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Na nossa amostra verifica-se, igualmente, que, com excepção de duas comissões, todas se encontram instaladas em espaços, cedidos ou arrendados, pelas autarquias locais. A de Alcobaça funciona em instalações cedidas pelo lar residencial e a de Vila Franca de Xira funciona em instalações do Centro Regional de Segurança Social, ainda que, neste caso, seja de destacar que, por motivos de encerramento temporário das instalações da Segurança Social, as reuniões da Comissão decorram, desde o início do ano de 1998 em sala cedida pela Câmara Municipal.

No que respeita à questão do apoio administrativo, nenhuma das comissões refere a ausência do mesmo, apenas algumas destacam a conveniência de virem a dispôr, no futuro, de uma funcionária a tempo inteiro. Em todas, o apoio administrativo é assegurado por funcionários municipais.

Constata-se, assim, que, de um modo geral, as autoridades municipais têm assegurado, em cumprimento do art. 4º nº 1 do Decreto-Lei nº 189/91, o regular funcionamento das Comissões de Protecção.

Tal como no relatório síntese, não nos foi possível analisar as questões da presidência, composição e cooptação, por manifesta falta de informação dos relatórios. Considerando a regulamentação legal destas questões, nos arts. Nº 13º e 15º do referido Decreto-Lei, as comissões não terão, provavelmente, considerado relevante a abordagem das mesmas.

Na amostra que recolhemos, verifica-se a existência de um número elevado de comissões que adoptaram a periodicidade semanal e quinzenal, existindo apenas uma comissão que reúne mensalmente²⁶. De uma forma geral, referem a realização de reuniões extraordinárias sempre que a natureza e urgência das situações assim o exija.

Os elementos nomeados, com níveis de absentismo mais elevados nas reuniões das Comissões, são os representantes do Instituto Português da Juventude, os representantes das Associações de Pais e o psicólogo. De uma forma geral, as Comissões afirmam, até mesmo em ocasiões públicas, o elevado absentismo do representante do IPJ e a dificuldade, frequente por razões burocráticas, em dispôr de um psicólogo ao serviço da Comissão. A Comissão de Cascais, por exemplo, apenas conseguiu obter a assistência permanente de um psicólogo através da sua cooptação.

Apesar da assiduidade da maioria dos seus membros, algumas comissões referem a falta de disponibilidade, atribuída, fundamentalmente, à

²⁶ A escolha dos relatórios integrantes da amostra foi totalmente aleatória, tendo-se procurado apenas, seleccionar os mais desenvolvidos e com conteúdo mais elaborado. Ao se constatar a existência de conclusões discrepantes, relativamente à periodicidade das reuniões, apenas poderemos concluir que aqueles relatórios mais pormenorizados e com maior desenvolvimento técnico, correspondem às comissões que reúnem mais frequentemente.

necessidade, e dificuldade, de conciliar carreira profissional com actividades da comissão²⁷.

Por último, a questão da articulação. Apesar de surgirem referências a algumas dificuldades que se manifestam, fundamentalmente, na ausência de respostas sociais, poderemos afirmar que, em geral, nos relatórios analisados ressalta a ideia de uma receptividade e implantação razoável junto das entidades locais e da comunidade.

Através da análise das referidas variáveis, procurámos aferir das condições de funcionamento e da aceitação da comunidade, e estabelecer uma possível relação entre a “idade” das Comissões e a sua acção. Essa relação revelou-se inexistente, pelo que poderemos, eventualmente concluir, que a longevidade das comissões de protecção de menores não implica, necessariamente, um funcionamento mais eficaz e uma maior implantação na comunidade local.

4.2.2. As metodologias de trabalho nas Comissões de Protecção de Menores

Na nossa amostra, não analisámos a questão da metodologia do trabalho utilizada nas Comissões, por dispormos de um nível de informação considerado insuficiente. Porém, a leitura dos relatórios da amostra, nos quais encontrámos referências a esta questão, leva-nos a remeter este aspecto para o relatório síntese.

No que respeita à organização processual das comissões, a metodologia é, em regra, a mesma em todas as CPMs, iniciando-se o processo pela

²⁷ A disponibilidade distingue-se de assiduidade, no sentido que os membros das CPMs são, em regra assíduos às reuniões convocadas, mas dispõem de um tempo muito limitado para acompanhar os processos pendentes.

participação da situação, que é registada em livro próprio, discutida em reunião da comissão, na qual se definem estratégias de intervenção e diligências a realizar. A regra continua a ser a de organizar um processo para cada menor, embora algumas comissões tenham adoptado, como melhor prática, organizar um processo único para vários menores inseridos no mesmo agregado familiar. O processo, ou o trabalho a realizar, é distribuído pelos elementos da comissão, que realizam as necessárias diligências de instrução, designadamente, a recolha do consentimento dos responsáveis pelo menor e audições aos técnicos das instituições participantes na situação. No final, a decisão é tomada.

De destacar que, algumas comissões, têm vindo a adoptar procedimentos inovatórios, como por exemplo, distribuir os processos ao representante da valência, ou da principal área do saber, mais próxima da problemática do menor.

4.2.3. A mobilização das Comissões de Protecção de Menores

Ao abordar a questão dos mobilizadores da actuação das Comissões, o relatório-síntese elabora um quadro comparativo entre 1995 e 1996, através do qual é possível constatar algumas alterações na hierarquia no escalonamento das entidades, que mais situações participaram à comissão. Quer no ano de 1995, quer no ano de 1996, as entidades que mais mobilizaram a comissão foram os estabelecimentos de ensino. Porém, enquanto no ano de 1995 o segundo mobilizador era o Ministério Público, no ano seguinte o Ministério Público surge apenas no 8º lugar da escala. Os estabelecimentos de saúde e os tribunais registam um aumento do nível de mobilização, no ano de 1996, sendo, respectivamente, a segunda e a terceira entidade. Os familiares surgem, em 1996, como o quarto mobilizador, mantendo-se igual ao ano precedente, paralelamente com as autoridades policiais, que em 1995 eram registados na sexta posição. As IPSS e os próprios menores mantiveram, no ano de 1996, a reduzida participação que registaram no ano anterior.

De salientar, a este propósito, que, por um lado, algumas comissões têm “mobilizadores maioritários”, como por exemplo: nas de Águeda e Viseu, cujas participações provêm em especial dos tribunais; a de Cascais, na qual verifica-se uma clara predominância das próprias entidades representadas na comissão, em particular a Procuradoria e o Círculo Judicial; na de Setúbal, pelo Ministério Público; na das Caldas da Rainha, pela saúde e; na de Vila Verde, pela Segurança Social. Por outro lado, determinadas comissões apresentam uma distribuição mais ou menos homogénea de mobilizadores, destacando-se o exemplo de Évora.

Quadro VII.7

Os Mobilizadores nas Comissões de Protecção de Menores²⁸

	Guimarães		St. Maria da Feira		Alcobaça		Cascais		Vila Franca de Xira	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
O Menor			1	0,8%						
Particulares	1	2,5%	10	8,0%	15	18,8%	14	12,6%		
Familiares	1	2,5%	14	11,2%	13	16,3%				
I. P. S. S. / O. N. G. s	1	2,5%	6	4,8%	4	5,0%	7	6,3%	3	2,9%
Escolas	11	27,5%	68	54,4%	32	40,0%	25	22,5%		
Saúde			9	7,2%	5	6,3%	24	21,6%	10	9,8%
Segurança Social	6	15,0%	2	1,6%			2	1,8%	14	13,7%
Outras respostas do Estado	1	2,5%	2	1,6%	4	5,0%	2	1,8%	33	32,4%
Autarquias	1	2,5%			3	3,8%	5	4,5%	23	22,5%
Polícia	4	10,0%			4	5,0%	7	6,3%	12	11,8%
Outras CPMs	1	2,5%	8	6,4%			7	6,3%		
Ministério Público							14	12,6%		
Tribunais	13	32,5%	5	4,0%			4	3,6%	7	6,9%
Desconhecidos										
Total	40		125		80		111		102	

	Seixal		Evora		Portimão		Ponte de Delgada		Vila Franca do Campo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
O Menor					1	2,0%				
Particulares	2	3,6%			5	9,8%				
Familiares	4	7,1%			5	9,8%	10	15,4%	1	1,7%
I. P. S. S. / O. N. G. s	7	12,5%	1	5,9%	3	5,9%	1	1,5%		
Escolas	12	21,4%	4	23,5%	13	25,5%	24	36,9%	52	86,7%
Saúde	2	3,6%	2	11,8%	6	11,8%	4	6,2%	1	1,7%
Segurança Social			3	17,6%	1	2,0%				
Outras respostas do Estado					1	2,0%	8	12,3%		
Autarquias			2	11,8%						
Polícia	15	26,8%	5	29,4%	3	5,9%	11	16,9%		
Outras CPMs	2	3,6%							1	1,7%
Ministério Público							1	1,5%		
Tribunais	7	12,5%			13	25,5%	3	4,6%	5	8,3%
Desconhecidos	5	8,9%					3	4,6%		
Total	56		17		51		65		60	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

²⁸ Outras respostas do Estado, inclui os organismos como o PAFAC e a linha SOS Criança e também os diversos serviços locais do Estado. Três dos relatórios não apresentam dados relativos a esta questão: Sintra, Nazaré e Alcobaça. O relatório da CPM de Portimão apresenta os mobilizadores de todos os processos pendentes em 31 de Dezembro de 1996, independentemente do ano de registo.

Na amostra em análise, verificámos, igualmente, que as escolas são um mobilizador privilegiado das Comissões de Protecção de Menores, e mesmo maioritário, como na Comissão de Vila Franca do Campo, com 86,7% e na Comissão de Santa Maria da Feira, com 54,4%. A área da saúde, isto é, hospitais e centros de saúde, assume, igualmente, uma importância significativa no conjunto da amostra, destacando-se Cascais com 21,6%, Évora, com 11,8% e Portimão, com 15,8% (Quadro VII.7).

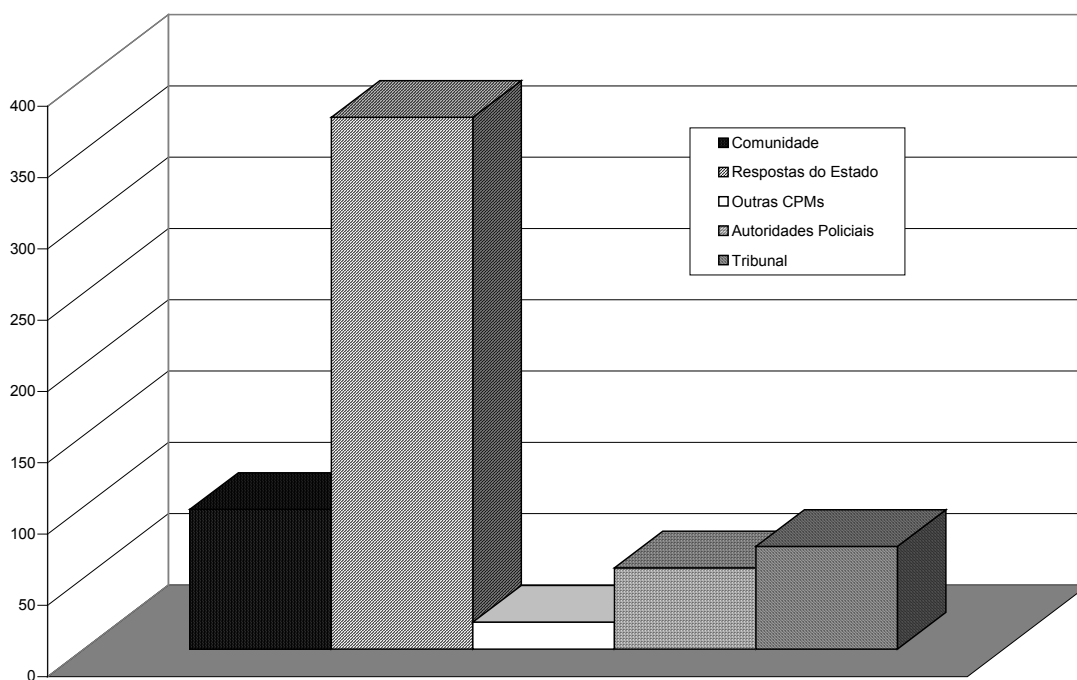
O Ministério Público não assume expressão significativa, à excepção da comissão de protecção de menores de Cascais, destacando-se, porém, que o relatório da comissão de protecção de menores de Guimarães não diferencia as participações provenientes das Secretarias Judiciais e da Procuradoria - Geral, junto dos tribunais, o que abre a hipótese de outras Comissões igualmente não o fazerem, quando quantificam a categoria tribunais.

As autoridades policiais surgem como um importante mobilizador das comissões de protecção de menores, com valores que vão de 6,3% em Cascais, até 26,8% no Seixal, e 29,4% em Évora.

O menor não assume expressão estatística, na mobilização das Comissões de Protecção de Menores embora os familiares e, em algumas Comissões, os particulares, surjam com relativo destaque. É curioso notar que em duas Comissões, a de Guimarães e a de Portimão, os familiares e os particulares registam igual número de participações, enquanto que, noutras, surge uma mobilização expressiva dos particulares e inexistente dos familiares, como é o caso de Cascais, registando-se situação inversa na de Ponta Delgada, com uma expressiva participação dos familiares e inexistente dos particulares. Este dado poderá ser lido como uma mera divergência de notação da própria Comissão, que abarque na categoria dos particulares os que são familiares e vice-versa. Poderemos, porém, questionar se, nas comunidades em que a família se remete a um papel mais inactivo, não será esse papel

desempenhado pelos vizinhos, amigos e conhecidos que, em substituição da família, procuram zelar pela protecção dos menores.

Gráfico VII.2
Mobilizadores



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Analizados estes valores, procurámos determinar a mobilização atribuída aos diversos níveis de protecção existentes na sociedade, partindo do informal para o formal e do formal não judiciário para o formal judiciário, considerando a polícia como a porta de entrada no nível judiciário²⁹. Concluimos que, no total da amostra, o nível formal se destaca visivelmente dos restantes, com 61,6% do total. Apenas na Comissão de Protecção do Seixal se verifica uma distribuição homogénea entre os diversos níveis.

²⁹ Agrupámos o menor, os familiares, os particulares e as IPSS e ONG's no nível informal, as escolas, a saúde, a Segurança Social, as autarquias e outras respostas do Estado no nível formal, as Comissões de Protecção no nível formal não judiciário e o Ministério Público e tribunais no nível formal não judiciário.

Esta análise permite-nos concluir que o Estado assume um papel de intermediário entre a Comunidade e as formas de protecção organizadas na própria comunidade. Os diversos serviços do Estado, organizados localmente, constituem o principal mobilizador das comissões, para as quais enviam participações relativas às situações com que contactam no desenvolvimento das suas atribuições específicas.

Este dado parece surgir intimamente ligado à participação destas entidades na composição das comissões de protecção de menores, que facilita a passagem das situações, filtradas pelos serviços do Estado, para a esfera de actuação das Comissões. Esta relação surge clara no exemplo da Comissão de Protecção de Cascais, na qual mais de metade das participações, relativas ao ano de 1996, são atribuídas às entidades nela representadas, consideradas como um todo.

Não obstante o predomínio da entidade Estado, regista-se um nível mobilizatório significativo por parte da própria comunidade, de 16,2%, o que nos leva a concluir pela existência de uma boa implantação e aceitação das comissões de protecção de menores nas respectivas comunidades locais, considerando que esta forma de protecção administrativa surgiu apenas em 1991³⁰.

³⁰ Crayencour (1979) faz uma apreciação crítica da experiência das Comissões de Protecção criadas pela lei belga de protecção à Juventude, de 1965, afirmando que a criação das comissões não teve o efeito de sustar o aumento incessante do número de casos apresentados ao Ministério Público. Analisando os números relativos ao ano de 1977, conclui que, das famílias assinaladas às autoridades, incluindo Ministério Público e Comissões, 95 dirigiram-se ao Ministério Público e apenas 5 às Comissões, sendo que apenas uma família se dirigiu directamente à comissão. A conclusão a que se pretende chegar será a de que os casos

4.2.4. A Caracterização sociológica dos menores em situação de risco

a) A Idade dos menores

O relatório-síntese procura elaborar uma caracterização dos menores e suas famílias. A análise elaborada terá de ser lida tendo em consideração que, alguns dos relatórios apresentados pelas comissões de protecção de menores, não contêm estes dados ou abordam-nos de uma forma incompleta. Não obstante, permitem-nos retirar as principais tendências existentes nas comissões.

Determinar o número exacto de menores sinalizados, pela primeira vez no ano, não é tarefa fácil, calculando-se, porém que, com base nas informações disponíveis, no ano de 1996 tenham sido instaurados, nas diversas Comissões, cerca de 3000 processos, correspondentes a 3500 crianças³¹.

A idade dos menores é um aspecto que apenas 17 comissões referem nos seus relatórios, sendo, portanto, insuficiente a informação disponível. Porém, é de destacar que, dos 17 relatórios, 15 referem que a maioria das situações, onde intervêm, os menores situam-se na faixa etária até aos 12 anos de idade (Quadro VII.8).

apresentados à comissão pela família são substancialmente inferiores aos apresentados por outros organismos, desvirtuando as funções de prevenção social da mesma.

³¹ O próprio relatório-síntese refere que avançar com estes números poderá ser uma imprudência, pois, futuramente, com a publicação desta informação pelo GEP, poderemos ser surpreendidos com números completamente diferentes. No entanto, é importante começar-se a avaliar o volume de trabalho desenvolvido pelas comissões.

Quadros VII.8
A idade dos menores

	Alcobaça		Sintra		Cascais	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dos 0 aos 6 anos	45	33,8%	76	36,0%	68	35,6%
Dos 6 aos 12 anos	55	41,4%	89	42,0%	57	29,8%
Maiores de 12 anos	33	24,8%	46	22,0%	62	32,5%
Desconhecido					4	2,1%
Total	133		211		191	

	Seixal		Évora		Portimão	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dos 0 aos 6 anos	23	23,0%	3	17,6%	34	41,5%
Dos 6 aos 12 anos	30	30,0%	13	76,5%	27	32,9%
Maiores de 12 anos	24	24,0%	1	5,9%	21	25,6%
Desconhecido	23	23,0%				
Total	100		17		82	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Uma vez que os vários relatórios analisados, utilizam diferentes critérios de enquadramento dos menores por faixas etárias, sistematizámos as informações recolhidas em dois quadros distintos.

Numa primeira leitura, analisando os totais de cada Comissão de Protecção, podemos constatar que existe um equilíbrio na distribuição dos menores pelos escalões etários, com excepção de Évora (76,5% dos menores encontram-se no escalão dos 6 e os 12 anos, 17,6% tem idade inferior aos 6 anos e 5,9% de maiores de 12 anos) e de Ponta Delgada (69,1% dos menores têm idade até 12 anos e 30,9% dos menores têm 12 ou mais anos (Quadro VII.9).

Quadro VII.9
A idade dos menores

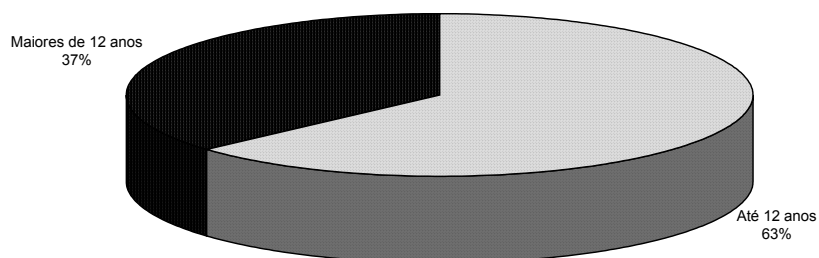
	Ponta Delgada		Vila Franca do Campo	
	Nº	%	Nº	%
Até 12 anos	85	69,1%	42	46,2%
Maiores de 12 anos	38	30,9%	49	53,8%
Total	123		91	

	St. Maria da Feira		Guimarães	
	Nº	%	Nº	%
Até 12 anos	191	50,4%	55	49,5%
Maiores de 12 anos	188	49,6%	56	50,5%
Total	379		111	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

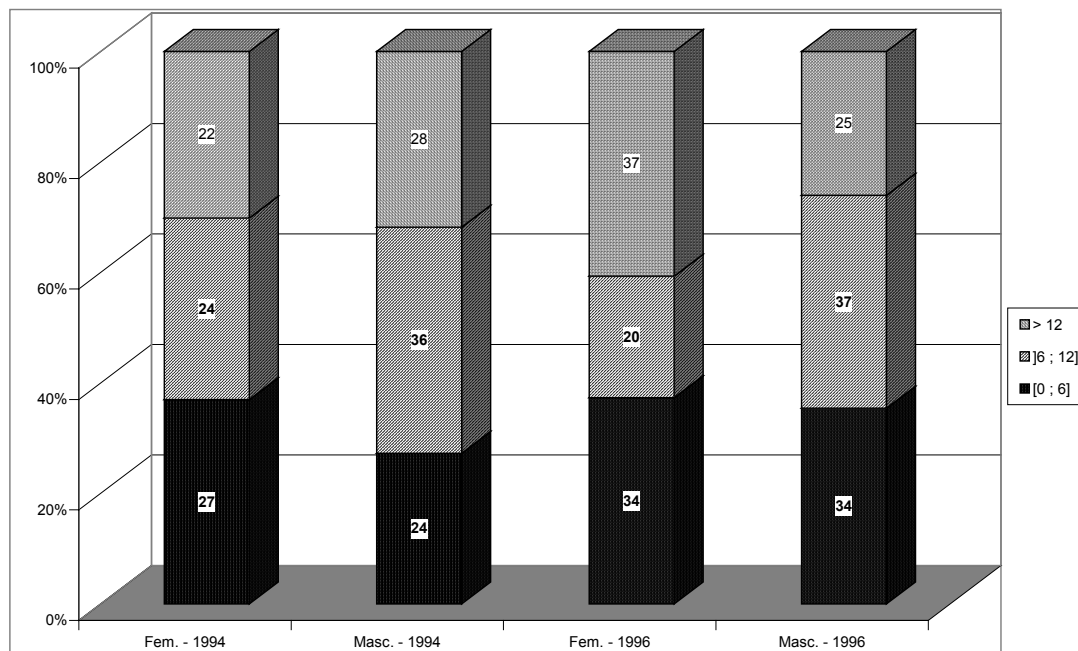
Porém, se analisarmos, agora, os totais da amostra verificaremos uma expressiva preponderância da faixa etária até 12 anos, com 63% do total. As Comissões de Protecção intervêm, assim, fundamentalmente, nas situações de crianças com menos de 12 anos (Gráfico VII.3).

Gráfico VII.3
A idade dos menores nas 12 Comissões de Protecção de Menores



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Gráfico VII.4

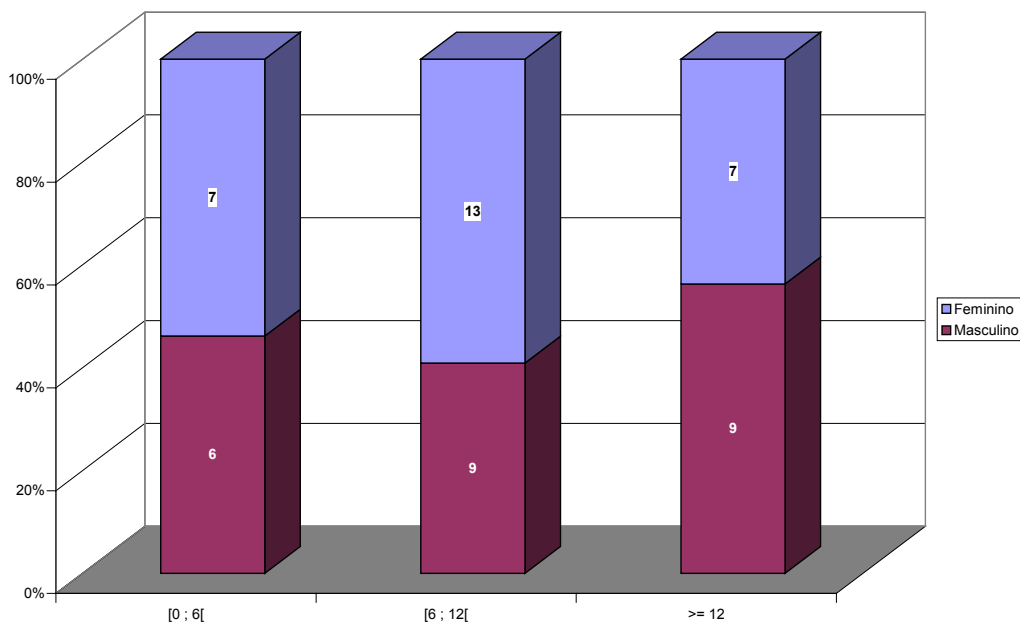
A idade dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Cascais

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

No Gráfico VII.4, relativo a CPM de Cascais, verificamos que em 1994, tínhamos um total de 51 menores na faixa etária dos 0 aos 6 anos, 60 na faixa dos 6 aos 12 anos e 50 com idade igual ou superior a 12 anos. No ano de 1996, temos 68, 57 e 62 menores, no primeiro, segundo e terceiro escalões, respectivamente.

Procedendo a uma agregação dos escalões etários, verificamos que, no ano de 1994, 111 menores com idade inferior a 12 anos, número que aumenta ligeiramente no ano de 1996, num total de 125 menores. Com mais de 12 anos, registam-se 50 menores em 1985 e 62 em 1996.

Gráfico VII.5

A idade dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Pela leitura do Gráfico VII.5³² e procedendo ao mesmo tipo de análise, verificamos que registou-se na CPM de Vila Franca de Xira, agrupando as idades, temos um total de 35 menores de idade inferior a 12 anos e 16 menores com idade igual ou superior a 12 anos. Sendo certo que o maior número se situa na faixa etária dos 6 aos 12 anos.

Da análise destas duas Comissões de Protecção de Menores resulta, também, que a sua acção se destina preponderantemente para as crianças menores de 12 anos.

³² M. Calheiros, trabalho de investigação supra referido.

b) O sexo dos menores

Quadro VII.10**Sexo dos Menores nas Comissões de Protecção de Menores³³**

	Sintra		Cascais		Seixal	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Feminino	95	45,0%	94	49,2%	37	44,6%
Masculino	116	55,0%	97	50,8%	46	55,4%
Desconhecidos					17	20,5%
Total	211		191		83	

	Évora		Portimão		Vila Franca do Campo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Feminino	5	29,4%	32	39,0%	28	30,8%
Masculino	12	70,6%	50	61,0%	63	69,2%
Desconhecidos						
Total	17		82		91	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

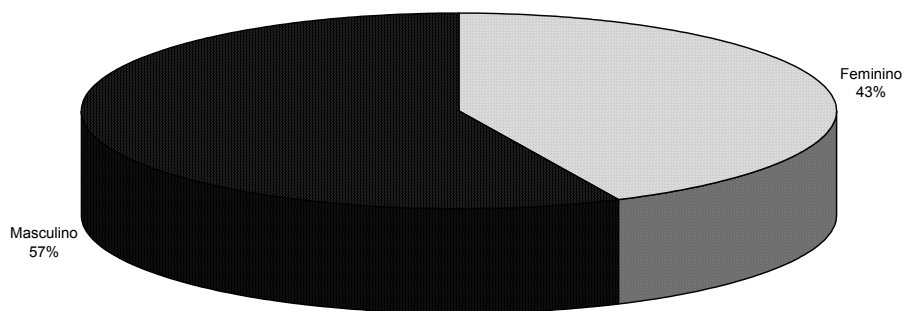
Relativamente à variável sexo do menor, encontramos Comissões nas quais se verifica uma distribuição equilibrada, como Sintra, Cascais e Seixal, e Comissões em que existe uma clara preponderância das crianças de sexo masculino: Évora, com 70,6 %, Portimão, com 61,0% e Vila Franca do Campo, com 69,2% (Quadro VII.10).

Esta discrepância poderá ser atribuída a diferenças estruturais das comunidades em questão, sendo Sintra, Cascais e Seixal comunidades situadas em zonas periféricas, com características semelhantes às dos grandes centros urbanos, ao contrário de Évora, Portimão e Vila Franca do Campo, de características mais rurais. Nestas comunidades, as raparigas

³³ Na nossa amostra, apenas 6 Comissões de Protecção de Menores, referem dados sobre o sexo dos menores.

ocupam um papel distinto das que vivem em centros urbanos, mais expostas a situações de risco e menos protegidas pela família e sociedade³⁴.

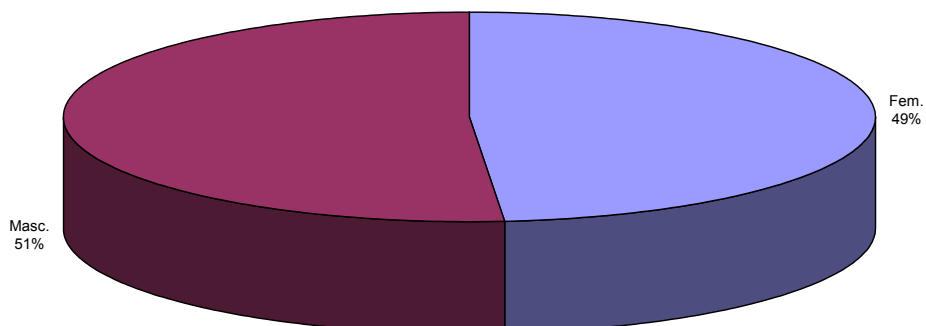
Gráfico VII.6
O sexo dos menores no total das Comissões de Protecção de Menores



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Se analisarmos os totais da amostra, verifica-se que a distribuição revela uma ligeira preponderância dos rapazes, com 57% do total. Considerando que dispomos, apenas, de dados referentes a 6 comissões e que, dessas, metade se insere em comunidades de características rurais e metade em comunidade periféricas de tipo urbano, compreende-se que o total seja relativamente equilibrado (Gráfico VII.6).

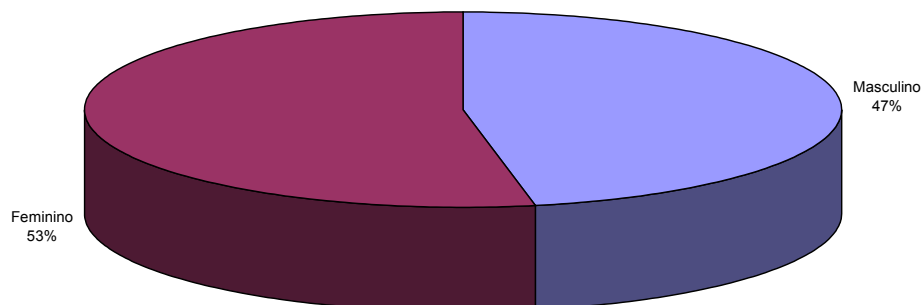
³⁴ É significativo, por exemplo, que na Comissão de Menores de Sintra, com uma área de intervenção mista, dividida entre freguesias rurais e urbanas, 66% dos processos registados respeitam a freguesias urbanas e apenas 34% respeitam a freguesias rurais. Como se descreve no respectivo relatório, as freguesias urbanas têm um potencial de problemas que se tornou evidente nas actividades da comissão.

Gráfico VII.7**O sexo dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Cascais**

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Na Comissão de Protecção de Menores de Cascais, verificamos que também existe uma distribuição homogénea, entre crianças de sexo masculino (51%) e de sexo feminino (49%), tendência que já se verificava em 1994, com 55% e 45% respectivamente (Gráfico VII.7).

Procedendo a um cruzamento das variáveis sexo e idade, verificamos que, no ano de 1994, existiam 27 raparigas e 24 rapazes com idades entre os 0 e os 6 anos, 24 raparigas e 36 rapazes entre os 6 e os 12 e 22 raparigas e 28 rapazes com idade superior a 12 anos. No ano de 1996 temos 34 raparigas e 34 rapazes entre os 0 e os 6 anos, 20 raparigas e 37 rapazes dos 6 aos 12 anos, 37 raparigas e 27 rapazes de idade superior a 12 anos. Nota-se, em ambos os anos, uma clara predominância dos rapazes na faixa etária entre os 6 e os 12 anos, que poderá eventualmente ser explicada através da variável tipo de situação participada.

Gráfico VII.8**O sexo dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira**

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

No universo de casos estudados na Comissão de Vila Franca de Xira, verificamos que a distribuição é igualmente homogénea, embora, ao contrário de Cascais e do total da amostra que recolhemos, a tendência, aqui, seja para uma ligeira preponderância das raparigas, com 53% do total (Gráfico VII.8).

Cruzando as variáveis sexo e idade, verificamos, igualmente que na faixa etária dos 0 aos 6 anos de idade, a distribuição é homogénea, alterando-se significativamente na faixa seguinte, em que predominam os rapazes.

c) As famílias dos menores

O relatório síntese conclui que, nesta questão, predominam factores como o analfabetismo ou a baixa escolarização e um reduzido nível de formação profissional, com elevados índices de desemprego, ou emprego precário, em categorias de trabalhadores indiferenciados. Verifica-se a existência de situações de doença mental, alcoologia, toxicodependência e prostituição. A estrutura familiar é, predominantemente, disfuncional, estando muitas vezes ausente uma das figuras parentais.

São famílias de baixos rendimentos económicos, que vivem em bairros sociais degradados, predominando as casas com reduzidas condições de habitabilidade.

Não analisámos em pormenor, relativamente à totalidade da amostra, a caracterização das famílias, remetendo para o relatório síntese e fazendo referências a algumas comissões, que abordam esta questão de uma forma mais elaborada e completa.

O relatório da Comissão de Sintra analisa, para além das variáveis idade e sexo, o tipo de família a que o menor pertence, utilizando 4 tipos de família fundamentais: a nuclear, constituída por pai, mãe e filhos, a monoparental, agrupando apenas o pai ou a mãe e os filhos, a reconstituída após separação/divórcio e um tipo residual de outras famílias, como por exemplo, famílias sem pais, famílias de acolhimento de facto, situações de abandono, e famílias de composição instável. Nestes tipos de família fundamentais foram incluídas três categorias: simples, extensa, que inclui pais, avós e netos e a alargada, agregando pais, avós, netos e colaterais.

A distribuição dos processos, por tipos de família, mostra que 35% pertencem a famílias de tipo nuclear, 33% a famílias de tipo monoparental, 15 % a famílias reconstituídas e 17% pertencem a outro tipo de famílias, sendo que, em todos eles destaca-se fortemente a categoria simples.

Verifica-se, portanto, que, em termos relativos, predomina a família de tipo nuclear. Porém, se agregarmos as diversas categorias, procurando determinar a presença de ambos os progenitores no dia a dia dos menores, verificaremos que 65% das crianças registadas na Comissão de Sintra não têm ambos os pais consigo, registando-se uma elevada percentagem de famílias monoparentais.

O relatório da Comissão de Sintra analisa, igualmente, a incidência de determinadas situações-problema nos elementos do agregado familiar. No universo dos processos registados, a incidência de problemas é de 75%, isto é, em dois terços dos processos registados na Comissão, é atribuída à família do menor a existência de, pelo menos, uma das situações-problema consideradas.

Os problemas que registam maior incidência são a desorganização familiar, a toxicodependência, o alcoolismo, e a prostituição.

A Comissão de Protecção de Vila Franca do Campo trabalhou, no ano de 1996, com 91 menores o que correspondeu a um acompanhamento de 70 famílias. Tendo elaborado a sua caracterização geral, concluiu que, mais de 50% apresenta graves problemas económicos. São famílias, em regra, numerosas, caracterizadas por um baixo nível de rendimentos económicos, predominando o desemprego ou emprego precário. As casas que habitam apresentam-se muito degradadas, sendo frequente várias famílias partilharem um mesmo espaço comum. Residem em bairros sociais nos quais o ambiente é, por si só, propiciador de muitas das situações denunciadas a esta Comissão. É frequente, por exemplo, os pais dizerem: “se os filhos dos meus vizinhos não vão à escola e nada lhes acontece, porque é que os meus têm de ir?”.

É característica, quase geral destas famílias, apresentarem disfunções familiares graves, que se repercutem directamente no crescimento saudável dos filhos, nomeadamente, a desresponsabilização dos pais na educação dos filhos, a falta de capacidade parental, que se traduz em situações de negligência, relações familiares conflituosas, alcoolismo, separação e até analfabetismo.

O relatório da Comissão de Protecção da Nazaré faz, igualmente, uma menção particular aos “fenómenos da toxicodependência e da alcoologia, que apresentam uma considerável gravidade, estando na origem da maioria das participações”.

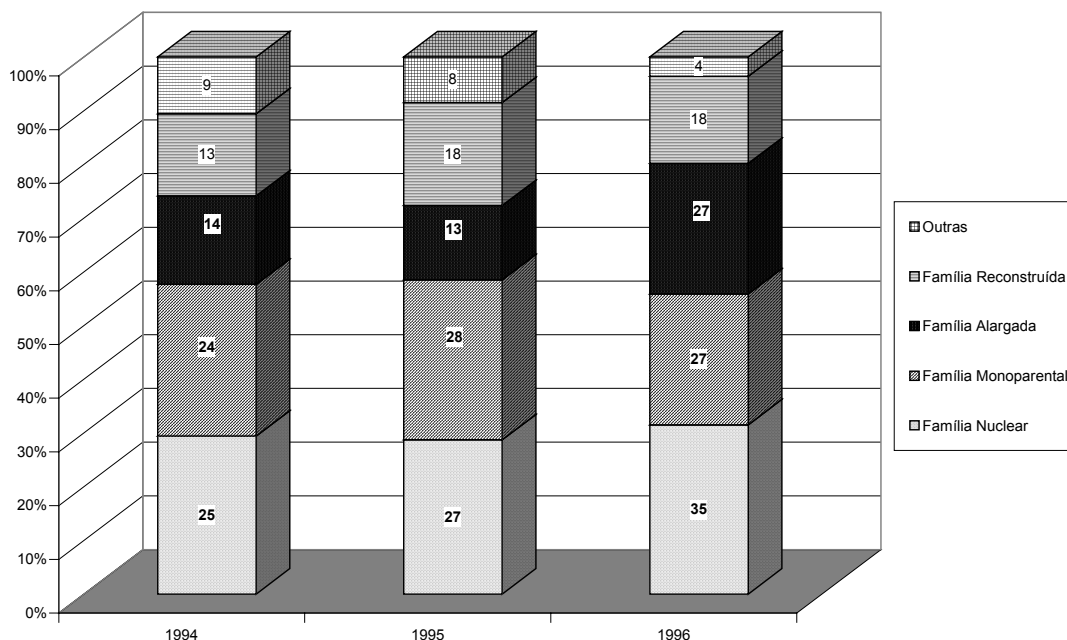
A Comissão de Protecção de Portimão refere que, dos 82 menores trabalhados pela Comissão, 73 pertencem a um nível sócio-económico baixo, 7 a um nível médio-baixo, e apenas 1 nos escalões médio e elevado. Destes, 11 menores são de raça negra, 1 pertence à etnia cigana e os restantes são de raça branca. A estrutura familiar que assume maior expressão é a nuclear,

com 13 situações, seguida da monoparental com 10 situações e da família alargada em 11 situações.

Em síntese, podemos concluir que os menores seleccionados pelas comissões de protecção pertencem a famílias de baixo nível sócio-económico, nas quais predomina a baixa escolarização, o reduzido nível de profissionalização e o desemprego, ou emprego precário, dispondo de baixos rendimentos económicos. Vivem em bairros sociais degradados, com elevado índice de factores de risco para o processo educativo das crianças, e em casas com baixas, ou inexistentes, condições de habitabilidade. No que respeita à estruturação familiar, destacam-se as famílias não nucleares disfuncionais, nas quais se registam problemas como a toxicodependência, o alcoolismo e a prostituição.

Gráfico VII.9

A estrutura familiar na Comissão de Protecção de Menores Cascais

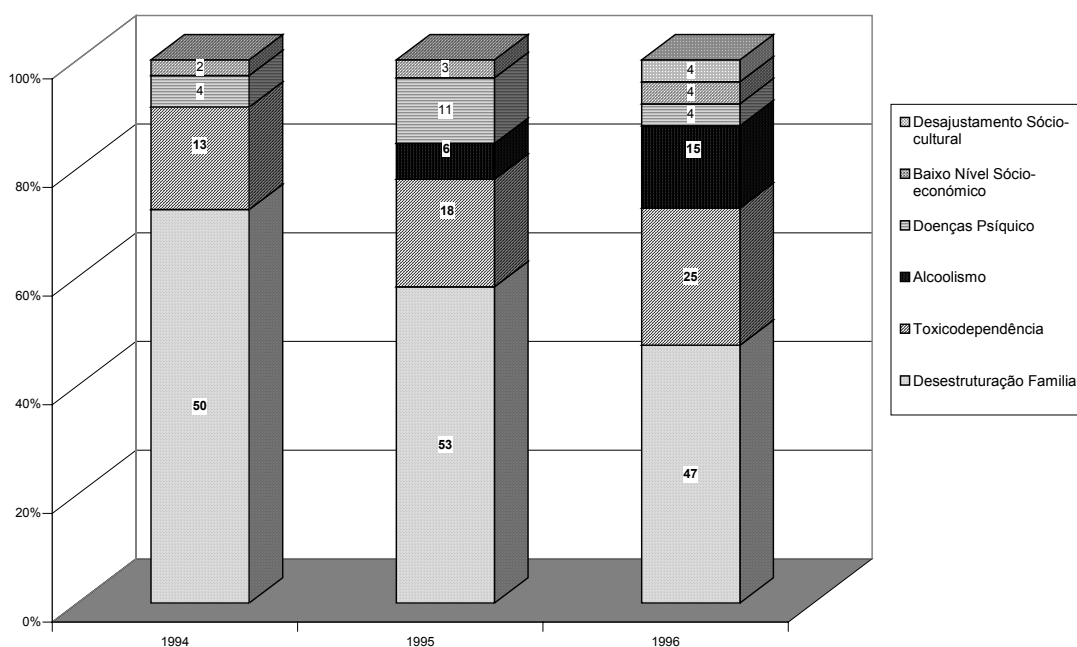


Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Na Comissão de Protecção de Cascais, também se verifica uma clara predominância de famílias não nucleares. Em 1994, num total de 85 famílias,

25 eram nucleares e 51 enquadravam-se em estruturas não nucleares. Registaram-se 9 casos de menores em instituições, famílias de acolhimento ou entregues a si próprios. No ano de 1996, temos 35 famílias nucleares e 72 não nucleares. A tendência mantém-se, no período de tempo considerado (Gráfico VII.9).

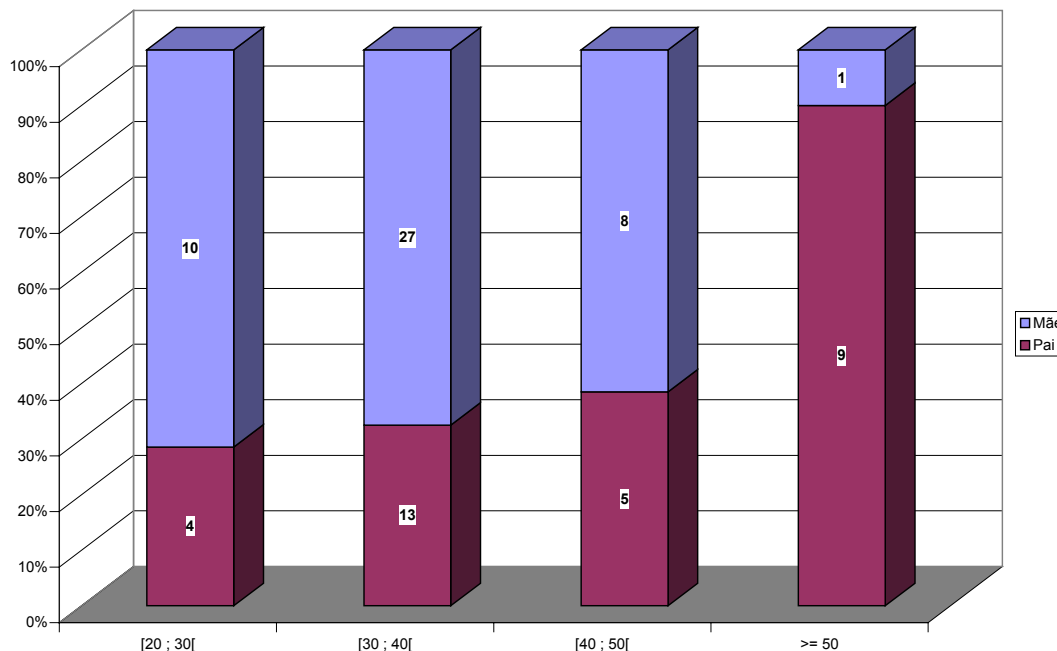
Gráfico VII.10
Principais problemas associados aos menores na
Comissão de Protecção de Menores de Cascais



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Em consonância com os dados anteriores, do Gráfico VII.10, que a desestruturação familiar é o principal problema, associada à situação vivenciada pelo menor, originada, em regra, pela separação dos progenitores e por uma incapacidade de desempenho dos respectivos papéis parentais.

Relativamente ao ano de 1996, se agruparmos a toxicodependência e o alcoolismo, verifica-se uma distribuição relativamente homogênea de 47 situações associadas a desestruturação familiar e de 40 associadas com o problema da toxicodependência / alcoolismo.

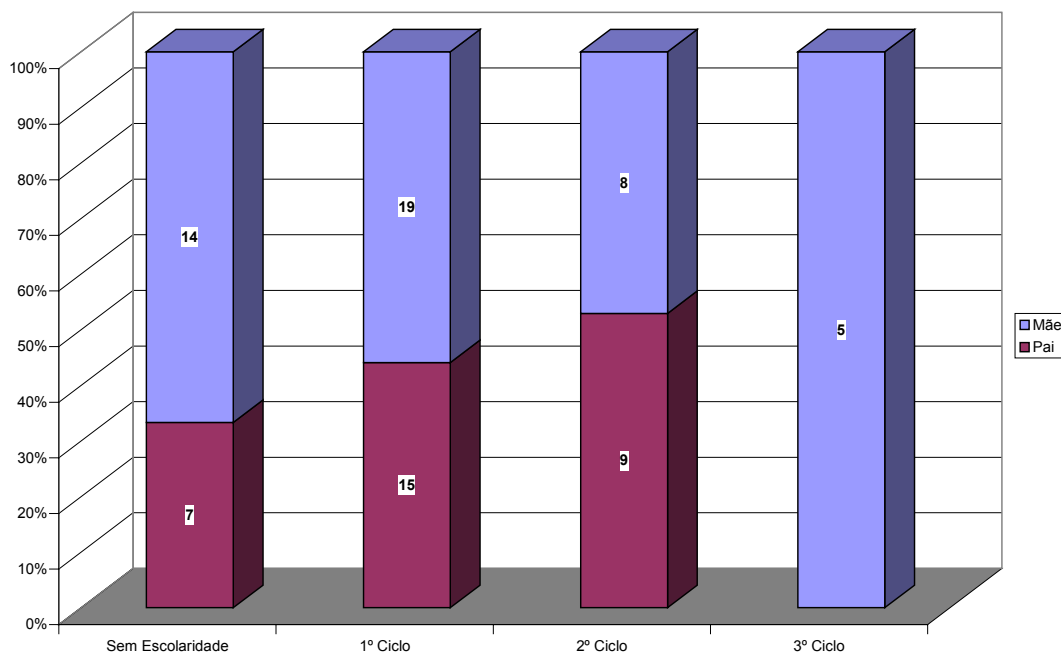
Gráfico VII.11**A idade dos progenitores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira**

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

A amostra de Vila Franca de Xira contém dados relevantes no que respeita aos progenitores, ao tipo de família, ao tipo de habitação e ambiente social em que vivem os menores.

A maioria dos progenitores situa-se na faixa etária dos 30 aos 40 anos e verifica-se, em média, as mães são mais novas que os pais (Gráfico VII.11).

Gráfico VII.12
A escolaridade dos progenitores na Comissão de Protecção de Menores
de Vila Franca de Xira



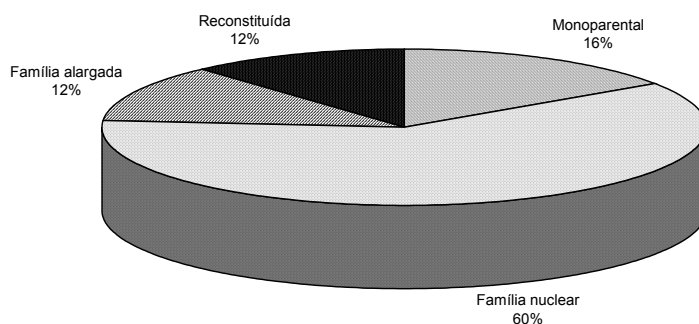
Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Relativamente à escolaridade, verifica-se, que existe um elevado número de progenitores sem qualquer escolaridade, com maior incidência nas mães, embora, na totalidade da amostra se verifique uma maior incidência da variável “1º ciclo”. O Gráfico VII.12 apresenta uma distribuição relativamente uniforme dos progenitores nas variáveis do 1º e 2º ciclo. Nota-se, porém, que as mães apresentam uma maior ausência de escolaridade e que, por outro lado, apenas estas possuem, em 5 casos, o 3º ciclo.

Relativamente ao tipo de família, a amostra de Vila Franca de Xira demonstra claramente uma predominância da família nuclear, com 60% do

total³⁵. Estes números expressam uma tendência inversa à constatada através dos dados que enunciámos anteriormente (Gráfico VII.13).

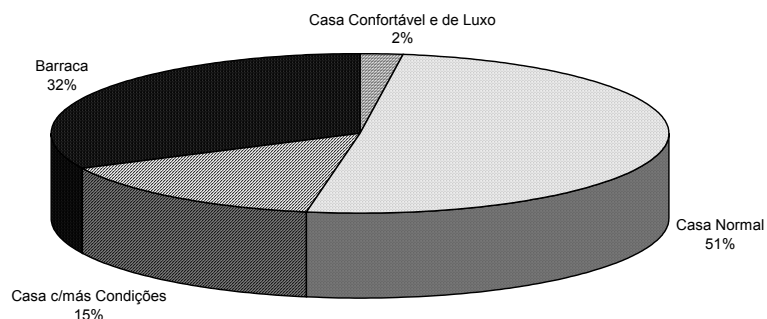
Gráfico VII.13
Estrutura Familiar na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

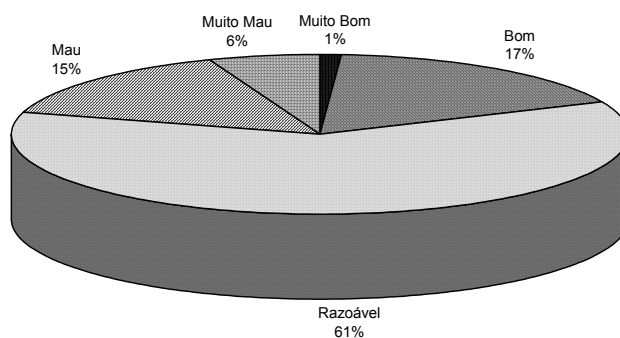
Esta especificidade de Vila Franca de Xira parece, igualmente, ressaltar dos Gráficos seguintes, verificando-se que, 51% das crianças vive numa casa considerada “normal”, ao que se acresce que, em 2% dos casos, vivem em casa confortável ou de luxo. Assim, constatamos que a totalidade da amostra se divide, por um lado, entre este tipo de habitação e, por outro lado, a casa com más condições e a barraca que, na totalidade, correspondem a 47% (Gráfico VII.14).

³⁵ Num estudo feito à caracterização das crianças em risco, no Concelho de Vila Franca de Xira, pelo gabinete de Estudo da Câmara Municipal, da autoria de Manuela Calheiros, veio a apurar-se que, da população de crianças, de idade entre os 6 e os 15 anos, que frequentam o 1º ciclo do ensino, 84,7% vive com a sua família natural, incluindo pelo menos o pai ou a mãe.

Gráfico VII.14**Tipo de habitação na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira**

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Esta divisão relativamente homogénea, no que respeita ao tipo de habitação, adquire diferente significância se consideramos o tipo de ambiente social em que se inserem os menores e, portanto, no qual vivem e com o qual interagem. O Gráfico seguinte mostra uma clara predominância de ambiente razoável, com 61%, que se torna mais expressiva se lhe agregarmos os 17% de situações de menores a viverem em ambiente social bom e 1% em ambiente considerado muito bom. Apenas 21% das crianças, desta amostra, vivem em ambientes qualificados como maus ou muito maus.

Gráfico VII.15**Ambiente social dos menores na Comissão de Protecção de Menores de Vila Franca de Xira**

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

c) As causas determinantes da intervenção das Comissões de Protecção de Menores

O relatório-síntese conclui que a intervenção das comissões é, maioritariamente, originada por situações de menor-vítima e não menor agente. Analisado o conjunto dos relatórios disponíveis, é elaborada uma escala das situações por ordem decrescente, cujo valor mais elevado corresponde a situações de negligência, abandono ou outras situações de perigo para o menor, ao que se segue os maus tratos, o absentismo escolar e a prática de actos com relevância criminal, as condutas desviantes, o abuso sexual, a mendicidade, inaptações e, em último plano, a vadiagem, a prostituição e gravidez precoce.

Quadro VII.11

As causas determinantes da intervenção das Comissões de Protecção de Menores^{36,37}

		Menores em Perigo	Condutas desviantes	Factos ilícitos	Outras	Total
Guimarães	Nº	10	2		0	12
	%	83,3%	16,7%	0,0%	0,0%	
St. Maria da Feira	Nº	377	0	2	0	379
	%	99,5%	0,0%	0,5%	0,0%	
Alcobaça	Nº	65	2	4	17	88
	%	73,9%	2,3%	4,5%	19,3%	
Sintra	Nº	181	21	8	0	211
	%	86,0%	10,0%	4,0%	0,0%	
Cascais	Nº	71	15	2	23	111
	%	64,0%	13,5%	1,8%	20,7%	
Vila Franca de Xira	Nº	67	8	2	25	102
	%	65,7%	7,8%	2,0%	24,5%	
Seixal	Nº	57	11	4	11	83
	%	68,7%	13,3%	4,8%	13,3%	
Évora	Nº	8	2	6	1	17
	%	47,1%	11,8%	35,3%	5,9%	
Portimão	Nº	28	17	4	2	51
	%	54,9%	33,3%	7,8%	3,9%	
Ponta Delgada	Nº	35	10	3	17	65
	%	53,8%	15,4%	4,6%	26,2%	
Vila Franca do Campo	Nº	8	8	7	52	75
	%	10,7%	10,7%	9,3%	69,3%	
Total		907	96	42	148	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Na categoria “outras situações” autonomizámos as problemáticas associadas a comportamentos escolares do menor, por considerarmos que, apesar de esta problemática se inserir nas situações de risco, o número significativo que atinge em algumas comissões justifica a sua autonomia, para que seja possível analisar a sua incidência.

³⁶ Nos termos do referido boletim estatístico, “menores em perigo” inclui maus tratos, exercício abusivo da autoridade, abandono, desamparo ou situações de perigo para saúde, segurança, educação ou moralidade dos menores; “Condutas desviantes” inclui dificuldades de adaptação, mendicidade, vadiagem, prostituição, libertinagem e abuso de bebidas alcoólicas ou produtos estupefacientes; “Actos qualificados como infracção penal” inclui crimes e contra-ordenações; “outras situações” inclui processos motivados pela necessidade de defesa de direitos ou interesses dos menores.

³⁷ Utilizou-se a tipologia constante do mod.315/GEPMJ/DEJ, boletim para processos nas Comissões de Protecção de Menores.

A nossa amostra demonstra, igualmente, um claro predomínio da situação de menores em situações de perigo.

Na Comissão de Portimão, verifica-se que, dos 51 processos instaurados no ano de 1996, 28 reportam-se a “menores maltratados, abandonados ou em perigo”, com uma forte incidência das situações de negligência associadas a toxicodependência, 17 correspondem a “menores com condutas desviantes”, que não são especificadas no relatório, e 4 consubstanciam situações de prática de actos qualificados como infracção penal, que correspondem a 2 furtos e 2 agressões. Na Comissão de Portimão não foi possível autonomizar as situações de problemas escolares, por terem sido integradas, no relatório, em outras categorias. As duas situações, que surgem em “outras” não são especificadas no relatório.

Na comissão de Vila Franca de Xira, foi possível autonomizar a problemática do abandono escolar, que assume uma percentagem significativa de 24,5% do total. A categoria de menores em perigo é aquela que regista maior incidência, com 56,9%. Porém, se desagregarmos as diversas situações, aí contidas, verificamos que, nesta comissão, o abandono escolar é a situação mais participada à comissão, seguida da negligência familiar, em 15 casos, dos maus tratos, em 13 situações e das disfunções familiares, associadas a toxicodependência e alcoolismo dos pais, em 12 situações. Relativamente aos comportamentos desviantes e à prática de factos ilícitos, registaram-se 8 actos de vandalismo e dois furtos.

Relativamente à Comissão de Sintra, teremos que considerar, na nossa análise, que o relatório foi elaborado com referência a um período temporal mais longo que os das outras comissões, reportando-se a todas as situações registadas entre Junho de 1995, data de início das actividades, e Janeiro de 1997. Nesta Comissão regista-se uma expressiva preponderância de situações abarcadas na categoria de menores em perigo, com 86% do total. Neste universo, destacam-se as situações de perigo para a saúde, educação e

moralidade, com 70%, e os casos de maus tratos, com 20%. Os crimes sexuais assumem, igualmente, uma expressão significativa, com 5% do total de menores abrangidos nesta categoria. Relativamente às situações de condutas desviantes, que correspondem a 10% do total registado, a maioria corresponde a menores que revelam inadaptação à disciplina da família. A prática de factos ilícitos surge com uma incidência reduzida, não se especificando o tipo de actos praticados pelos menores³⁸.

A Comissão de Alcobaça regista um total de 65 situações de menores em situação de risco, que correspondem a 20 denúncias por maus tratos físicos e 45 casos de menores negligenciados. O absentismo escolar, correspondente à categoria “outras”, surge com expressão relativamente elevada, com 17 casos. As condutas desviantes consubstanciam dois casos de prática de mendicidade e, relativamente à prática de factos ilícitos, não se especifica o tipo.

Na Comissão de Cascais, autonomizámos as situações de problemas escolares, tendo sido registadas 16 casos de absentismo escolar, abandono escolar ou insucesso escolar³⁹. A estas foram, agregadas 7 outras situações, de natureza diversificada, nomeadamente 2 casos de gravidez precoce e 1 caso de homossexualidade de um menor, de 14 anos, com um primo de 6 anos. Na categoria de menores em perigo, predominam situações de negligência

³⁸ As situações de perigo para a saúde, educação e moralidade registam a sua maior incidência na faixa etária dos 0 aos 5 anos, decrescendo, a partir daí, em porção inversa à subida dos escalões etários. Este dado poderá ser explicado por uma maior vulnerabilidade e uma maior necessidade de protecção das crianças mais novas. Por outro lado, regista-se que as situações de inadaptação à família apresentam movimento semelhante, mas inverso, isto é, aumenta a incidência à medida que se sobe nos escalões etários, localizando-se o valor mais elevado na faixa dos 13 aos 15 anos. Este dado estará, muito provavelmente, associado aos comportamentos típicos da adolescência. Estas situações assumem maior expressão em menores do sexo masculino.

³⁹ Comparando os números de 1994 e 1996, verifica-se uma tendência decrescente da problemática escolar, que passou de 23 para 16 casos registados. A comissão considera que esta tendência se deve, em parte, ao trabalho, por si desenvolvido, no sentido de solicitar às escolas um relatório escrito, no qual se informe sobre a situação do menor na família.

física, emocional ou educativa⁴⁰ seguido de maus tratos físicos e abandono. O relatório não especifica as situações de pré e delinquência registadas.

Na Comissão de Évora, foram registados 17 processos, relativos a 17 menores. Na variável menor em perigo, foram agregadas 2 situações de abuso sexual (duas raparigas no escalão etário dos 3-5 anos); 3 situações de maus tratos (2 no sexo masculino no escalão dos 3-5 e 1 no sexo feminino no escalão dos 6 - 10); 3 situações de negligência (1 no sexo masculino na faixa dos 6-10 e 2 no sexo feminino, no escalão até 2 anos e dos 6 - 10). Nas outras variáveis, registou-se uma situação de abandono escolar, 2 situações de comportamentos desviantes e 6 casos de pequenos delitos, todos praticados por rapazes, 5 na faixa dos 6 aos 12 anos e 1 com mais de 12 anos. De notar, porém, que, relativamente às situações de desviância e prática de delitos, a comissão concluiu, após o diagnóstico e acompanhamento, que tais comportamentos eram meramente um sintoma de problemas mais profundos de disfunção familiar.

Guimarães registou a entrada de 13 novos processos em 1996, no âmbito dos quais a Comissão interveio em 7 situações de abandono ou desamparo, 2 de perigo para a saúde, moralidade ou educação e 1 de maus tratos. Em dois casos, o menor revelou dificuldade de adaptação à disciplina da escola e um caso de abuso de bebidas alcoólicas.

Paralelamente, a Comissão de Guimarães elaborou, neste relatório, um quadro mais abrangente, abarcando todos os processos que estavam pendentes e a ser acompanhados em 31 de Dezembro de 1996, no qual se especifica o tipo de situação por menor. Num total de 53 processos, relativos a

⁴⁰ No entender desta comissão, negligência abarca a negligência física, ao nível dos cuidados médicos ou de alimentação, a negligência emocional, que se traduz na falta de atenção, de afecto e na permissão de comportamentos inadequados, e a negligência educativa, quando os pais não cuidam do processo educativo do menor.

111 menores, foram registados 10 casos de prática de factos ilícitos e 101 menores em situação de risco, dos quais 45 tinham menos de 12 anos e 56 eram maiores de 12 anos.

A Comissão de Vila Franca do Campo elabora o seu relatório anual, com base nos elementos contidos em todos os processos acompanhados no ano de 1996, incluindo os que transitaram de 1994 e 1995. Assim, em 1996, foram acompanhados 75 processos, relativos a 91 menores, dos quais 69,3% se refere à problemática do absentismo escolar. A distribuição das restantes situações participadas é homogénea, correspondendo a variável perigo a situações de negligência, os factos ilícitos consubstanciaram-se na prática de furtos e as condutas desviantes em casos de inadaptação à família ou à disciplina da escola.

O relatório apresentado pela Comissão de Santa Maria da Feira apresenta dois quadros distintos, um referente ao total de processos registados no ano de 1996, num total de 126 processos abrangendo 156 menores, e outro referente aos “casos participados à comissão e situação do menor”, que regista um total de 379 processos. No nosso estudo, partimos do pressuposto que, dada a discrepância dos números apresentados, o segundo quadro regista o total dos processos em análise no ano de 1996, independentemente do ano em que foram registados. Dos 379 processos analisados, apenas 2 correspondem a situações de menores de 12 anos autores de factos qualificados pela lei, dividindo-se os restantes em 189 situações de perigo para menores até 12 anos e 188 referentes a menores, com idade igual ou superior a 12 anos.

Ponta Delgada apresenta uma análise comparativa das situações que originaram a instauração de processos nos anos de 1995 e 1996. Em 1995 foram instaurados 86 processos e em 1996 iniciaram 65 novos processos. Regista-se um total de 3 situações de prática de factos ilícitos, em dois anos considerados. Os comportamentos desviantes registam um ligeiro acréscimo, de 8 casos para 10, em 1996. Tendência inversa verifica-se na problemática do

absentismo escolar, que em 1995 registou um total de 46 casos diminuindo, no ano seguinte, para 17⁴¹. Na categoria de menores em perigo, que predomina, verifica-se um aumento de incidência de todas as situações aí abarcadas, a negligência, os maus tratos, o abandono e o abuso sexual, com um acréscimo de 22 novas situações⁴².

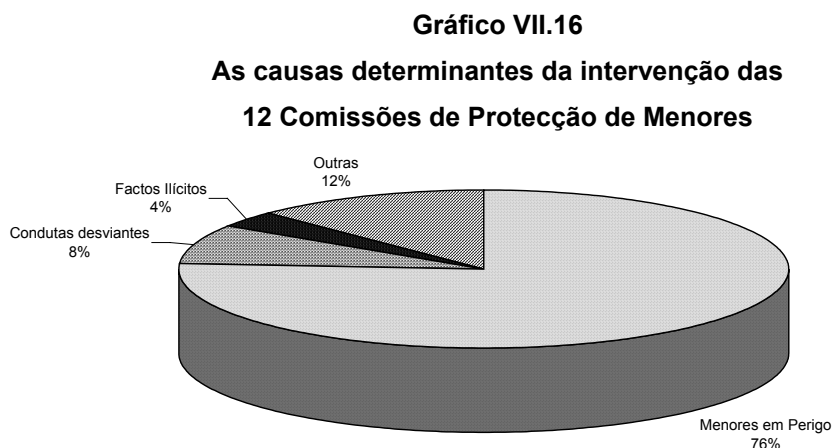
É importante referir que o diferencial registado parece ter contribuído para uma inversão dos valores referentes às faixas etárias dos menores participados. Em 1995, registaram-se 55,2% de menores com menos de 12 anos e 44,8% com mais de 12 anos. No ano seguinte, a percentagem de menores com idade inferior a 12 anos aumentou para 69,1%, tendo a faixa etária relativa aos menores com idade superior a 12 anos diminuído para 30,9%.

A Comissão do Seixal regista uma clara preponderância de situações de menores em perigo, com forte incidência de negligência e maus tratos, tendo-se verificado apenas 4 casos de prática de factos ilícitos, todos consubstanciados no crime de furto, 11 situações de problemas comportamentais e condutas desviantes e 11 casos associadas à problemática escolar⁴³.

⁴¹ A comissão considera que este decréscimo resulta do facto de se ter adoptado a prática de apenas instaurar processo nas situações que, além do absentismo escolar, apresentem graves carências familiares. A boa articulação com as escolas também tem contribuído para esta tendência.

⁴² Este diferencial é atribuído a uma maior sensibilização da comunidade para os menores em situação de perigo e à existência do serviço SOS Criança, que garante o anonimato de quem participa.

⁴³ De referir que, na amostra que recolhemos, apenas a Comissão de Protecção da Nazaré não menciona, no seu relatório, dados relativos a esta questão.



Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

Pela análise que realizámos à totalidade da amostra, verificámos que, com excepção de Vila Franca do Campo, em todas as comissões predomina claramente a categoria de menor em situação de perigo. A excepção de Vila Franca do Campo não contraria esta análise, pois a situação com maior incidência refere-se a problemas escolares, reconduzíveis, igualmente, à categoria de perigo para o menor, tendo sido autonomizada apenas para realçar a crescente importância deste tipo de situação (Gráfico VII.16).

Agregando os dados relativos à totalidade da amostra, a incidência deste tipo de situações, que consubstanciam perigo para o menor, assume uma expressão ainda mais significativa, com 77% do total. Se considerarmos, como foi referido anteriormente, que na categoria “outras” autonomizámos a problemática escolar, temos que 88% dos menores participados às comissões de menores, incluídas na amostra, se encontram em situação de perigo para a saúde, educação, formação ou moralidade.

d) Medidas aplicadas

De acordo com o relatório-síntese a generalidade das comissões aplicou medidas de acompanhamento, que lhes permitiu manter o menor inserido no

respectivo meio familiar, procurando, assim, intervir na família. Apenas trabalhando em conjunto com esta, poderão ser alteradas as circunstâncias que deram origem à situação de perigo para o menor. A hierarquia das medidas aplicadas, na generalidade, é encabeçada pelo acompanhamento educativo, social, médico e psicológico, seguindo-se-lhe a colocação em família de acolhimento ou família idónea, a colocação institucional, a colocação em equipamentos ou serviços sociais, a admoestação, a inserção em família alargada e, finalmente, a imposição de condutas ou deveres.

A Comissão de Protecção de Valongo destaca-se das restantes, por registar maioritariamente situações de menores agentes de factos qualificados pela lei penal como crime e, em consonância, aplicar, em regra, a medida de admoestação.

Analisando as medidas aplicadas nas Comissões de Protecção de Menores da nossa amostra, verificamos que predomina a medida de acompanhamento (médico, social, educativo). Na prática da maioria das comissões, o acompanhamento traduz-se numa forma de supervisão ao desenvolvimento e evolução da situação do menor e da sua família (Quadro VII.12).

Quadro VII.12

As medidas aplicadas nas 12 Comissões de Protecção de Menores⁴⁴

	Guimarães		St. Maria da Feira		Nazaré		Alcobaça		Sintra		Cascais	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Remetidos para Proc. Tutelar Cível	5	7,8%	9	19,1%		0,0%		0,0%	25	31,6%	31	46,3%
Confiança a Familiares		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	24	35,8%
Família Idónea	1	1,6%	10	21,3%		0,0%		0,0%	8	10,1%		0,0%
Família de Acolhimento		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	8	11,9%
Colocação em Est. Educação / Assistência	4	6,3%	1	2,1%		0,0%	2	4,4%		0,0%	4	6,0%
Acompanhamentos (médicos, sociais e educativos)	47	73,4%	5	10,6%	10	100,0%	43	95,6%	35	44,3%		0,0%
Centro de Acolhimento		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	10	12,7%		0,0%
Medidas do Art. 19º		0,0%	22	46,8%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Admoestação		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	1	1,3%		0,0%
Imposição de Condutas e Deveres		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Outras	7	10,9%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Total	64		47		10		45		79		67	

	Vila Franca de Xira		Évora		Portimão		Ponte de Lima		Vila Franca do Campo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Remetidos para Proc. Tutelar Cível	14	4,1%		0,0%	3	6,0%		0,0%	6	10,3%	93	11,3%
Confiança a Familiares		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	2	3,4%	26	3,2%
Família Idónea		0,0%	3	37,5%	1	2,0%	12	20,3%		0,0%	35	4,2%
Família de Acolhimento	10	3,0%		0,0%	1	2,0%		0,0%		0,0%	19	2,3%
Colocação em Est. Educação / Assistência	25	7,4%		0,0%	4	8,0%		0,0%		0,0%	40	4,8%
Acompanhamentos (médicos, sociais e educativos)	284	84,0%	5	62,5%	41	82,0%	31	52,5%	43	74,1%	544	65,9%
Centro de Acolhimento	5	1,5%		0,0%		0,0%	9	15,3%		0,0%	24	2,9%
Medidas do Art. 19º		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	22	2,7%
Admoestação		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	7	12,1%	8	1,0%
Imposição de Condutas e Deveres		0,0%		0,0%		0,0%	6	10,2%		0,0%	6	0,7%
Outras		0,0%		0,0%		0,0%	1	1,7%		0,0%	8	1,0%
Total	338		8		50		59		58		825	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

A Comissão de Vila Franca de Xira, é aquela que regista um número mais elevado de acompanhamentos. Analisou, no ano de 1996 a situação de 356 menores, correspondente a processos iniciados nesse ano e processos que transitaram dos anos anteriores. Deste universo, a comissão solucionou 74 casos no seio da família e manteve 210 acompanhados na família, correspondendo a processos que se encontram em avaliação, em intervenção na família ou a aguardar colocação institucional.

A Comissão da Nazaré regista como única medida aplicada a de acompanhamento, que se traduziu em apoio psicológico aos menores e, pontualmente, aos pais colocação gratuita em jardins de infância e ATL; encaminhamento para consulta e tratamento de alcoolismo e toxicodependência e encaminhamento para colocação profissional.

⁴⁴ Na categoria colocação familiar agregou-se a colocação em família idónea e a colocação em família de acolhimento.

A Comissão de Cascais, apesar de não referir, no seu relatório, a medida de acompanhamento, privilegia claramente a confiança dos menores à família alargada. Manteve, ainda, em curso 26 dos 31 processos remetidos às instâncias judiciais para providências tutelares cíveis (regulação do poder paternal, tutela, adopção, internamentos). Para além destes, manteve em acompanhamento a situação de duas menores vítimas de abuso sexual, cujo processo foi remetido para tribunal criminal. Assim intervenção da Comissão de Cascais privilegiou, tal como as outras, o acompanhamento da situação dos menores.

A Comissão de Guimarães, explicitamente afirma no seu relatório a prevalência dada às medidas que se situam no seio da própria família e da comunidade, recorrendo sempre que possível, às medidas de acompanhamento médico, psicológico e social. Na análise que elabora relativamente aos “processos trabalhados” no ano de 1996, verifica-se que necessitou recorrer à colocação institucional de menores em 4 casos, por total ausência de condições da própria família para assumir a educação e alimentação da criança e, ainda, por ser diminuto o número de famílias de acolhimento disponíveis. Esta Comissão conseguiu apenas colocar um menor em família de acolhimento.

Relativamente à Comissão de Santa Maria da Feira, tal como já foi referido anteriormente, partimos do pressuposto que os dados apresentados, relativamente ao tipo de situação participada e medidas aplicadas, se referem a todos os processos analisados no ano de 1996. Assim sendo, verifica-se que do total de 379 casos participados, a maioria, 239, encontra-se, ainda, em fase de estudo. Os números relativos à aplicação de medidas, neste caso meros indicadores, mostram uma preponderância da aplicação de medidas, não especificadas, nos termos do art. 19º da OTM.

Quadro VII.13
Medidas aplicadas pelas 12 Comissões de Protecção de Menores

	Total	
	Nº	%
Remetidos para Proc. Tutelar Cível	93	11,3%
Confiança a Familiares	26	3,2%
Família Idónea	35	4,2%
Família de Acolhimento	19	2,3%
Colocação em Est. Educação / Assistência	40	4,8%
Acompanhamentos (médicos, sociais e educativos)	544	65,9%
Centro de Acolhimento	24	2,9%
Medidas do Art. 19º	22	2,7%
Admoestação	8	1,0%
Imposição de Condutas e Deveres	6	0,7%
Outras	8	1,0%
Total	825	

Fonte: CES / Relatórios das Comissões de Protecção de Menores

No total da amostra, agregando os totais parciais, verifica-se que o acompanhamento das situações participadas regista uma incidência de 65,9%.

Em segundo plano surge, com 11,3% a decisão de remessa do caso a tribunal, para instauração de providências tutelares cíveis. Relativamente a esta questão, procurámos analisar separadamente os casos enviados por falta de consentimento e os casos referidos ao tribunal por incompetência legal da comissão (Quadro VII.13).

A Comissão de Portimão refere a ausência de consentimento em duas situações e a incompetência territorial noutras duas; a comissão de Vila Franca de Xira remeteu 14 processos para tribunal, não especificando os motivos, e arquivou 15 processos por não se inserirem no âmbito de intervenção da comissão; a de Sintra remeteu 25 processos, 10 por não consentimento à intervenção e 10 por não concordar com a medida proposta pela comissão; Cascais remeteu 31 processos em que a situação necessitava de providência tutelar cível da competência do tribunal; Guimarães remeteu 2 por ausência de consentimento, 2 por considerar necessária a aplicação de medida institucional do art. 18º da OTM e 1 por extrema gravidade da situação participada; Vila Franca do Campo refere 2 casos de falta de consentimento; Ponta Delgada refere 6 casos de ausência de consentimento 1 processo remetido para

adoção; Seixal registou 5 casos de falta de consentimento e 1 de incompetência material⁴⁵.

5. Conclusões, reflexões e questões

Analizados todos os elementos recolhidos, poderemos extrair algumas conclusões globais e genéricas, que, dado o carácter meramente exploratório deste projecto de investigação, serão, necessariamente reflexões e questões para um futuro aprofundamento do estudo realizado.

5.1. A mobilização das Comissões de Protecção de Menores

Constatámos que os principais mobilizadores das Comissões se situam na área de intervenção do Estado, através dos serviços locais da Educação, Saúde e outros. Este dado parece estar, por um lado, associado, e talvez condicionado, pela representação dessas entidades na própria Comissão.

Questionamos, porém, a forma como as situações chegam ao conhecimento dos serviços locais, isto é, chegam-no por participação directa das pessoas ou, pelo contrário, são situações detectadas pelos profissionais, que diariamente contactam com a comunidade local. Perguntamo-nos, assim, qual o nível de predisposição da comunidade a comunicar, às autoridades

⁴⁵ No relatório de actividades apresentado no 1º Encontro das Comissões da Área Metropolitana do Porto, em Junho de 1997, algumas Comissões referem que, em casos excepcionais e enquanto medidas cautelares e provisórias, designadamente quando estão em causa situações de maus tratos graves, perigo para a vida e abusos sexuais, intervêm provisoriamente mesmo sem o consentimento dos pais, particularmente quando se perspectiva inadiável o afastamento do menor.

competentes, as situações de crianças em risco. As duas hipóteses são necessariamente verdadeiras.

Regista-se, ou não, uma significativa mobilização comunitária em torno da problemática dos menores em situação de risco? De que forma as Comissões de Protecção de Menores, órgãos de base local, terão contribuído nesse sentido? Estará a comunidade atenta às situações e, se está, de que forma procura intervir: participando às autoridades ou procurando activar eventuais mecanismos de auto-resolução existentes na comunidade?

Relativamente a todas estas questões, teremos de considerar que, do nosso estudo, resulta a existência de uma mobilização significativa da comunidade, o que nos leva a acreditar, por um lado, na disponibilidade do cidadão relativamente às crianças em risco e, por outro lado, na implantação comunitária das comissões.

5.2. Caracterização dos menores e suas famílias

Na amostra recolhida e, em consonância com os dados contidos no relatório síntese, regista-se com frequência a existência de um determinado tipo de problema, na estrutura familiar da maioria dos menores seleccionados pelas Comissões.

Predomina a estrutura familiar de tipo não nuclear, caracterizada por uma disfuncionalidade e desestruturação interna. Verifica-se que, na maioria das Comissões, problemas como a toxicodependência e o alcoolismo, o desemprego ou o emprego precário, estão na origem da problemática apresentada pelo menor⁴⁶.

⁴⁶ No relatório referido na nota anterior, refere-se que os maiores entraves à intervenção das CPM se verificaram naquelas cuja área de influência abrange localidades periféricas dos centros urbanos e bairros degradados, onde predominam situações de analfabetismo,

Muitas destas famílias, habitam em bairros sociais problemáticos, nos quais existem uma elevada incidência de factores de risco, e vivem em casas de reduzidas condições de habitabilidade.

Predominam os menores de idade inferior a 12 anos, distribuídos homogeneamente entre ambos os sexos, com uma preponderância dos rapazes, pouco significativa na totalidade das faixas etárias consideradas, mas expressiva na faixa etária dos 6 aos 12 anos.

5.3. Tipo de situação participada às comissões.

A incidência de menores com condutas desviantes ou que tenham praticado factos ilícitos é reduzida, predominando, com uma percentagem próxima dos 90%, as situações de menor em perigo, abrangendo problemáticas distintas como os maus tratos ou a negligência e o absentismo escolar⁴⁷.

O limite dos 12 anos, estabelecido à competência de intervenção das comissões, restringe-se às situações de desviância ou delinquência, não se impondo qualquer limite nos casos de “menores em risco”, para os quais as Comissões têm competência para actuar, independentemente da idade. (art. 8º do Decreto-Lei nº 189/91). Ora, a amostra recolhida indica que mais de 80% das situações participadas às comissões são de “menores em risco”, o que poderia levar a concluir por uma, pelo menos, equitativa distribuição de menores pelos dois grupos etários considerados. Tal não se verifica.

absentismo escolar, doenças físicas e mentais, agregados familiares numerosos, desemprego, alcoolismo, prostituição e droga.

⁴⁷ Relatório supra, verifica-se, igualmente, que as situações de condutas desviantes de menores de 12 anos têm uma baixa incidência, sendo sobretudo produto de deficiências do meio familiar e social e de dificuldades económicas.

Parece-nos, por um lado, que as Comissões, e os próprios serviços e entidades representadas, dispõem de uma maior vocação e de uma maior capacidade de intervenção relativamente às crianças mais pequenas. Por outro lado, poderemos colocar a hipótese de as situações de risco, em crianças mais velhas, surgirem associadas a comportamentos pré ou delinquentes, levando as comissões a remeter tais casos para os tribunais. E podemos, ainda, considerar a hipótese de as próprias Comissões considerarem que as situações de desviância nada mais representem que meros sintomas de uma situação de risco, em que se encontra o menor, não as discriminando, portanto, como desviância.

5.4. As medidas aplicadas pelas comissões de protecção

A concluir este capítulo, refira-se que a medida mais aplicada, pela generalidade das comissões de protecção, foi a de acompanhamento, de vertente educativa, médica ou social.

Estas formas de acompanhamento traduzem uma forma de intervenção de apoio social, especificamente adaptada ao modo de funcionamento das Comissões e às situações detectadas, que registam problemáticas muito abrangentes e, nas quais, não é possível, na maioria dos casos, intervir apenas com a aplicação de uma medida. Apenas acompanhando a família, os cuidados que a mesma tenha com a saúde da criança, o seu processo educativo e de socialização, poderá a comissão apoiar e intervir de modo a eliminar a situação de risco em que se encontram essas crianças.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSÕES

A justiça de menores nasce com o Estado-Providência, exercendo funções de resolução de litígios e de controle social, exercidas, por um lado, sobre todos os menores em situação de risco e, por outro lado, sobre todos os “menores delinquentes”.

A crise do Estado-Providência deu origem ao debate, iniciado nos anos 80, entre o denominado "modelo de Justiça", que privilegia a defesa da sociedade e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos menores, e o "modelo de protecção", com especial enfoque na defesa do interesse do menor, ainda que formalmente não lhe esteja reconhecido o direito ao contraditório. A tensão enunciada foi acompanhada por um apelo à comunidade, como forma de superação da crise do Estado-Providência e de construção de uma nova forma política de Estado, parceiro e cidadão. A justiça de menores evolui, na sequência dos debates e tensões surgidos, para um novo modelo, que supera as anteriores dicotomias redutoras, um "modelo participativo e democrático" de todos os actores sociais, com um especial enfoque na protecção e promoção dos direitos das crianças.

Da investigação realizada sobre o caso português concluímos, em primeiro lugar, que ao longo do período considerado, registam-se dois grandes pontos de ruptura no desempenho da justiça de menores: o primeiro, em 1964, com um aumento exponencial de menores que praticam crimes e diminuição das crianças em risco, o segundo, em 1989, com uma descida acentuada do

número de menores que praticaram crimes e significativo aumento de menores em situação de risco. A primeira ruptura deriva de uma alteração legislativa numa sociedade em que os seus rapazes eram mobilizados para a guerra colonial. Posteriormente, verifica-se uma evolução, no terceiro momento, na década de oitenta, com uma acentuada subida da taxa de judicialização das situações de criança em risco e uma estabilidade e ligeiro decréscimo da taxa de menores que praticam crimes. Paradoxalmente o sentimento de insegurança não tem reflexo na judicialização da criminalidade juvenil e verifica-se uma crescente visibilidade da situação das crianças em risco e consciencialização da comunidade e do estado para este problema social, com o consequente reflexo judicial.

Na categoria de menores em risco regista-se, ao longo de todo o período, uma significativa incidência de situações de mendicidade ou vadiagem. A partir da década de 80, e em especial na década seguinte, verifica-se um predomínio das situações de maus tratos e abandono.

Relativamente aos menores que praticaram crimes, constata-se, ao longo de todo o período, um acentuado predomínio dos crimes contra a propriedade, que representam, em regra, mais de 50% de toda a criminalidade juvenil (80% no ano de 1996). Estes crimes de furto são, em regra, de pequeno valor e relacionados com o quotidiano e as necessidades de consumo dos menores.

A caracterização sociológica das crianças seleccionadas pelo sistema judicial, apresenta diferente perfil para as situações de risco e de autoria de crimes. A análise dos dados nacionais e dos dados constantes nos nossos estudos de caso demonstram que nas situações de risco, as famílias caracterizam-se por uma acentuada desestruturação e com uma elevada incidência de situações de alcoolismo. Habitam em casas exíguas, mas dotadas de condições sanitárias. Predominam as profissões assalariadas de baixo estatuto económico e social e os níveis de escolaridade baixos. As relações familiares são tensas, e por vezes violentas, registando-se atitudes de

negligência quotidiana. Nas situações de menores que praticaram crimes, verificam-se todas as características anteriores, embora se notem diferenças significativas, pois, em regra, as crianças estão inseridas em meio familiar mais estruturado e equilibrado. Segundo o nosso estudo de Lisboa, vivem especialmente nas periferias suburbanas, notando-se uma maior estabilidade profissional dos pais, apesar de predominar, igualmente, as profissões assalariadas de baixo estatuto sócio-económico.

A evolução dos mobilizadores da justiça de menores caracteriza-se, por um lado, por uma evolução análoga, em termos quantitativos, da mobilização das polícias e do Ministério Público, mas de sentido divergente: num primeiro período predominam as autoridades policiais, iniciando, a partir da década de 80, um movimento decrescente, paralelo ao aumento progressivo da mobilização atribuída ao Ministério Público. Por outro lado, regista-se um escasso empenhamento da comunidade na procura de tutela judiciária, ao qual se contrapõe, a partir da década de 90, de um aumento significativo de processos iniciados por instituições escolares, de saúde, de solidariedade, que medeiam as participações dos cidadãos.

Da nossa análise ao desempenho dos tribunais, resulta que o sistema judicial tem uma primeira porta, na qual algumas crianças têm a sorte de não entrar, devido ao arquivamento liminar do expediente enviado ao tribunal. No estudo de caso de Lisboa, registámos um aumento significativo do número de participações arquivadas sem registo de processo. O sistema tem, depois, uma segunda porta de exclusão, correspondente aos processos que são arquivados liminarmente, por o juiz considerar a desnecessidade de aplicação de medida tutelar.

Nos processos em que foi aplicada medida, predomina, a medida de admoestação e entrega aos pais. A partir do ano de 1989, verifica-se uma diminuição dessas medidas, surgindo, em linha crescente, o acompanhamento educativo. Regista-se a existência, ao longo de todo o período de tempo

considerado, de uma estabilidade da medida de internamento, verificando-se que tem maior incidência nas situações de menor em risco e, proporcionalmente, é mais aplicada às raparigas.

De acordo com os dados estatísticos a maioria dos processos são resolvidos no espaço de um ano, o que seria um bom desempenho dos tribunais. Os tribunais não estão, porém, a conseguir satisfazer a procura de tutela e, face aos tipos de litígios e considerando que o tempo das crianças é diferente do tempo dos adultos, há necessidade de superar bloqueios resultantes de diversas práticas judiciais registadas, nomeadamente: processos sem diligências durante um período de tempo muito longo, dependência de relatórios sociais, que, em Lisboa, demoram, em média, um ano a ser entregues, necessidade de superar a actual inexistente articulação entre o tribunal e as respostas sociais, que, embora deficitárias, o Estado e a comunidade dispõem (centros de acolhimento, lares, amas, famílias de acolhimento)

A justiça de menores representa unicamente a ponta da pirâmide dos litígios e actua quando a comunidade, a administração ou as Comissões de Protecção ainda não actuaram. Em 1995 e 96, o sector da segurança social teve contacto com cerca de 10 mil crianças. O serviços do Estado e a comunidade são as principais entidades mobilizadoras da Segurança Social, registando valores muito aproximados. Como principais causas de participação surgem a negligência e o abandono de menores, quer do sexo feminino quer masculino. A estas crianças foram dadas, com expressiva preponderância, respostas não institucionais, embora, segundo dados da Segurança Social, existam cerca de 14 mil crianças a viver em lares para crianças desprovidas de meio familiar.

As Comissões de Protecção de Menores, por seu lado, fazem um apelo a uma intervenção da comunidade não institucionalizadora em parceria com os serviços do Estado. O seu desempenho, segundo os relatórios analisados, é

muito diferenciado em função do empenhamento dos seus membros, dado que se encontram no terreno sem acompanhamento institucional e apoio profissional. Os serviços do Estado de modo predominante e os cidadãos são os seus principais mobilizadores para situações de crianças com menos de 12 anos, que se encontram em risco. A negligência, abandono e maus tratos constituem as situações mais participadas relativamente a crianças de ambos os sexos, na mesma proporção, que vivem em meios familiares não nucleares, desestruturados e dominados pela alcoologia e a toxicodependência. Em função dos problemas detectados a resposta preferida pelas comissões é o "acompanhamento médico-sócio-educativo".

Segundo entrevistas aos próprios actores judiciais, foi possível concluir que a jurisdição de menores é considerada de estatuto sócio-profissional mais baixo, de menor interesse para as inspecções e promoção profissional, o que desincentiva os recursos humanos a trabalharem nesta jurisdição e dificulta o acesso aos recursos financeiros.

Um dos principais estrangulamentos da Justiça de Menores, como resulta da nossa análise, é a cultura administrativa, organizacional e burocrática de alguns funcionários e Magistrados Judiciais. Só um intenso programa de formação interdisciplinar e reorganização administrativa permitirá diminuir a ineficiência dos Tribunais de menores, convencer os seus profissionais que o tempo de uma criança não tem horas de expediente, que muitos processos tutelares são urgentes e que a qualidade do atendimento das crianças e das suas famílias é primordial. Em simultâneo, a situação actual também melhoraria se esta jurisdição fosse valorizada sócio-profissionalmente e os funcionários e Magistrados Judiciais "sentissem" a presença e os resultados das inspecções como uma forma de valorizar as suas carreiras profissionais. Por outro lado, algumas das situações observadas são necessariamente matéria da intervenção das inspecções dos Conselhos Superiores dos Magistrados e dos Oficiais de Justiça.

O cumprimento da Convenção dos direitos das crianças, a necessidade de ouvir os menores e fazê-los participar nas decisões tem de ser assumida como um elemento fundamental na promoção da qualidade de Justiça de menores.

Os processos administrativos, embora auxiliares importantes na actividade do Ministério Público, têm de ser reconduzidos à sua função de “dossiers de apoio”, sem prejuízo desta magistratura possa vir a ter poderes de “diversão” (v.g. arquivamento e suspensão do processo) nas nova(s) forma(s) de processo(s) tutelar(es).

A legislação e a prática quotidiana dos Magistrados tem que ser necessariamente selectiva no uso de um recurso escasso, em face da inflação de pedidos e da dimensão das equipas da IRS, como são os relatórios sociais. A Justiça de menores não poderá depender de relatórios sociais em todos os processos.

Por último, para além das reformas legislativas em curso, é necessário conseguir articular a intervenção comunitária e administrativa das comissão de protecção de menores e do Tribunal, quer na recolha de informação, quer ao nível das eficiência das respostas sociais com a reestruturação e dinamização em curso da adopção, dos Centros de acolhimento temporário de emergência, dos lares para crianças desprovidas de meio familiar, das famílias de acolhimento e dos projectos inovadores¹.

¹ Neste sentido, o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade já fizeram aprovar em Conselho de Ministros um Dec-Lei, que cria a Comissão Nacional de

crianças e jovens em risco, e a resolução n.º 197/97, de 3 de Novembro, que consagra a reforma interministerial do sistema de protecção de crianças e jovens em risco. Por seu lado, encontra-se a ser reformado o processo tutelar educativo.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Ana Nunes. 1995: Os maus tratos às crianças em Portugal, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários/AR.

Amaro, Fausto. 1989: Os maus tratos das crianças, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.

Amil, Claude; Garapon, Antoine. 1987: Justice négociée et justice imposée dans le droit français de l'enfance, Annales de Vancresson, Vancresson, nº 27.

Becker, Howard. 1973: Outsiders: studies in sociology of deviance, New York, Free Press of Glencoe Inc.

Beullearc, Francis; Gueissarg, Mireille (dirs.). 1988: De quel droit? De l'intérêt... aux droits de l'enfant, Vancresson, CRIV.

Blakenburg, Erhard. 1997: Legal culture on every conceptual level, draft.

Botelho, Leonette. 1998: *Mais de 80 por cento já pecou* in jornal Público, 29-1-98.

Cea D'Ancona, M^a Angeles. 1992: La justicia de menores en España, Siglo XXI, nº XVI, Colección Monografías, Madrid.

Ceretti, Adolfo. 1996: Come pensa il Tribunale per I minorenni: una ricerca sul giurato penale a Milano dal 1934 a 1990, Sociologia del Diritto, Milano, Franco Angeli.

Colomer, Salinas; Gimenez, Esther. 1982: Delincuencia juvenil y control social, Barcelona, Criculo Editor Universo.

Commaille, Jacques. 1987: Apresentação de "Familles, interventions et politiques, Nouvelles régulations sociales.

Commaille, Jacques. 1996: Misères de la famille – question d'Etat, Paris Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Dias, J. Figueiredo; Andrade, M. Costa. 1992: Criminologia, Coimbra, Coimbra Editora.

Dias, J. Figueiredo. 1993: Direito penal português – as consequências jurídicas do crime, Coimbra, Coimbra Editora.

Eekelaar, John (ed.). 1994: Family law: a social-legal reader, Oxford, Oxford University Press.

Epifânio, Rui; Farinha, António. 1997: Organização tutelar de menores, Coimbra, Livraria Almedina.

Feest, Johannes; Blakenburg, Erhard (coords.). 1997: Changing legal cultures, Oñati, IISJ.

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

Gersão, Eliana. 1989: *Carência sócio-familiar e delinquência juvenil*, Lisboa, Cadernos do Centro de Estudos judiciais.

Gersão, Eliana. 1994: *Menores agentes de infracções – Interrogações acerca de velhas e novas respostas*, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 4, fase 2, p. 244.

Humes, Edward. 1996: No matter how loud I shout: a year in the life of juvenile court, New York, Simon & Schuster.

Miranda, Rosa. s/d: Sociologia do Direito, cap. XII, São paulo, Zahar Editores.

Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro. 1997: Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual, Oficinas do CES, nº 99, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

Pedroso, João. 1998: *A reforma do “direito de menores” (ou a intervenção do Estado e da comunidade na promoção dos direitos das crianças)*, Lisboa, Revista dos Magistrados do Ministério Público, no prelo.

Queloz, Nicolas. 1989: *Abordagem comunitária e delinquência dos jovens: a justiça de menores à procura da comunidade*

perdida, Revista Infância e Juventude, Lisboa, Instituto de Reinserção Social.

Queloz, Nicolas. 1991: *Protecção, intervenções e direitos das crianças e dos jovens*, Revista Infância e Juventude, Lisboa, Instituto de Reinserção Social, nº4.

Queloz, Nicolas. 1993: *Fenómenos de dissociação do laço social, comportamentos desviantes dos jovens e intervenções sociais*, Revista Infância e Juventude, Lisboa, Instituto de Reinserção Social.

Rodrigues, Anabela. 1997: *Repensar o direito de menores em Portugal – Utopia ou realidade*, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Coimbra, Coimbra Editora.

Santos, Beleza. 1923/25: *Regime jurídico dos menores delinquentes em Portugal*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de coimbra, ano 8º, nº 71-80.

Santos, Boaventura de Sousa. 1990: *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Editora Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa. 1993 (coord.): *Portugal, um retrato singular*, Porto, CES/Editora Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa. 1994: *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*, Porto, Editora Afrontamento.

- Santos, Boaventura de Sousa. 1995: Toward a new common sense – law, science and politics in the paradigmatic transition, New York, Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Ferreira, Pedro. 1996: Os Tribunais nas sociedades contemporâneas, Centro de Estudos Judiciários/Centro de Estudos Sociais, Porto, Editora Afrontamento.
- Schwartz, Iram (ed.). 1992: Juvenile justice and public policy: toward a national agenda, London, Lexington Books, Maxwell MacMillian.
- Segre, Sandro. 1996: La devianza giovanile: cause sociali e politiche di prevenzione, Milano, Franco Angeli.
- Singer, Simon. 1996: Recriminalizing delinquency: violent juvenile crime and juvenile justice reform, XIII, Cambridge Criminology Series, Cambridge University Press.