

## A Política Pública de Justiça Restaurativa em Portugal: Perspetivas e Desafios

Outros temas relacionados à Administração da Justiça

Sandra I. Firmino<sup>1</sup>, Sónia Moreira Reis<sup>1,2</sup>, Ana Lúcia Romão<sup>1</sup>, Bernardo Valente<sup>1</sup>

### RESUMO

A justiça restaurativa (JR) tem vindo a ser introduzida nas últimas décadas em Portugal, com marca acentuada da necessidade de transposição coerciva de normas da União Europeia, denotando a passagem de uma conceção de justiça essencialmente punitiva para uma nova abordagem de promoção de regeneração e reintegração das vítimas e agressores de crimes na comunidade. No âmbito do projeto “Avaliação da política pública de Justiça Restaurativa em Portugal”, que adota uma perspetiva diferenciadora e inovadora ao abordar a JR numa ótica teórica de Políticas Públicas (PP), a pesquisa, de cariz essencialmente exploratório, propõe-se analisar o agendamento e decisão política que estiveram na origem dos marcos legislativos da política de JR em Portugal, a partir da aprovação da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho. Para isso, adotamos uma metodologia de base qualitativa, sustentada na análise documental às principais peças legislativas, bem como na análise de conteúdo aos documentos que incorporaram o processo legislativo, desde a apresentação da iniciativa parlamentar das propostas de lei à aprovação dos diplomas. Mediante o reconhecimento do fraco recurso aos instrumentos de JR em Portugal, o *paper* afirma-se como um ponto de partida para a procura de compreensão dos problemas de implementação, como sejam os resultantes de um inadequado desenho e decisão de PP, podendo-se aqui incluir as questões que decorrem da transferência de PP por imposição coercitiva. Como tal, o *paper* poderá trazer um contributo relevante para o levantamento de questões futuras de investigação nesta matéria.

**Palavras-Chave:** Justiça Restaurativa, mediação penal, políticas públicas, Portugal

### Introdução

A justiça restaurativa constitui-se como um mecanismo alternativo e/ou complementar ao sistema judicial para resolução de litígios entre vítimas e agressores, assente numa lógica de justiça horizontal. Surgiu a partir de teses que reconhecem a necessidade de reparação das circunstâncias em torno do crime (Braithwaite, 1989), assumindo-se como um complemento ao direito penal ortodoxo, que visa devolver o conflito ou o crime aos seus intervenientes através de círculos restaurativos, conversas mediadas entre arguidos e vítimas ou envolvendo a comunidade afetada pelo crime (Bussu et al., 2016). Este sistema inovador pressupõe contribuir também para a diminuição da carga burocrática dos tribunais convencionais, ao mesmo tempo que propõe um processo jurídico personalizado, centrado na capacitação da vítima, no qual os intervenientes participam ativamente para a pacificação da sociedade civil (Doak & O'Mahony, 2019; Reis, 2019).

<sup>1</sup> Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. <sup>2</sup> Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais e Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Face à existência de resultados positivos na implementação da JR em países como o Reino Unido ou os Estados Unidos, a União Europeia veio incentivar os seus Estados-Membros a adotarem mecanismos de JR, sobretudo pela imposição da transposição de legislação comunitária.

Em Portugal, no seguimento da Decisão-Quadro n.º 2001/220/JAI, do Conselho Europeu, de 15 de março, relativa ao estatuto da vítima em processo penal, foi aprovada a Lei n.º 21/2007, de 12 de junho. O diploma é considerado o marco inicial para o regime de mediação penal de adultos no nosso país, constituindo por isso o foco principal deste estudo. O reconhecimento político da ideia de “processo inacabado” (Walgrave, 2008, p. 11) face aos intentos da JR teve espelho mais tarde na aprovação da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, que estabeleceu normas mínimas relativas aos direitos, apoio e proteção das vítimas de criminalidade e que substituiu a Decisão-Quadro *supra* referida, passando a incluir uma enumeração de outras práticas restaurativas, para além da mediação. Em Portugal, a Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, concretizou a transposição desta Diretiva, mas foi omissa no que diz respeito à adoção de instrumentos de JR.

Segundo Gavrielides (2016), a implementação da JR no contexto europeu tem levantado inúmeras dificuldades, colocando em evidência a falência da abordagem *top-down*, marcada pela regulação e controlo dos Estados, sustentando por isso uma conceção de justiça que espelha uma visão de “ética comunitária”, mais consonante com a aplicação de estruturas *bottom-up*. Entre as explicações já encontradas para tal falência salientam-se: as diferenças nacionais ao nível cultural, particularmente no que se refere ao papel da vítima, a possibilidade da existência de *gatekeepers*, que dificultam o acesso aos instrumentos de justiça restaurativa e a falta de informação existente sobre a possibilidade de recurso a mecanismos alternativos de resolução de litígios.

Em Portugal, os dados disponíveis sobre os processos de mediação penal indicam a possibilidade de um défice de implementação. Após um ímpeto inicial, entre 2008 e 2011, o número de processos reduziu-se drasticamente, não existindo a entrada de qualquer processo de mediação penal nos últimos anos. Perante esta constatação torna-se relevante procurar compreender os motivos da quase inexistente implementação desta PP em Portugal.

O projeto “Avaliação da política pública de Justiça Restaurativa em Portugal”, de natureza interdisciplinar e integrado no Centro de Administração e Políticas Públicas, procura abordar este problema, adotando uma visão diferenciadora. Esta abordagem apresenta-se como um contributo inovador, considerando a escassez de produção científica sobre o tema da JR em Portugal e a evidente lacuna teórica relativa a esta problemática numa perspetiva de Políticas Públicas.

Neste trabalho, com base na literatura e na análise documental e de conteúdo ao processo legislativo associado à produção da Lei n.º 21/2007 e da Lei n.º 130/2015, bem como nas normas comunitárias que lhe deram origem, propomos apresentar uma breve revisão em torno do conceito de JR e das suas potencialidades de aplicação. O estudo, de cariz exploratório e com uma abordagem indutiva, constitui um ponto de partida na procura de compreensão dos problemas de implementação, incluindo os que decorrem da transferência de políticas públicas por imposição coercitiva, as quais podem ser pouco ajustadas às realidades nacionais.

## **Da conceção de justiça tradicional ao surgimento da Justiça Restaurativa**

A justiça restaurativa define-se como uma teoria de Justiça que tem vindo a afirmar-se como paradigma jurídico alternativo a uma conceção tradicional de Justiça, de cariz essencialmente punitivo, emergindo sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Ao

nível internacional, aponta-se como marco decisivo para a JR a aceitação em tribunal do primeiro processo de mediação penal, que ocorreu em Kitchener, Canadá, no ano de 1974 (Reis, 2019, p. 234). Desde então, a JR disseminou-se a nível mundial, tendo o acolhimento de instâncias internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo Conselho Económico e Social a definiu como “um processo através do qual a vítima, ofensor e, quando apropriado, outros indivíduos ou membros da comunidade afetados pela prática de um crime, participam e decidem conjuntamente como lidar com os seus efeitos, auxiliados por um terceiro imparcial” (ponto 1-2 do Anexo da Resolução n.º 2002/12, de 24 de julho, da ONU). No contexto europeu, a decisão de promoção da política pública teve como marco inicial a aprovação da Decisão-Quadro 2001/220/JAI, do Conselho Europeu, de 15 de março.

A JR começa a afirmar-se perante o descontentamento face aos meios de justiça convencionais, que não permitiriam servir da melhor forma as necessidades das vítimas em verem repostos o seu sentido de justiça, colocando-as à margem do processo judicial (Gavrielides, 2016, 2017). Em vez do entendimento do crime como consistindo na existência de uma infração legal, firma-se a ideia de existência de um dano causado à pessoa e à comunidade, que necessita de reparação (Zambiasi & Klee, 2018). Nesta medida, esta conceção de justiça coloca no centro do sistema judicial a ideia de “reparação”, secundarizando a sua vertente punitiva, como forma de condenação pela transgressão de regras, e a reclusão, como seu instrumento principal.

Apologista da ideia de que a punição pela reclusão não potencia o aperfeiçoamento da sociedade, o movimento reformista abolicionista, com origem nos anos 70, contribuiu para o trilhar deste caminho alternativo, que teve em Foucault (1987) – que via a reclusão como uma forma de vida “inútil e perigosa” (p. 293) – a defesa de que a prisão deveria existir para promover a educação, e, em Braithwaite (1989), a ideia de *reintegrative shaming* como princípio inspirador, que procura promover o reconhecimento das infrações cometidas e das consequências dos atos empreendidos, a qual será potenciadora de um sentimento de “vergonha” reintegrativo, despertando o arrependimento e a procura de perdão.

A JR consiste, assim, numa resposta construtiva às situações do foro criminal com uma natureza mais relacional, voltada para a preservação da dignidade e respeito da vítima e do transgressor. Através da promoção do diálogo mediado entre a vítima e o agressor e/ou com o envolvimento da comunidade, a vítima pode exorcizar os seus medos e trabalhar na recuperação do trauma associado ao crime, enquanto o agressor tem a possibilidade de se justificar e compreender o impacto que teve nas vítimas, reconhecendo o seu comportamento como desviante e contribuindo assim para a sua reintegração na sociedade (Johnstone, 2017). É neste sentido que a JR traz a “ideia de ressocialização e reconciliação no quadro da justiça penal” (Costa, 2009, p. 4).

Enquanto mecanismo alternativo ao sistema judicial tradicional, a JR pode traduzir-se, atualmente, no recurso a diversos instrumentos, entre os quais a mediação vítima-ofensor, os círculos restaurativos, e as conferências restaurativas (*restorative conferencing*), envolvendo membros da comunidade. Contudo, o início da JR esteve muito marcado pela sua orientação para a mediação. Aliás, a mediação, enquanto princípio que promove o diálogo, acaba por estar presente em qualquer prática restaurativa. No entanto, o reconhecimento de que o processo de JR poderia ter contributos mais significativos para a pacificação social, caso as suas práticas permitissem um envolvimento da comunidade, levou a uma reorientação do Direito para acolher esta dogmática no seio das jurisdições nacionais, embora nem todos os Estados tenham assimilado os princípios restaurativos de igual forma nos seus sistemas jurídicos. A expansão global de programas de JR fez-se, assim, no reconhecimento da procura de envolvimento,

responsabilidade e consciência ativa, que é necessária para que os indivíduos da comunidade se submetam a esta interação de forma voluntária (Bussu et al., 2016).

Por outro lado, assiste-se à utilização de programas imbuídos dos princípios e práticas restaurativas, que trabalham a montante da prática do crime, no plano da prevenção da criminalidade, nomeadamente com jovens inseridos em escolas ou outras instituições (Karp & Schachter, 2019; Rodriguez, 2005), procurando promover a transmissão de valores fundamentais para a vida em sociedade, tais como a tolerância e o respeito pelos outros. Todavia, poder-se-á argumentar que a intervenção no momento anterior à prática do crime não corresponde ao conceito de JR em sentido próprio, pelo menos quando se a entende como teoria de Justiça, *i.e.*, uma forma de reação ao crime, que se pode afirmar alternativa ou complementar aos sistemas judiciais. Neste trabalho, adotamos este entendimento, pelo que práticas restaurativas em contexto escolar, na comunidade e afins não são objeto da presente reflexão, por, rigorosamente, não se reconduzirem à mediação penal de adultos em que nos focamos.

A implementação da JR em paralelo aos sistemas judiciais nacionais tem trazido diversas vantagens, evidenciado, muitas vezes, uma nova forma de abordagem sobre a justiça que enfatiza o maior apoio ao nível da promoção do direito à informação das vítimas durante o processo judicial, da existência de serviços dirigidos às mesmas na sequência dos crimes, e o aumento da possibilidade de ressarcimento financeiro pelo mal sofrido (Wilk & Zawiejski, 2014).

Além disso, os estudos salientam que a aplicação desta conceção de justiça promove a redução das taxas de reincidência criminal (Brooks, 2017; UNODC, 2020) e, ao possibilitar a diminuição das penas privativas de liberdade, pode também contribuir para combater a sobrelotação e a falta de condições dos estabelecimentos prisionais (Beckett & Kartman, 2016). Maior celeridade processual e libertação dos tribunais para os processos de criminalidade mais grave, bem como economia de recursos são referidos por outros autores (Rodrigues & Santos, 2015; Shapland et al., 2008; Sherman & Strang, 2007).

No entanto, em algumas sociedades, as práticas de resolução alternativa de litígios estão pouco enraizadas, podendo levar à não utilização deste recurso pelas vítimas e ofensores. A falta de oferta nos sistemas judiciais, a insuficiente informação sobre a possibilidade de recorrer a estes canais alternativos e a eventualidade de alguns atores no sistema judicial poderem atuar como *gatekeepers*, influenciando a possibilidade de recurso aos meios de JR como alternativa aos tribunais convencionais, foram apontados por Gavrielides (2017, p. 140) como importantes estrangulamentos à implementação desta PP. Recentemente, estes problemas foram confirmados pelo estudo de Alves e Reis (2021), focado na promoção dos direitos das vítimas, e no âmbito do projeto *ProVictims*, coordenado pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

As autoras desse estudo, na esteira de outras investigações sobre a matéria, reconduzem o nível de cumprimento das diretivas europeias nos países membros da UE como estando em quatro “mundos diferentes” (Alves & Reis, 2021, p. 38), tendo em conta: (1) o “mundo do cumprimento da lei”, no qual a transposição das diretivas ocorre sem dificuldades (*e.g.*, Dinamarca e Suécia); o “mundo da política interna”, onde vários interesses coexistem resultando numa maior resistência dos atores internos à política europeia, mas sem que isso seja impeditivo de uma transposição eficaz, pois o cumprimento das políticas da UE é parte constituinte dos interesses endógenos (*e.g.*, Alemanha e Bélgica); o “mundo da negligência da transposição”, no qual se situa Portugal, que se caracteriza por negligenciar as condições necessárias para a transposição das diretivas, o que leva a que as mesmas não sejam implementadas com a eficácia desejada (*e.g.* Grécia e França), mundo que se confirma quanto a Portugal também quanto à transposição da Diretiva na parte relativa à JR (Alves & Reis, 2021, p. 178); e o “mundo da letra morta”, que deve o seu nome à tendência para transpor as diretivas

sem intenção de as cumprir, pois prevalecem situações internas pouco propícias à integração das mesmas que impossibilitam a sua aplicação prática (*e.g.*, Hungria e Itália). Numa Europa a diferentes velocidades, questiona-se, assim, a forma como a JR deve ser integrada nos sistemas judiciais nacionais, onde se discute o tipo de criminalidade e a forma com a mesma se deve relacionar com o sistema tradicional instituído.

## **A JR em Portugal**

A política de JR em Portugal consubstancia-se em práticas vocacionadas para a população juvenil e adulta. As práticas restaurativas orientadas para os jovens têm o seu enquadramento de base na Lei Tutelar Educativa, Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, e respetivas alterações, a qual acolhe o princípio geral de mediação (artigo 42.º). Neste trabalho, focamos, porém, apenas nas práticas restaurativas dirigidas aos adultos, as quais assentam, em grande medida, no recurso à mediação. De acordo com Rodrigues e Santos (2015, p. 673), existiriam três tipos de práticas restaurativas em Portugal: a mediação penal entre vítima e ofensor, definida como uma forma de diversão processual, que deu origem ao surgimento do Sistema (público) de Mediação Penal; e outros dois mecanismos previstos fora do âmbito daquele Sistema, concretamente os encontros restaurativos entre vítima e agressor assistidos por um mediador para crimes de violência doméstica, previsto no artigo 39.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, entretanto revogado, e que, portanto deixou de existir, e os programas de JR em contexto prisional, via sessões de mediação com a vítima (possibilitado no âmbito do artigo 47.º, n.º 4 da Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, que aprova o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade).

### ***As diretivas europeias e a transposição nacional***

O surgimento da JR no ordenamento jurídico português esteve associado à aprovação da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, dando corpo à Decisão Quadro n.º 2001/220/JAI do Conselho da União Europeia, de 15 de março, relativa ao estatuto da vítima em matéria penal. Acompanhando as tendências internacionais em torno da conceção de justiça, a discussão política sobre a JR vinha-se a fazer, pelo menos desde 1999, quando a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento e ao Conselho a comunicação “Vítimas de Criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre as normas e medidas a adotar”. No Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro, é tomada a decisão sobre a necessidade de produzir normas de proteção da vítima, as quais deviam ter corpo através de disposições legislativas aproximadas nos Estados-Membros (EM), e da qual resultou a Decisão Quadro.

Como parte integrante da Decisão-Quadro, os EM deveriam criar a mediação no âmbito do processo penal, o que motivou a decisão política de aprovação do normativo português de 2007 supracitado, focado na transposição deste artigo da Decisão em particular, sem que houvesse, portanto, um espelho normativo mais alargado da mesma.

Fazendo uso das prerrogativas do artigo 10.º da Decisão-Quadro, o regime de mediação penal foi instituído para os crimes de natureza particular e semi-pública, sendo que, quanto aos últimos, apenas são compreendidos os crimes contra as pessoas e contra o património, exceto, em qualquer caso, os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual. Acresce que não podem ser aplicáveis as formas de processo sumário ou sumaríssimo e a vítima não pode ter menos de 16 anos (artigo 2.º, n.ºs 1 a 3).

No âmbito da legislação em referência, a mediação penal surge como uma nova resposta intraprocessual ao ilícito penal, consistindo numa abordagem informal e flexível às situações

de litígio jurídico entre arguido e ofendido, através da figura do mediador penal, um facilitador de diálogo com formação especializada que promove a procura da reparação dos danos, através do incentivo à comunicação e diálogo entre arguido e ofendido. Neste sentido, o mediador não pode impor decisões que, em qualquer caso, não podem integrar sanções privativas da liberdade, e o acordo deve ser homologado pelo Ministério Público (MP), implicando uma desistência da queixa por parte do ofendido e a não oposição à desistência por parte do arguido (artigo 5.º, n.º 4).

O contexto nacional daria, nos anos seguintes, alguma expressão à necessidade de regulamentar melhor alguns princípios de JR. Um acontecimento que se destaca nesta sede em matéria de políticas públicas no plano dos direitos das vítimas de violência doméstica é a aprovação da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, em especial, do seu artigo 39.º, que previa, na sua redação original, a possibilidade de um encontro restaurativo entre vítima e ofensor durante a suspensão provisória do processo ou durante o cumprimento da pena. Ao que se apurou, a norma nunca teve aplicação efetiva e foi entendido não estarem reunidas condições de segurança para as vítimas caso o encontro restaurativo tivesse lugar, o que, no contexto da Convenção de Istambul e da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro, acabou por ditar a sua revogação. De qualquer modo, e como se nota, o sistema permaneceu muito voltado para a mediação, que viu o seu regime atualizado pela Lei n.º 29/2013, que legifera de modo articulado sobre a mediação, incluindo a mediação privada e os diferentes sistemas públicos de mediação, e clarificando a relação deste mecanismo com o sistema jurídico convencional.

Por imposição da União Europeia, onde a ideia de democratização ao acesso à JR e de introdução de outros instrumentos além da mediação se foi consolidando no curso dos anos 2000, o plano normativo português viria a ser alterado, concretamente pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que aprova o Estatuto da Vítima (transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, que estabelece as normas referentes aos direitos de proteção das vítimas, e substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho). Com a revisão do Estatuto da Vítima, a UE alargou a referência ao elenco de práticas restaurativas (*cf.* considerando 46), passando a fazer menção a “serviços de JR” (artigo 12.º), orientação que viria a ser reforçada pela Recomendação do Conselho da Europa (2018)8, de 3 de outubro, que visa encorajar os EM a criar serviços de JR, definindo os princípios operativos da sua implementação, para todos os tipos de crimes e em todas as fases processuais.

Poder-se-á argumentar que, por esta altura, Portugal não acompanha a evolução da conceção de JR da UE. A Lei n.º 130/2015 que transpõe a Diretiva europeia não faz menção à JR, sendo omissa relativamente ao previsto no seu artigo 12.º, n.º 1. A legislação nacional absteve-se de considerar a JR como um serviço a disponibilizar aos cidadãos. Nos pareceres e na discussão em plenário da Proposta de Lei 343/XII, que deu origem à Lei n.º 130/2015, os intervenientes evidenciaram a “transposição minimalista da Diretiva em que a JR ficou esquecida”, sublinhando o facto de o anteprojeto não refletir, em diversos domínios, a necessária e adequada transposição da Diretiva 2012/29/EU. Nada disto foi tido em conta e o diploma foi aprovado a 4 de setembro, dois meses após a sua discussão, sem qualquer alteração de fundo no que se refere a esta matéria. A Diretiva consagrava medidas que não foram contempladas na transposição do Estatuto da Vítima, em 2015. Esta omissão à JR, que se tem como intencional, talvez por admitir que a Lei n.º 21/2007 já atingiria o desiderato da Diretiva, veio acentuar a falta de interesse e a descrença nacional na JR. De resto, o distanciamento entre os princípios adotados para a política de JR em Portugal e a Diretiva europeia manifesta uma “preferência quase exclusiva do legislador” pela mediação (Rodrigues & Santos, 2015, p. 685).

## *O balanço de 15 anos de implementação*

O debate parlamentar conducente à aprovação do regime de mediação penal em 2007 perspectivava bons augúrios para a adoção da JR, concretamente, no que respeita à mediação, em Portugal. Durante a discussão da proposta de lei apresentada pelo governo ao parlamento, assistimos à congratulação da maioria dos atores ouvidos, que se manifestaram de forma bastante favorável à introdução dos princípios da JR e ao regime de mediação penal proposto.

A Portaria n.º 68-C/2008, de 22 de janeiro, veio efetivar o início do funcionamento da mediação penal, através da criação do Sistema de Mediação Penal, inicialmente em quatro comarcas, alargadas a quinze em 2010. O regime instituído pela Lei n.º 21/2007 ditava uma aplicação de tipo experimental durante os primeiros anos, na senda do projeto-piloto de mediação penal implementado no âmbito do protocolo celebrado entre a Universidade do Porto e o Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) do Porto (Rodrigues & Santos, 2015).

O ímpeto inicial dos processos de mediação, entre 2008 e 2009, parecia prometer rivalizar com outras formas de diversão processual (Reis, 2010; Rodrigues & Santos, 2015). No entanto, a partir de 2011, a quantidade de processos de mediação diminuiu drasticamente, aproximando-se de 0, desde 2017 (dados da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), disponíveis em: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Mediacao.aspx>).

Com base nos números disponibilizados pela DGPJ (Anexo 1), observa-se, com o passar dos anos, uma redução drástica dos processos nos quais foi utilizado este instrumento em Portugal. Esta redução tem sido mais visível desde 2016, sendo que, nos últimos quatro anos, não se verificou a entrada de qualquer processo para mediação penal. Para além do baixo recurso à mediação penal, a falta de eficácia deste instrumento, pode ser comprovada pela percentagem diminuta de processos findados por acordo face ao total de processos que deram entrada anualmente.

O falhanço em torno da política de JR em Portugal é sintetizado em duas causas por Rodrigues & Santos (2015): as opções de decisão política, consubstanciadas na legislação aprovada sobre o assunto, que serão de teor questionável; e a insuficiente ou quase inexistente implementação das soluções preconizadas na lei. No campo das decisões questionáveis, os autores salientam aspetos como o reduzido âmbito de aplicabilidade do regime (crimes admissíveis) (Rodrigues & Santos, 2015), a impossibilidade de iniciação do processo por apenas um dos intervenientes – arguido ou ofendido (Zambiasi & Klee, 2018); a definição das sanções que podem resultar do acordo, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 21/2007, no que se refere às possíveis implicações de constitucionalidade na definição das “sanções privativas da liberdade e dos deveres que ofendem a dignidade do arguido” (Leite, 2008).

Já, no que se refere à implementação, são muitas as lacunas encontradas. Destacamos a orientação marcada pela atuação do MP e outros entes públicos com responsabilidades na matéria, a ausência de formação suficiente em mediação penal, e a insuficiente informação e divulgação junto da comunidade, sobre a existência desta forma de resolução alternativa do conflito.

A eventual resistência do MP ao recurso à mediação penal é reconhecida por Rodrigues & Santos (2015) e corroborada por diversos outros autores. De acordo com Silva e Verzelloni (2020), a fraca adesão à mediação em Portugal foi consequência de o modelo instituído legalmente tornar o MP o principal responsável pelo encaminhamento dos processos, tornando-se assim “um gargalo no desenvolvimento da mediação penal” (p. 95), não obstante a possibilidade de os intervenientes, vítima ou agressor, poderem solicitar o recurso a este meio alternativo para resolução de litígios, de acordo com uma certa interpretação não literal do artigo 3.º, n.º 2 da Lei 21/2007, de 12 de junho, que, na verdade, expressamente demanda

requerimento do “ofendido e [d]o arguido”. Os autores imputam aos membros do MP a responsabilidade pelo desempenho deficitário da resolução alternativa de litígios ao afirmar: “pode-se dizer que os membros do MP são ao mesmo tempo os *detentores das chaves* e os *guardiães das portas*, cabendo a eles abrir e fechar o acesso a cada uma das vias possíveis de solução de conflitos” (Silva & Verzelloni, 2020, p. 96; *italico do original*).

Zambiasi & Klee (2018) salientam a importância de a mediação poder ser iniciada pelos próprios envolvidos, sem influências externas, e com caráter voluntário, defendendo que a iniciação do MP cria “uma demasiada subsidiariedade do procedimento, dificultando excessivamente a sua aplicabilidade prática” (p. 672). Ainda assim, Rodrigues & Santos (2015) notam a dificuldade prática de reunir este consenso em torno do recurso à mediação pelos diretamente envolvidos no processo, já que os mesmos se encontram numa altura de conflito.

Na literatura, os estudos que versam a opinião dos profissionais do sistema de justiça sobre a mediação penal são relativamente escassos ou quase inexistentes (Rodrigues & Santos, 2015). Silva (2021) procurou avaliar o comprometimento do MP com a implementação da mediação penal em Portugal, tentando assim explicar a ausência de processos verificada nos últimos anos. Embora o autor apenas pudesse coletar os dados das respostas de 16 magistrados do MP, foi possível concluir, ao nível dessa amostra, que existe um desconhecimento e até desinteresse por parte dos inquiridos com relação ao sistema de mediação penal. O MP não terá tido uma atuação ativa na conversão da *law in book* (Lei n.º 21/2007) em *law in action* (p. 337), o que poderá justificar a existência de estrangulamento no encaminhamento de processos para mediação. Segundo o estudo, verificou-se que na opinião dos magistrados do MP não foi promovida formação adequada e suficiente que pudesse esclarecer e incentivar a utilização deste instrumento. Embora muitos dos inquiridos (56%) se afirmem defensores do recurso à mediação penal em Portugal, permanece uma visão negativa relativa à sua utilização, constatando-se que a “esmagadora maioria dos procuradores da amostra” (p. 337) nunca tinha encaminhado qualquer processo penal para o sistema de mediação e que 25% dos magistrados refere mesmo não acreditar no sistema para a resolução de conflitos penais.

Em um outro plano, a circunstância de o Ministério Público surgir como *dominus* de todo o processo de mediação, que não comporta intervenção judicial, pode suscitar o problema da dupla debilidade de controlo (Leite, 2008, p. 117), dada a margem de liberdade reconhecida para efeitos de construção do teor do acordo de mediação, a que se soma a ausência de controlo judicial, que parece até chocar com a orientação constitucional fixada pelo acórdão n.º 7/87 (Reis, 2019, pp. 247-248).

Ao analisar a política de JR em Portugal, salienta-se a importância da atuação de dois organismos no processo: a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, no que respeita aos problemas de delinquência juvenil e à intervenção de JR pós sentença judicial; e o Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios (GRAL) da DG PJ, que intervém na etapa em que a mediação funciona como forma de diversão processual alternativa ao sistema penal convencional. A Lei n.º 21/2007, no seu artigo 12.º, estabelece os critérios de admissão para o papel de mediador, definindo como requisito a detenção de um curso de mediação penal reconhecido pelo Ministério da Justiça. Ora, neste pressuposto, uma seleção desajustada de mediadores e/ou uma formação inadequada pode ter levado ao descrédito no sistema de mediação penal (Silva, 2021). A que se pode somar o reduzido investimento público em formação complementar desses mediadores. Aliás, o número total de processos de mediação que chegam ao seu término sem a existência de acordo poderá também ter a mesma causa subjacente.

A necessidade de formação em mediação foi apontada, desde o momento da discussão legislativa em torno da Lei n.º 21/2007, como sendo um aspeto crítico para o bom



funcionamento deste instrumento. Todavia o problema da ausência de formação suficiente pode ter estado presente na base para a fraca predisposição do MP enviar os processos de mediação. Conforme apuraram Silva e Verzelloni (2020) e Silva (2021), à fraca experiência dos seus membros em mediação penal, que se consubstanciou num sistema totalmente novo aquando da sua criação em 2007, soma-se a escassez de oferta em formação, quer ao nível do ensino superior, quer pela formação especializada, tão necessária para a inculcação de valores e a alteração comportamental requeridas.

Silva e Verzelloni (2020) apontam também: a obsolescência da plataforma eletrónica de remissão dos processos para mediação penal, que não estaria integrada com a plataforma Citius do Ministério da Justiça; o tempo e esforço requeridos para o envio do processo para mediação, em vez de lhe dar continuidade no sistema tradicional, existindo possibilidade de haver retorno ao mesmo; e a possível desmotivação e descrença entre os magistrados do MP daqui resultantes quanto à utilização do instrumento.

Por outro lado, Gavrielides (2017) havia concluído anteriormente que um dos possíveis estrangulamentos à implementação do recurso à mediação poderia estar na falta de divulgação deste instrumento junto dos implicados. Numa situação que se apresenta como conflituosa, onde o diálogo e a chegada a acordo se afiguram, por si mesmos, complexos, só o esclarecimento e a educação no sentido de inculcar uma visão positiva em torno dos resultados da mediação e do cumprimento dos princípios restaurativos por ela potenciado poderá contribuir para contrariar a apetência imediata para a rejeição de qualquer entendimento (direto) entre o ofendido e o arguido.

Bussu et al. (2016), ao compararem a extensão do desenvolvimento de programas de JR em diferentes países europeus, diagnosticaram as diferenças culturais como um dos principais motivos para a fraca implementação de programas restaurativos no sul da Europa. Os autores reiteram a necessidade de adaptar os mecanismos alternativos de resolução de litígios à disposição legal e cultural dos diferentes países, dado que a imposição coercitiva de um modelo único para a Europa “*is not realistic*” (p. 483).

### **Discussão: a JR sob o olhar da teoria de PP**

O olhar em torno do processo de decisão e o que tem sido a implementação da política de JR em Portugal, até ao momento, permite-nos agora lançar a discussão, tendo por base uma reflexão à luz da teoria de políticas públicas.

A “avaliação” do sucesso de uma PP não é uma matéria meramente objetiva, na medida em que, em última análise, dependerá do sujeito avaliador. Desde logo, a eficácia das políticas decorre do cumprimento dos objetivos a que se propõem, numa matéria onde o processo de implementação e o apoio político se revelam críticos para o sucesso (Gilardi, 2016). Como foi evidenciado pela exposição anterior, não se pode afirmar que a política de JR se caracterize como um sucesso em Portugal. Desde logo, existem os dados objetivos relativos aos números dos processos de mediação penal. Depois, verifica-se a quase inexistência de programas de JR em contexto prisional (Rodrigues & Santos, 2015). Ambos são sugestivos de uma falta de compromisso com a decisão política, apesar do relativo consenso que esteve reunido no momento da aprovação da Lei n.º 21/2007, o primeiro marco legislativo para a política de JR para adultos em Portugal. Recorde-se que Alves e Reis (2021) incluem o nosso país no “mundo da negligência da transposição” das diretivas europeias, ditando a falta da criação das condições necessárias à implementação da política. Já Gavrielides (2016) demonstrava a sua preocupação com a transposição da Diretiva 2012/29/UE pelos EM, considerando que a mesma apenas fornecia as salvaguardas mínimas de proteção à vítima, não definindo as estruturas necessárias

à respetiva implementação nos países. Além disso, de forma que diríamos algo paradoxal, dado que o seu objetivo é a introdução da salvaguarda de direitos das vítimas no contexto da JR, a Diretiva deixou à margem da sua aplicação alguns EM, concretamente aqueles que não dispusessem, até então, destes mecanismos no âmbito do ordenamento jurídico nacional (pp. 74-75).

Neste ponto, convém salientar que a necessidade de transposição da UE da política de JR em Portugal deve ser encarada, no domínio da teoria de Políticas Públicas, aos olhos das teorias de *policy transfer* e *policy diffusion*. Estas teorias estudam diversos mecanismos que justificam a adoção das mesmas políticas em diferentes contextos nacionais, levando a uma convergência das mesmas, pelo isomorfismo institucional (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000; Gilardi & Wasserfallen, 2019; Marsh & Sharman, 2009).

A UE constitui uma plataforma massiva de transmissão de políticas. A transferência de políticas pode ser, desde logo, o resultado de uma integração coercitiva pelos EM, definindo o seu processo de governança vertical. No entanto, a esta somam-se formas de governança consensualizada, de tipo negocial, e de adesão voluntária dos EM, onde fica evidente a utilização dos mecanismos de facilitação (Bulmer & Padgett, 2005).

Diversos estudos têm chamado a atenção para as dificuldades de implementação das PP emanadas da UE nos diferentes EM. Com efeito, conforme refere Hartlapp (2009, p. 471), “*European policies are confronted with deeply rooted institutional and regulatory structures at national level*”, o que poderá justificar uma resistência ao seu acolhimento nos ordenamentos jurídicos internos e posteriores obstáculos na implementação. Deste modo, poder-se-á estar perante um problema de falta de ajustamento das políticas da UE às realidades nacionais dos EM, “*the ‘goodness of fit’ between European and national policies, institutions, and processes*” (Börzel, 2003, p. 5).

No caso particular da política de JR, pode questionar-se como o tipo de cultura e o modo de vivência social podem ter afetado a implementação da política (Gavrielides, 2016, p. 94). Para Lauwaert (2013, p. 418):

*The effectiveness of implementation will most likely also depend on the already existing ‘victim-friendly climate’ or the lack of it, and related to that, the presence or absence of strong victim support organisations which can advocate the strengthening of victims’ rights.*

Assim, a existência de falta de ajustamento ao nível nacional levará a que os EM tenham que fazer um maior esforço de adaptação para que possam implementar eficazmente a legislação comunitária, o que pode levar a um retardamento da atuação. Neste sentido, ficou demonstrado que os países do Sul da Europa têm uma presença escassa ao nível dos programas de JR (Bussu et al., 2016).

Contudo, a hipótese da falta de “bondade do ajustamento” (Börzel, 2003), como justificação das falhas de implementação das políticas emanadas pela UE, não colhe suporte perante os achados de alguns autores, sendo bastante contestada (Hartlapp, 2009). Falkner et al. (2007) e Falkner e Treib (2008) reconhecem haver diferentes níveis de *compliance* com as diretivas europeias, no que apelidam como a existência de vários “mundos” na Europa comunitária. Defendem que não existem fatores explicativos transversais a todos os países, dado que os mesmos produzirão efeitos distintos em cada um deles. A inexistência de *compliance* pode ser o resultado de um mau ajustamento dos EM do “mundo do cumprimento da lei”, e decorrerá, em grande medida, também da não correspondência das regras comunitárias às preferências políticas internas nos países do “mundo da política interna”. Contudo, nos países do “mundo da negligência da transposição”, o mau ajustamento pode facilitar a transposição, já que as Administrações inertes tendem a reagir de forma mais assertiva na presença dos casos

que despertam mais a atenção, como poderão ser aqueles onde existe mais desajuste à realidade nacional.

De uma outra perspetiva, a implementação das diretivas da UE pode ser analisada a partir dos problemas que podem ocorrer da transposição, tendo por base o processo legislativo e/ou burocrático, que a mesma obriga. Nesta matéria, importa salientar a teoria do poder de veto (*veto player*), que é associada, mormente, ao processo de decisão legislativo, mas que pode ser alargada aos atores administrativos. Embora a maioria dos estudos precedentes colocasse o cerne ao nível do processo legislativo nacional, Steunenberg e Rinhard (2010) salientam o processo de uma perspetiva dos atores governamentais que exercem o poder *de facto* e que definem o resultado da transposição. Os autores concluíram que, quanto maior o número de “vetos” exercidos, maior a morosidade do processo de transposição. Por outro lado, a experiência das unidades administrativas responsáveis na transposição dos normativos comunitários também mostrou ser relevante no seu desempenho, influenciando no tempo requerido para a transposição. Outras variáveis foram testadas como a transposição de novas diretivas vs. alterações de diretivas, a complexidade das diretivas, as preferências dos EM ao nível das PP, o envolvimento do parlamento, demonstrando não estar relacionadas com os problemas de transposição (Haverland & Romeijn, 2007). Apenas os problemas de eficiência dos serviços administrativos e a necessidade de coordenação interministerial se mostraram significativos, no estudo dos mesmos autores. A influência da discricionariedade que é conferida aos EM na transposição das diretivas comunitárias também constitui uma matéria de evidência mista, com os estudos a salientar os efeitos positivos que podem decorrer da possibilidade de os EM poderem adaptar as diretivas ao contexto nacional presente, ou a salientar como a ausência de requisitos concretos pode obstar a implementação, pela falta de orientação ou pelo aproveitamento que pode ser dado pelos atores nacionais em favor dos seus interesses (Steunenberg & Toshkov, 2009).

No âmbito da política de JR, podem-se questionar as origens da ausência de informação e sobre a existência e/ou eficácia dos canais de informação e divulgação existentes, já que esta será, essencialmente, uma responsabilidade acometida à Administração Pública. Novamente, assiste-se a uma falha de implementação, que pode espelhar a ausência de planificação do processo, a falta de designação de uma (ou várias) entidades responsáveis pela mesma, a insuficiência da atribuição de meios ou de ineficácia de atuação, entre outras barreiras de atuação possíveis, da responsabilidade política e administrativa, no seguimento do que foi anteriormente referido.

Numa outra linha de pensamento, ao nível da teoria de políticas públicas, mas associada também aos possíveis obstáculos colocados na implementação pelos atores políticos e administrativos envolvidos, relevam os contributos sobre a *street-level bureaucracy*, os atores públicos responsáveis “no terreno” pela aplicação da PP, que poderão estar na origem da existência de uma possível barreira de implementação. De acordo com Lipsky (2010), estes burocratas “de rua”, que estão numa “primeira linha” em contacto com os destinatários da política, possuem uma elevada discricionariedade de atuação. Enfrentando um ambiente exigente de atuação, face a limitações de recursos e a orientações que podem estar desajustadas, desenvolvem mecanismos para lidar com o seu trabalho, como sejam as estratégias de limitar a procura pelo serviço, selecionar os casos mais fáceis (“*creaming*”) e a automatização de respostas, correspondente à institucionalização de procedimentos para lidar com as situações apresentadas (Vedung, 2015).

Neste âmbito, destacamos os problemas anteriormente mencionados associados à atuação dos magistrados e aos próprios mediadores. Desde logo, chamamos a atenção que, o que autores como Zambiasi e Klee (2018) consideram o “desvirtuar” da matriz original em que

assentam os princípios restaurativos (concretamente ao destacar a possibilidade de iniciação dos processos de mediação pelos implicados), foi o resultado, em grande medida, do processo de decisão política que esteve na base da aprovação da Lei n.º 21/2007. Foi essa decisão a responsável pelo peso que é atribuído aos membros do MP na mediação, e ao facto de poderem ser apelidados como “*gatekeepers*” no processo. A atuação dos burocratas de primeira linha revela-se bastante importante, porque estes não constituem meros executantes da política decidida. Face ao elevado poder discricionário, eles podem tentar afetar o próprio desenho e decisão política. Lavee et al. (2018) discutem, assim, como a deontologia profissional, as percepções do público sobre a PP e a influência do ambiente organizacional podem influir no seu comportamento.

Vastamente inexplorado no contexto da teoria de implementação ligada à *street-level bureaucracy* está a questão da necessidade de relações interprofissionais na entrega dos serviços públicos, que se poderia colocar, por exemplo, entre os mediadores e os magistrados do MP, aplicado ao caso aqui estudado. A influência na implementação, dá-se, neste caso, devido à sujeição à avaliação, e à procura de legitimação e de aceitação pelos outros profissionais envolvidos, que pode moldar a forma de atuação dos intervenientes, no âmbito da sua discricionariedade. Halladay et al. (2009) referem-se concretamente ao caso da justiça criminal, onde trabalhadores sociais são envolvidos na elaboração de pareceres que sustentam as decisões dos juízes. Não existindo um paralelo imediato com a caracterização da JR em Portugal anteriormente descrita, o problema da intervenção de diferentes profissionais na mediação penal e, alargando o pensamento, em outras práticas restaurativas, poderá colocar-se com a mesma importância.

### Considerações finais

Neste trabalho, abordámos a política de JR em Portugal, procurando trazer um novo olhar para o tema, concretamente à luz da teoria de políticas públicas. A nossa reflexão trouxe à discussão conceitos e teorias como *policy transfer* e *policy diffusion*, *goodness of the fit*, *veto players* e *street-level bureaucracy*, que poderão ser aplicados ao estudo de vários problemas respeitantes à política de JR.

Analisámos o contexto da decisão de adoção da JR vocacionada para adultos, no nosso país, atendendo ao seu marco inicial, com a aprovação da Lei n.º 21/2007, que cria o regime de mediação penal. A transposição da Diretiva 2012/29/EU pela Lei n.º 130/2015, relativa ao estatuto da vítima do crime, evidenciou o hiato entre a conceção de JR da UE e a decisão política em Portugal. Neste sentido, será pertinente procurar compreender o desfasamento presente. Poderá ser o resultado de uma falta de ajustamento conforme sugerido pelos autores? O que terá conduzido à falta de vontade política de transposição integral da Diretiva europeia? Estaremos na presença de *veto players*, decorrentes de preferências dos atores internos no âmbito do processo legislativo?

Por outro lado, a opção de não transposição integral da Diretiva da Vítima de 2012 parece ter subjacente uma preferência política em torno da mediação. No entanto, os números demonstram o quase inexistente recurso à mediação penal, após o ímpeto inicial de 2008-2010. Da análise da literatura, ficaram evidentes diversos problemas que poderão estar a afetar a implementação da PP em Portugal, destacando-se a atuação dos membros do MP, entre outros problemas ligados à inércia administrativa. Portanto, será que o problema se situa ao nível do exercício de “veto” pelos atores que, *de facto*, implementam a política? Nesta matéria, a atuação dos magistrados do MP e dos mediadores (que podem ser acolhidos ao abrigo do conceito de *street-level bureaucracy*) será decisiva. Que ideias sobre a política possuem ou que tipo de

constrangimentos sentem no exercício do seu trabalho? Os estudos que procuram captar a visão destes profissionais são quase inexistentes e/ou não representativos. O lançamento de inquérito em larga escala constituiria, portanto, um contributo valorizável. O alargamento da investigação aos restantes atores envolvidos na implementação, entre profissionais da Administração, destinatários da política e outros *stakeholders* relevantes ajudaria a compor o quadro justificativo dos obstáculos de implementação.

Em suma, acredita-se que o contributo da teoria de PP poderá trazer uma nova perspetiva sobre a análise do insucesso que tem sido a implementação da JR e que, este *paper*, embora de cariz exploratório, terá um contributo valorizável no levantamento de pistas de investigação.

## Referências

- Alves, C. A., & Reis, S. (2021). *Relatório Provítimas: O Papel do Ministério Público na Promoção dos Direitos das Vítimas*. Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, Procuradoria Geral da República, Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Beckett, K., & Kartman, M. (2016). *Violence, Mass Incarceration and Restorative Justice: Promising Possibilities*. [https://jsis.washington.edu/humanrights/wp-content/uploads/sites/22/2017/02/Restorative\\_Justice\\_Report\\_Beckett\\_Kartman\\_2016.pdf](https://jsis.washington.edu/humanrights/wp-content/uploads/sites/22/2017/02/Restorative_Justice_Report_Beckett_Kartman_2016.pdf)
- Börzel, T. A. (2003). *How the European Union Interacts with its Member States*. IHS Political Science Series, 93. Institute for Advanced Studies. [http://aei.pitt.edu/1049/1/pw\\_93.pdf](http://aei.pitt.edu/1049/1/pw_93.pdf)
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame, and reintegration*. Cambridge University Press.
- Brooks, T. (2017). Punitive Restoration and Restorative Justice. *Criminal Justice Ethics*, 36(2), 122–140.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103–126.
- Bussu, A., Patrizi, P., & Lepri, G. L. (2016). In need of a cultural shift to promote restorative justice in Southern Europe. *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 19(4), 479–503.
- Costa, S. (2009). *Mediação Penal e Justiça Restaurativa. O debate em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2445/1/tese%20mestrado\\_v%20final%20SC.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2445/1/tese%20mestrado_v%20final%20SC.pdf)
- Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal. Jornal Oficial da União Europeia, L 82/1–4.
- Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade. Jornal Oficial da União Europeia, L 315/57–73.
- Doak, J., & O’Mahony, D. (2019). Evaluating the success of restorative justice conferencing. In T. Gavrielides (Ed.), *Routledge International Handbook of Restorative Justice* (pp. 211–223). Routledge.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who learns from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, 343–357.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5–24.
- Falkner, G., & Treib, O. (2008) Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*, 46(2), 293–313.

- Falkner, G., Hartlapp, M., & Treib, O. (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only ‘sometimes-true theories’. *European Journal of Political Research*, 46, 395–416.
- Foucault, M. (1987). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Editora Vozes.
- Gavrielides, T. (2016). Repositioning Restorative Justice in Europe. *Victims and Offenders*, 11(1), 71–86.
- Gavrielides, T. (2017). The Victims’ Directive and What Victims Want from Restorative Justice. *Victims and Offenders*, 12(1), 21–42.
- Gilardi, F. (2016). Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research. *State Politics and Policy Quarterly*, 16(1), 8–21.
- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245–1256.
- Halliday, S., Burns, N., Hutton, N., McNeill, F., & Tata, C. (2009). Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process. *Law & Policy*, 31(4), 405–428.
- Hartlapp, M. (2009) Implementation of EU Social Policy Directives in Belgium: What Matters in Domestic Politics? *European Integration*, 31(4), 467–488.
- Haverland, M., & Romeijn, M. (2007). Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit. *Public Administration*, 85(3), 757–778.
- Johnstone, G. (2017). Restorative justice for victims: inherent limits? *Restorative Justice*, 5(3), 382–395.
- Karp, D. R., & Schachter, M. (2019). Restorative Justice in Universities: Case Studies of What Works with Restorative Responses to Student Misconduct. *Routledge International Handbook of Restorative Justice* (pp.247–263). Routledge.
- Lauwaert, K. (2013). Restorative justice in the 2012 EU Victims Directive: a right to quality service, but no right to equal access for victims of crime. *Restorative Justice*, 1(3), 414–425.
- Lavee, E., Cohen, N. & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats’ engagement in policy design. *Public Administration* 96, 333–348.
- Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, que cria um regime de mediação penal. Diário da República n.º 112/2007, Série I, pp. 3798–3801.
- Lei n.º 130/2015, de 45 de setembro, que procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima. Diário da República n.º 173/2015, Série I, pp. 7004–7010.
- Leite, A. L. (2008). *A mediação penal de adultos, um novo «paradigma» de Justiça?*. Coimbra Editora.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269–288.
- Reis, S. (2010). A vítima na mediação penal em Portugal. *Revista da Ordem dos Advogados*, 1(4), 573–590.
- Reis, S. (2019). Justiça Restaurativa. In F. Amaro & D. Costa, *Criminologia e Reinserção Social* (pp. 231–251). Pactor – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.
- Rodrigues, A. M., & Santos, C. M. C. (2015). Portugal. In F. Dünkel, J. Grzywa-Holten, & P. Horsfield (Eds.), *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters. A stock-taking of*

- legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries* (Vol. 2, pp. 673–696). Forum Verlag Godesberg.
- Rodriguez, N. (2005). Restorative Justice, Communities, and Delinquency: Whom Do We Reintegrate?. *Criminology & Public Policy*, 4(1), 103–130.
- Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., Dignan, J., Edwards, L., Hibbert, J., Howes, M., Johnstone, J., Robinson, G., & Sorsby, A. (2008). *Does restorative justice affect reconviction? The fourth report from the evaluation of three schemes*. Research Series 10/08. Ministry of Justice UK. [www.justice.gov.uk/publications/research.htm](http://www.justice.gov.uk/publications/research.htm)
- Sherman, L., & Strang, H. (2007). *Restorative Justice: The Evidence*. The Smith Institute.
- Silva, F. L. A. da (2021). A mediação penal em Portugal e a visão dos membros do ministério público criminal: breves e (des)pretensiosas considerações. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 15(22), 322–354.
- Silva, F. L. A. da, & Verzelloni, L. (2020). A mediação penal em Portugal doze anos depois: início, meio e fim (?). *Revista de Informação Legislativa*, 57(227), 81–104.
- Steunenberg, B., & Rhinard, M. (2010). The transposition of European Law in EU member states: Between process and politics. *European Political Science Review*, 2(3), 495–520.
- Steunenberg, B., & Toshkov, D. (2009). Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit. *Journal of European Public Policy*, 16(7), 951–970.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *Manual sobre programas de justiça restaurativa* (2<sup>nd</sup> Ed.). United Nations.
- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats’ coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2, 15–19.
- Walgrave, L. (2008). *Restorative Justice, self-interest and responsible citizenship*. Willan Publishing.
- Wilk, L., & Zawiejski, P. (2014). The concept of restorative justice. *The Postulates of Restorative Justice and the Continental Model of Criminal Law: As Illustrated by Polish Criminal Law*, 3, 9–26.
- Zambiasi, V., & Klee, P. (2018). Justiça Restaurativa e Mediação Penal em Portugal: Contextualização e Reflexões sobre a lei nº21/2007. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 19(3), 657–686.

## Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT –Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/00713/2020.

## Anexo 1

Anos	Processos de mediação penal entrados	Processos de mediação penal findos	Processos de mediação penal findos				% de processos findos com acordo (processos findos)	% de processos findos com acordo (processos entrados)
			Não consentimento	Sem acordo	Por decurso do prazo	Com acordo		
2008	95	47	15	13	3	16	34,0%	16,8%
2009	224	152	63	34	9	46	30,3%	20,5%
2010	261	295	137	59	25	74	25,1%	28,4%
2011	90	125	41	27	19	38	30,4%	42,2%
2012	65	44	15	12	3	14	31,8%	21,5%
2013	23	38	13	13	2	10	26,3%	43,5%
2014	5	5	0	0	0	n.d.	-	-
2015	33	28	7	4	0	14	50,0%	42,4%
2016	4	8	8	0	0	0	0,0%	0,0%
2017	0	0	-	-	-	-	-	-
2018	0	0	-	-	-	-	-	-
2019	0	0	-	-	-	-	-	-
2020	0	0	-	-	-	-	-	-

Fonte: Direção-Geral de Política da Justiça