

SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

PILOTANDO A JUSTIÇA RESTAURATIVA

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente: Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha
Corregedor Nacional de Justiça: Ministro João Otávio de Noronha
Conselheiros: Aloysio Corrêa da Veiga
Maria Iracema Martins do Vale
Márcio Schiefler Fontes
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Rogério José Bento Soares do Nascimento
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
André Luiz Guimarães Godinho
Valdetário Andrade Monteiro
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral: Júlio Ferreira de Andrade
Diretora-Geral: Julhiana Miranda Melhoh Almeida

EXPEDIENTE

Departamento de Pesquisas Judiciárias

Diretora Executiva Maria Tereza Aina Sadek
Diretora de Projetos Fabiana Luci de Oliveira
Diretora Técnica Gabriela de Azevedo Soares
Pesquisadores Igor Stemler
Danielly Queirós
Lucas Delgado
Rondon de Andrade
Estatísticos Filipe Pereira
Davi Borges
Jaqueline Barbão
Apoio à Pesquisa Pâmela Tieme Aoyama
Pedro Amorim
Ricardo Marques
Thatiane Rosa
Alexander Monteiro
Estagiária Doralice Assis

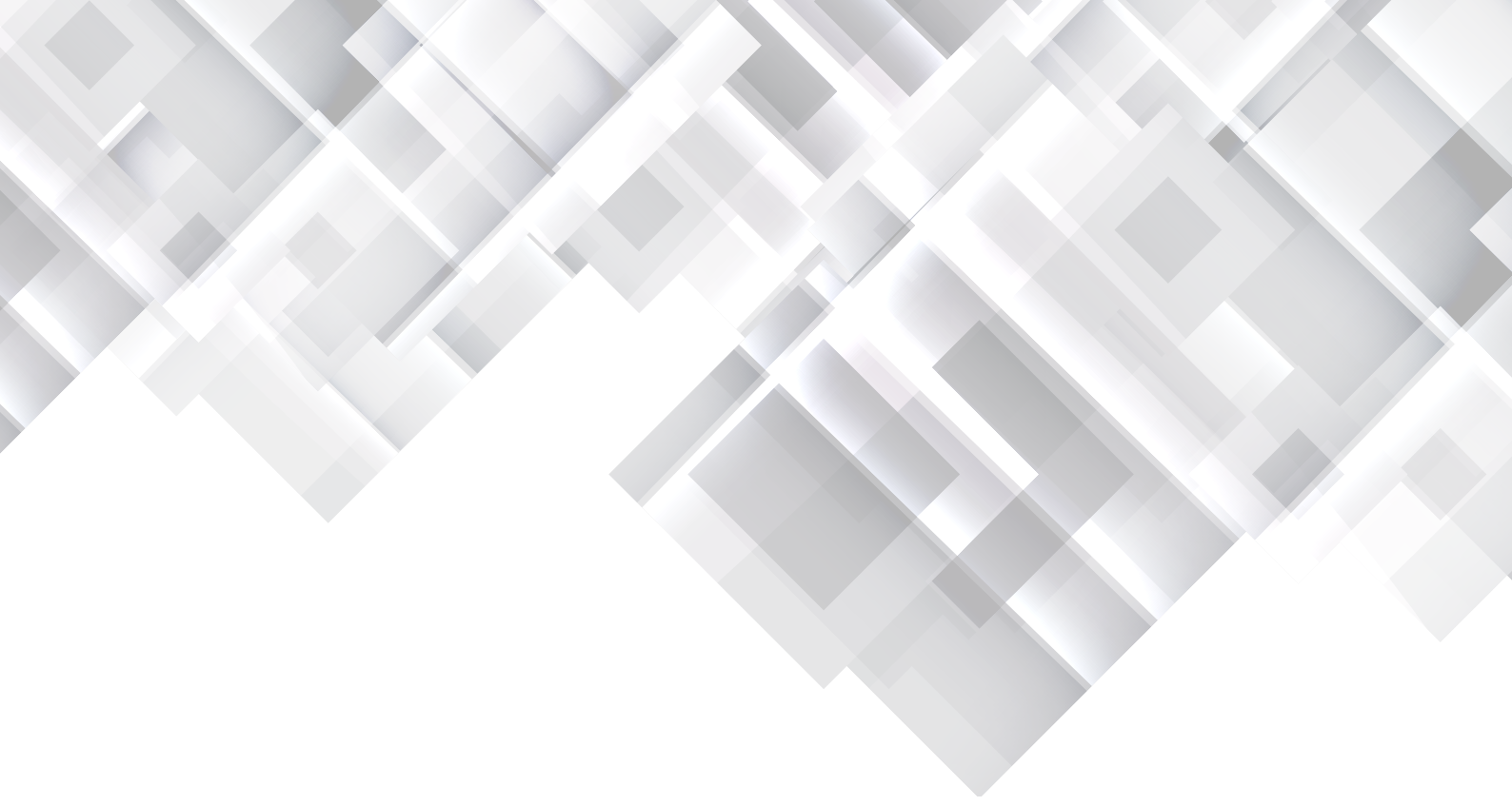
Secretaria de Comunicação Social

Secretário de Comunicação Social Luiz Cláudio Cunha
Projeto gráfico Eron Castro
Revisão Carmem Menezes

2017

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br



SUMÁRIO EXECUTIVO

JUSTIÇA PESQUISA

PILOTANDO A JUSTIÇA RESTAURATIVA

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada.

REALIZAÇÃO:

Fundação José Arthur Boiteux da
Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis

COORDENAÇÃO

Prof. Doutora Vera Regina Pereira de Andrade

EQUIPE

Pesquisadora Pós-Doutora Aline Pedra Jorge Birol
Pesquisadora Pós-Doutora Vera Regina Pereira de Andrade
Pesquisadora Mestre Cintia Yoshihara
Pesquisadora Mestre Juliana Lobo Camargo
Pesquisadora Pós-Graduanda Marina Leite de Almeida
Pesquisador Pós-Graduando João Victor Krieger



APRESENTAÇÃO

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

- i) Direitos e Garantias fundamentais;
- ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo “Direitos e Garantias fundamentais” enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais, a partir da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais.

O Eixo “Políticas Públicas do Poder Judiciário”, por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão de fiscalização de políticas judiciárias, a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão.



SUMÁRIO

1	OBJETO E DELIMITAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL DA PESQUISA	9
2	PROBLEMA DA PESQUISA	11
3	OBJETIVO GERAL DA PESQUISA	13
4	PERGUNTAS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA	15
5	HIPÓTESES DA PESQUISA	17
6	METODOLOGIA DA PESQUISA	19
7	RESULTADOS ALCANÇADOS E ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS	21
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS JUDICIÁRIAS	37



1

OBJETO E DELIMITAÇÃO ESPAÇO-TEMPORAL DA PESQUISA

O objeto da Pesquisa “Pilotando a Justiça Restaurativa: o Papel do Poder Judiciário”, é a Justiça Restaurativa judicial ou a Justiça Restaurativa conduzida pelo Poder Judiciário, no Brasil, no período compreendido entre os primeiros anos do século XXI até o presente (2005-2017).



2

PROBLEMA DA PESQUISA

A Justiça Restaurativa conduzida pelo Poder Judiciário retoma o curso da alternatividade, que emoldurou os juizados especiais criminais, num contexto ainda mais agravado de crise de legitimidade do paradigma punitivo, das prisões e internações. Institucionalizando-se como um método alternativo de resolução de conflitos, a Justiça Restaurativa judicial pretende ir além do modelo conciliatório e transacional, ao objetivar a satisfação das necessidades dos ofendidos, a responsabilização dos ofensores, a prevenção e a pacificação dos conflitos, desta forma impactando e reduzindo a conflitualidade intersubjetiva e social. E, indiretamente, a prática de crimes e a criminalização, a reincidência e a vitimização. Sob que condições está a fazê-lo?



3

OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

O objetivo geral foi o de conhecer o “estado da arte”, o “rosto” da Justiça Restaurativa “pilotada” pelo Poder Judiciário no Brasil, especialmente dos programas em construção. Essencialmente, a pesquisa objetivou promover um processo reflexivo sobre a teoria, as normas, a prática e o sentido da Justiça Restaurativa no Brasil.



4

PERGUNTAS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA

As perguntas que modelaram também os objetivos específicos foram:

- 1) **Quando** a Justiça Restaurativa chega ao Brasil e é recepcionada pelo Poder Judiciário?;
- 2) **Como** é desenvolvida: com que marcos teóricos (concepção, visão) e metodológicos, objetivos/metas? E com que recursos humanos e materiais?;
- 3) **Onde**: em que espaços se desenvolve e quais são suas competências?;
- 4) **O que e quem**: que condutas e pessoas alcança?;
- 5) **Que relação** está a se estabelecer entre a justiça penal e juvenil e a Justiça Restaurativa? Trata-se de um novo paradigma de justiça consolidado?;
- 6) Quais os **resultados** alcançados do ponto de vista dos sujeitos envolvidos (ofendido-ofensor-comunidade), dos profissionais ou trabalhadores envolvidos (magistrados, promotores de justiça, policiais, defensores, servidores, equipes técnicas e voluntários); da qualidade da prestação jurisdicional e efeitos na administração da justiça?
- 7) Quais os limites e possibilidades **da Justiça Restaurativa para a concretização dos seus objetivos?**.



5

HIPÓTESES DA PESQUISA

As hipóteses de pesquisa foram originariamente formuladas nos termos abaixo.

O movimento restaurativo se desenvolve em várias direções, originando um campo teórico e empírico próprio e diversificado, com atuação em diferentes níveis do sistema de justiça, nas escolas, nos estádios de futebol e em vários outros espaços.

Não se pode garantir que se trata da consolidação de um novo paradigma de juridicidade, muito menos de sociabilidade, mas de um conjunto de esforços emergentes, que reúnem teorização e operacionalização de projetos que se desenvolvem em caráter atomizado, com perspectivas e recursos institucionais muito diversificados, com escassa interação entre si.

No que concerne à tradução do movimento restaurativo no sistema de justiça, tem sido, regra geral, sob a rubrica de um “modelo alternativo de resolução de conflitos”, com perspectiva reducionista procedimental; ou seja, a Justiça Restaurativa tem sido apropriada como uma técnica para fazer frente à grave crise de legitimidade que afeta, sobretudo, o sistema de justiça penal, sendo funcionalizada, principalmente, para o “desafogamento” e a “lentidão” da justiça, norteadas pelos princípios da economia e da celeridade processuais, com vistas a incrementar a eficiência, paradoxalmente, do próprio modelo punitivo, eis que vigora no país a mentalidade (repudiada por autores como Howard Zehr) de que a Justiça Restaurativa apenas se presta a casos simples e não graves.

Destarte, tem se desenvolvido desde o próprio interior do sistema de justiça, nos limites permitidos pelo atual ordenamento jurídico e pelos espaços entreabertos devido à relativização do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, nos juizados especiais criminais, o modelo da socioeducação junto às varas da infância e juventude e às varas da execução penal.

Supõe-se que existem muitas práticas que, oferecidas com o nome de Justiça Restaurativa, operacionalizam ações conciliatórias ou de mediação que não satisfazem às exigências mínimas que caracterizam a Justiça Restaurativa.

Observa-se que há um escasso oferecimento de formação qualitativa aos operadores encarregados de colocar em prática os novos ensaios de Justiça Restaurativa, sem as necessárias avaliações de seu desempenho.

Há *déficit* de concepção que potencialize de fato uma nova justiça, de formação e de avaliação qualitativa e continuada. Há *déficit* de interação e de diálogo entre as várias experiências em curso em diversas regiões do Brasil.

Pressupõe-se, entretanto, que apesar de todos os limites, o campo dos procedimentos em curso esteja produzindo impacto positivo na vida das pessoas, comunidades e instituições envolvidas, ao afastá-los do violento processo de comunicação que é o sistema de justiça penal.

Finalmente, as hipóteses de pesquisa foram construídas, inicialmente, a partir dos conhecimentos teóricos e empíricos disponíveis e, ao longo da pesquisa, foram sendo amadurecidas.

6

METODOLOGIA DA PESQUISA

A elaboração da metodologia do projeto de pesquisa consistiu em fase inicial e preparatória que incluiu: levantamento de bibliografia, mapeamento dos programas de Justiça Restaurativa implementados pelo Poder Judiciário no Brasil, elaboração e descrição detalhada da metodologia da pesquisa de campo, incluindo definição dos instrumentos. A revisão bibliográfica foi feita através do levantamento de referências nacionais e internacionais.

Em paralelo, foi realizado mapeamento dos programas de Justiça Restaurativa implantados pelo Poder Judiciário no Brasil, nos 27 estados da federação e nos diferentes graus e especialidades da justiça. O objetivo deste mapeamento foi o de, principalmente, definir o campo da pesquisa. Ou seja, não foi um mapeamento exaustivo, e foi utilizado o método da *desk review*.

Portanto, o projeto de Pesquisa “Pilotando a Justiça Restaurativa” identificou e mapeou a existência de programas em 19 estados da federação brasileira, além de estados que se encontram em fase preparatória, cujas referências não são feitas expressamente nesta pesquisa.

6.1 Seleção do campo da pesquisa

A partir deste recorte, selecionaram-se, no marco dos limites temporais e financeiros e a partir de quatro critérios, sete estados da federação: Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul,

Santa Maria, Novo Hamburgo e Lajeado); São Paulo (São Paulo, Santos, Laranjal Paulista, Tatuí, Tietê); Distrito Federal (Brasília, Núcleo Bandeirante e Planaltina); Bahia (Salvador); Pernambuco (Recife); Minas Gerais (Belo Horizonte); e Santa Catarina (Florianópolis), num total de 16 municípios e mais de 20 unidades jurisdicionais ou polos visitados.

Os quatro critérios que balizaram a seleção do campo foram: o tempo de experiência, a atualidade, a representatividade regional (objetivou-se representação de todas as regiões¹) e a diversidade de experiências quanto às competências (infância e juventude, adultos, violência doméstica) e mesmo quanto aos espaços (Educação, Segurança Pública, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário, espaços onde houvesse um protagonismo do Poder Judiciário na implementação da JR).

Foi empregado o método quantitativo, com o levantamento de dados secundários. E o método qualitativo, com a realização de visitas (observação não participante), entrevistas, pesquisa documental, grupos focais ou rodas de conversa e identificação de “práticas promissoras”.

Quanto ao lapso temporal, este não restou definido, pois cada programa está em uma fase distinta de implementação, sendo uns mais antigos e outros mais recentes. Quando em campo, no entanto, o objetivo foi o de levantar, ao menos, informação sobre os dois últimos anos para se obter uma margem razoável de análise no que diz respeito aos resultados.

Por último, foi a pesquisa qualitativa que refletiu, ainda que relativamente, os resultados dos programas de justiça restaurativa, pois foi observado um amplo *déficit* no registro dos dados quantitativos em boa parte dos programas visitados. Aqueles que registram dados, fazem em forma de indicadores processuais. Ainda, não se referem a resultados ou impactos da Justiça Restaurativa na vida das pessoas.

Para a análise dos dados, foi empregada a análise de conteúdo e a triangulação, com o objetivo de fazer com que informação obtida a partir de uma fonte, confirmasse ou apoiasse informação obtida em outras fontes. Finalmente, hipóteses foram construídas a partir da realidade observada, assim hipóteses construídas previamente foram submetidas à constatação empírica.

¹ A região norte, inicialmente incluída no universo empírico da pesquisa, para visita de campo junto ao Programa de Justiça Restaurativa da Vara de Infância e Juventude de Belém, no Pará, teve que ser suspensa, pois, conforme informações prestadas na sequência pelo juiz coordenador, referido programa estava em fase de formação de facilitadores; o que foi sentido pela equipe.

7

RESULTADOS ALCANÇADOS E ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS

Os resultados esperados foram, ao ver das pesquisadoras, satisfatoriamente alcançados. As perguntas foram respondidas e as hipóteses confirmadas. E, ainda, a pesquisa alcançou uma envergadura superior à originariamente esperada, tanto pela riqueza do campo e do acervo bibliográfico e normativo acessados, quanto pelos espaços que as pesquisadoras foram convidadas a conhecer; condição que, se por um lado ampliou e exigiu um denso trabalho, por outro, verteu-se em ação motivadora. Destarte, a presente análise crítica dos dados será focada, sobretudo, no seu objeto strictu sensu, da ambiência judicial em detrimento da escolar, dos serviços públicos, das comunidades, das cidades, das universidades ou mesmo das prisões.

7.1 Quando a Justiça Restaurativa chega ao Brasil e é recepcionada pelo Poder Judiciário? O protagonismo personalizado do Poder Judiciário.

A Justiça Restaurativa faz sua aparição no Brasil nas primeiras décadas do século 21, e é oficialmente traduzida pelo Poder Judiciário a partir do ano de 2005, dando origem a uma

Justiça Restaurativa judicial, cuja trajetória pode ser mapeada em dois tempos contínuos: a) o tempo da autodenominada “implantação”, que tem como marco três projetos-piloto (São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal) e cobre um período aproximado de cinco anos (2005-2010); e b) o tempo da “institucionalização-expansão” que, tendo como marco a Resolução n. 125/2010, seguida da Resolução n. 225/2016, ambas do Conselho Nacional de Justiça, cobre a segunda década do século 21 (2010-2017), estando em curso.

Confirmou-se, pois, a hipótese do protagonismo exercido pelo Poder Judiciário, seus atores e órgãos conexos (Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Conselho Nacional de Justiça, Sistema de Justiça, juízes, desembargadores, psicólogos, assistentes sociais, equipes técnicas), na construção de uma Justiça Restaurativa no Brasil, aqui interpretado como uma face do contemporâneo movimento mais amplo denominado “ativismo” judicial. Trata-se, no entanto, de um protagonismo personalizado, porque liderado, sobretudo, por pessoas e equipes específicas, e dos quais têm dependido, em grande medida, a própria sustentabilidade dos programas.

Por outro lado, também as resistências aos programas ou à sua expansão a determinadas condutas (graves) ou competências se revelaram personalizadas, sendo oriundas dos próprios profissionais dos sistemas de justiça². E, considerando sua capacidade de obstaculizar fluxos e inclusive de inviabilizar a continuidade de programas, essa resistência constitui a outra face da personalização com impacto na sua sustentabilidade. Sustentabilidade que aparece em campo como uma das preocupações mais generalizadas dos líderes, formadores e facilitadores (trabalhadores em geral) que demonstram uma clara consciência a respeito da sua importância.

7.2 Como é desenvolvida: com que marcos teóricos (concepção, visão) e metodológicos, objetivos/metapas?

Ainda que sejam diversificados os marcos teóricos, conceitos, metodologias e técnicas citados em campo como fundamento dos programas, observou-se a hegemonia internacional de Howard Zehr (teoria das Lentes) e Kay Pranis (círculos da paz) como marcos teórico-metodoló-

² Foram também identificadas resistências à Justiça Restaurativa tanto nas escolas (por parte de dirigentes e educadores) quanto nos órgãos do poder público (decorrentes de posições político-partidárias advindas da mudança de gestão ou de governos) geradoras, inclusive, de interrupções ou descontinuidades dos respectivos programas.

gicos, conjuntamente com Dominic Barter e Marshall Rosenberg (comunicação-não-violenta). Como pano de fundo, aparece a cultura da paz. Essa é a triangulação que melhor imprime um rosto teórico-prático ao campo da Justiça Restaurativa judicial brasileira. Foi ainda citado como referência internacional, John Braithwaite, sua teoria da vergonha reintegrativa e modelo de conferências (Programa do Largo do Tanque, Salvador) e Mark Umbreit (supervisão das práticas restaurativas do Distrito Federal).

No âmbito nacional e dos próprios programas foram referências citadas, sem prejuízo de outras: Leoberto Brancher e Ana Paula Flores (Rio Grande do Sul), Egberto Penido, Marcelo Salmaso e Monica Mumme (São Paulo), André Gomma de Azevedo (Distrito Federal), Juan Carlos Vezzulla (Florianópolis), Marcelo Pellizzolli (Recife). Muitos outros saberes, entretanto, acadêmicos ou empíricos, compõem o mosaico da Justiça Restaurativa, sejam provenientes do Direito, da Psicologia, do Serviço Social ou das comunidades, e seus conceitos se cruzam, muitas vezes, com (pre) conceitos e “teorias de todos os dias” ou “teorias do senso comum”.

Quanto às modalidades de práticas para os encontros, também são diversificadas. Enquanto alguns programas fazem conciliação restaurativa ou mediação, com diferentes denominações, como mediação-vítima ofensor, restaurativa ou transformadora (Juizado Especial Criminal do Largo do Tanque, Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte, Centro de Justiça Restaurativa de Florianópolis e do Distrito Federal), outros fazem círculos restaurativos ou círculos de construção da paz, apoiados no instrumental da comunicação-não-violenta (estados do Rio Grande do Sul e São Paulo). Por último, foi possível observar uma dinâmica dos programas mais focada na implementação e na prática do que na teoria, com *déficit* de fundamentações mais aprofundadas e duradouras.

Em conclusão, se por um lado é perceptível a influência etnocêntrica, sobretudo euroamericana, no processo de tradução judicial da Justiça Restaurativa no Brasil (assim como a influência de alguns pensadores e programas nacionais sobre outros); não se trata, como à primeira vista poderia parecer, de mera reprodução, mas de contínua (re)criação. Sobretudo, é o rosto do Poder Judiciário brasileiro que vai modelando, por dentro de suas ambiguidades o modelo de Justiça Restaurativa brasileiro.

7.3 Marcos Teórico-Metodológicos e Normativos: as práticas relacionadas com a Teoria de Howard Zehr e com a Resolução n. 225/16, do CNJ: Qual Justiça Restaurativa?

A pesquisa assumiu como referencial teórico básico, também quanto ao conceito de Justiça Restaurativa, a obra de Howard Zehr, seja pela sua condição de referência global no restaurativismo, seja porque acreditava-se ser o referencial dominante também no Brasil. Essa hipótese se confirmou.

Entretanto, constatou-se que o marco teórico de Howard Zehr parece limitado para dar conta da especificidade dos projetos em curso no Brasil. E isto porque as práticas restaurativas pilotadas pelo Judiciário não se revelaram, majoritariamente adequadas ao conceito zehriano de Justiça Restaurativa.

Há que se considerar, ainda, a base teórica mais ampliada da Justiça Restaurativa com que se trabalhou na pesquisa, a recordar, a concepção tripartida quanto aos objetivos do “encontro”, da “reparação do dano” e da “transformação” e tripartida quanto aos fins de impactar as relações interpessoais, os sistemas de justiça, o hiperencarceramento, as violências, o modo dominante de relações sociais e de vida; de transformar, enfim, os paradigmas vigentes de juridicidade e sociabilidade.

De acordo com esta base, também contrastada com a empiria dos programas restaurativos brasileiros pode-se afirmar: a) que o “encontro” é um objetivo generalizadamente perseguido pelos programas, mas muito comumente não concretizado, por vários motivos, sobretudo pela ausência das vítimas; b) quando concretizado, o é geralmente no próprio espaço do sistema de justiça, comumente nos fóruns, o lugar considerado menos apropriado; c) a reparação dos danos é objetivo residual, e não central, pois predomina o modelo de resolução de conflitos com foco preventivo, aparecendo inclusive a prevenção especial positiva (ressocialização, reintegração) que é a função declarada da prisão, como objetivo, donde o punitivismo aparece remodelado na performance do restaurativismo; e d) a transformação, seja das pessoas (subjetividade), seja da sua forma (violenta) de comunicação e relação está presente, ora como objetivo expressamente assumido, ora como objetivo residual, e adquire contornos muito diferenciados.

Por último, também foram testados, em relação ao campo, o conceito, os objetivos e a principiologia da Justiça Restaurativa, insculpidos na Resolução n. 225, do CNJ,³ (e seu reenvio à Resolução n.125), pois, como se observou, ela constitui, a partir de 2016, a referência normativa da Justiça Restaurativa judicial.

A resolução define o sentido da Justiça Restaurativa judicial na esteira do conceito civilista de “mecanismos consensuais de solução de litígios” ou de “métodos alternativos de resolução de conflitos”, como instrumentos efetivos de “pacificação social, solução e prevenção de litígios”, por fim, integrantes da “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses” (art. 125). E não obstante reconhecer como princípios a reparação de danos, o atendimento das necessidades de todos os envolvidos, a informalidade, imparcialidade, participação, empoderamento, consensualidade, confidencialidade, celeridade, urbanidade culmina por priorizar, em paralelo à resolução de conflitos, o princípio da responsabilização, nos níveis individual, institucional e social (art. 1º, inciso III, § 1º, inciso V, a, b, c, d e art. 2º), funcionalizada para a “superação das causas e consequências do ocorrido”, mediante o “compartilhamento de responsabilidades e obrigações entre ofensor, vítima, famílias e comunidade” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016, art. 1º, §2º).

Também o princípio da comunidade é parcialmente ressignificado para incluir a rede estatal de proteção (infantojuvenil) como comunidade de apoio para a responsabilização com vistas, sobretudo, à prevenção.

Em síntese é nesse trânsito entre resolução-prevenção-pacificação e, ainda, em um sentido alargado (para além da resolução), humanização e transformação, que os programas operam, focados em maior ou menor medida em alguns destes aspectos. E só secundariamente na reparação de danos.

Confirmou-se, portanto, a hipótese enunciada no projeto de que a tradução da Justiça Restaurativa judicial tem sido, regra geral, sob a rubrica de um “modelo alternativo de resolução de conflitos”, com perspectiva procedimental.

3 Todos os artigos abaixo analisados são desta Resolução.

7.4 Onde e Como: o locus e a competência da Justiça Restaurativa Judicial – poder seletivo e reconfiguração da seletividade

Existe um limite legal no sistema de justiça penal vigente para a alocação da Justiça Restaurativa, que é a vigência do princípio da indisponibilidade da ação penal (cuja titularidade pertence ao Ministério Público), razão pela qual os programas de JR apenas encontram oportunidade “processual” nos juizados que excepcionaram referido princípio: a Justiça infantojuvenil ou infracional e os juizados especiais criminais, estando alocados em seus respectivos espaços físicos ou juntos aos NUPMECs ou NUPECONs e CEIJs, sendo que sua competência coincide com a da respectiva unidade jurisdicional. Excepcionalmente, os Juizados da Violência ou Paz doméstica também são espaços onde se observa a implementação de programas de JR, muito embora, em relação a eles, não vigore o princípio da indisponibilidade, mas o princípio da obrigatoriedade.

Além desses programas em nível “processual”, cujos procedimentos têm lugar após a judicialização do conflito, (com encaminhamento imediatamente após o oferecimento da denúncia ou em fase de instrução), e que são predominantes no campo, também foram identificados programas de Justiça Restaurativa inseridos em nível pós-processual (execução de penas e medidas alternativas à prisão e execução de medidas socioeducativas, acompanhamento de partes e famílias de presos e internados) e pré-processual (escolas, guarda municipal, serviços públicos e cidades).

Quem detém o poder discricionário para decidir o que (condutas) e quem (pessoas) ingressa no procedimento restaurativo processual, configurando o filtro seletivo para o seu *input* são, nuclearmente, os juízes e os promotores de justiça; mas também os policiais e os defensores públicos, os psicólogos e os assistentes sociais das equipes técnicas, os advogados das partes ou as próprias partes, nas situações em que podem procurar diretamente a Justiça Restaurativa. Em sentido contrário, a recusa do Ministério Público em participar dos procedimentos restaurativos (ou mesmo a prática de recorrer contra eles), um dos registros recorrentes em campo, pode prejudicar os fluxos e até inviabilizar a concretização dos programas (a exemplo do que tem ocorrido nos programas de Caxias do Sul, Laranjal e Florianópolis).

Constatou-se que, regra geral, a instauração do procedimento restaurativo não interrompe ou suspende o curso do procedimento, seja criminal ou infracional, ainda quando expressamente permitido, pela lei dos juizados especiais criminais, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela lei do SINASE ou mesmo da Resolução n. 225/2016, do CNJ. O limite, ao que tudo indica, tem atrás de si a força da ideologia punitiva revigorada em nossa sociedade.

Constatou-se, pois, que a incidência da Justiça Restaurativa, não apenas têm reproduzido, mas reconfigurado a lógica estrutural de funcionamento dos sistemas de justiça dos quais dependem, porque, além do citado limite legal, que emoldura uma primeira seleção das justiças onde ela pode ser alocada (competência), a inclusão de situações/casos/pessoas depende de uma nova e interna cadeia de poderes, fluxos e filtros seletivos, como se viu detidamente nos diversos programas. Assim, a exemplo, o juizado especial criminal, que já é um subsistema do sistema de justiça penal, que já procede a um recorte da “criminalidade” (criminalização seletiva de menor potencial ofensivo) para sua competência possível, passa a estabelecer outro recorte da sua competência possível a ser deslocada para a Justiça Restaurativa.

Tal poder de decisão compromete em grande medida a essência da Justiça Restaurativa, que é a soberania das partes para decidir sobre a sua situação agora e para o futuro. Nesse sentido, ainda que os programas realizem o encontro, com a presença de ofensor e ofendido e mesmo da comunidade, e as partes tenham espaço para ser ouvidas e contar suas histórias, elas não têm sido empoderadas para dizer a justiça, pois o poder decisório segue detido pelo juiz, haja vista a continuidade dos processos.

Por último, o mapa da Justiça Restaurativa inclui, para além do espaço judicial, o espaço policial, o espaço da educação escolar, do ensino médio à universidade; o espaço do trabalho, o espaço comunitário, o espaço da cidade. Menção específica merecem a interação e o diálogo, que estão a se desenvolver, ainda que de forma residual, entre Judiciário e Universidade, envolvendo um conjunto de atividades relativas ao ensino, pesquisa e extensão, tal como se verificou, por exemplo, em Santa Maria, Florianópolis, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Distrito Federal e Santos. Todas essas interações, em princípio, contribuem para o conhecimento, o debate e o próprio avanço da mudança de paradigmas em justiça, além de concorrer para a formação dos trabalhadores da Justiça Restaurativa, num mecanismo de *feedback*.

7.5 O quê ou as Condutas Objeto da Justiça Restaurativa Judicial

As condutas efetivamente objeto da Justiça Restaurativa são: a) “crimes de menor potencial ofensivo” (CEJUSCs de Porto Alegre, Caxias do sul, Belo Horizonte) ou os “crimes de futebol”, como, provocar tumulto, no juizado do torcedor (Recife); b) lesões corporais intrafamiliares (cônjuges, irmão x irmã) leves e ameaças, decorrentes de brigas; assim como visto em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Santa Maria; e nas condutas equiparadas a lesões corporais (decorrentes de brigas em família, entre vizinhos, na escola); uso de droga, ameaças, contravenções penais, crimes contra a honra, quando praticados por adolescentes. Excepcionalmente, incluem-se no âmbito da Justiça Restaurativas condutas consideradas graves, como atos infracionais análogos à tentativa de homicídio, estupro, tráfico de drogas e furto simples e qualificado (São Paulo capital, Tatuí, Porto Alegre).

7.6 Para quem se Destina a Justiça Restaurativa Judicial: Da “Clientela” às partes (ofensor-ofendido e comunidade)

Foi observado, em campo, que os participantes do programas de Justiça Restaurativa, pela dependência em que se encontram quanto à sua competência jurisdicional, do juizado ou vara a que se vinculam, são, regra geral, as partes destes mesmos espaços jurisdicionais. Inclusive, fazia parte desta pesquisa o levantamento do perfil das partes envolvidas, mas observou-se em campo que os programas descrevem o perfil das partes dos seus pontos de vista, ou seja, por observação e só excepcionalmente levantam estas informações quantitativamente, o que prejudica qualquer generalização a respeito.

Essa dinâmica é, entretanto, excepcionada quando existe a possibilidade das partes acessarem, diretamente, o procedimento restaurativo, em nível pré-processual (como em Florianópolis, Laranjal Paulista e no sistema escolar em geral), onde as partes podem ser provenientes das escolas (professores, estudantes), das delegacias de polícia especializadas (entorpecentes, da mulher), dos serviços públicos e equipes técnicas.

Foi, no entanto, constatada a baixa adesão-presença das vítimas aos procedimentos, dado que aparece como uma continuidade desde a fundação dos projetos de Justiça Restaurativa e, que compromete o próprio “encontro” entre vítimas e ofensores. Já a presença-adesão dos

ofensores às práticas, jovens ou adultos (em fase processual, pós-processual ou pré-processual), é muito maior do que a das vítimas. E é também mais expressiva a própria existência de programas focados no ofensor, seja pelo fato de existirem projetos no âmbito da execução de penas, ou medidas penais, ou socioeducativas, ou em prisão domiciliar, ou monitoramento eletrônico que são voltados exclusivamente para o ofensor; seja porque, em definitivo, o foco dos programas parece apontar para a responsabilização do ofensor (com esforço preventivo e pacificador) como princípio central. Além de estarem desafiados pelos imperativos de incluir as vítimas, os programas parecem tão ou mais desafiados pela inclusão dos ofensores.

Enfim, outro achado foi o da baixa frequência com que se consegue reunir as condições (especialmente a presença das partes), para a realização dos pós-círculos, com dificuldades para a conclusão do ciclo restaurativo completo.

Mas, para quê tem servido a Justiça Restaurativa?

7.7 Para que serve a Justiça Restaurativa: Indicadores de Resultados

Percebeu-se que dos projetos/programas visitados, a maioria dos profissionais entrevistados ou que participaram de grupos focais relata que a Justiça Restaurativa tem servido para: a) resolução dos conflitos; b) responsabilização dos ofensores pelos seus atos-reinserção social; c) que os ofensores não reiterem na prática de crimes; d) empoderamento do ofendido e da comunidade; e) promover práticas para um convívio mais pacífico e/ou pacificação social; f) reestabelecer os vínculos comunitários/familiares; e g) aprendizado de uma nova forma de relação e transformação das pessoas e das relações.

Embora em menor frequência, eles relataram ainda que a Justiça Restaurativa é importante para: a) que o ofendido possa recontar sua história e expressar seus sentimentos – segundo os programas de Justiça Restaurativa da Bahia, Belo Horizonte, Distrito Federal, Florianópolis, Recife, Santa Maria, Santos; b) que o ofensor demonstre vergonha e arrependimento e reflita sobre o impacto da ofensa praticada na vida das pessoas e da comunidade – como visto mais evidentemente nos programas da Bahia e do Distrito Federal.

Excepcionalmente, alguns entrevistados relataram que o programa serve para: a) que o ofendido obtenha informações e respostas às suas perguntas – segundo os programas da Bahia, Distrito Federal e Santa Maria; b) recuperar a autonomia da vítima; b) promover a empatia e fomentar sentimentos para que a vítima volte a acreditar nas pessoas. Também excepcionalmente, no caso dos programas de Justiça Restaurativa alocados em presídios ou unidades de internação de adolescentes, foi destacado que a Justiça Restaurativa serve para eliminar os conflitos e pacificar o ambiente.

7.8 Relação entre Justiça Penal e Infracional e Justiça Restaurativa

Qual é a relação que vem se estabelecendo entre ambas as justiças? Entre a Justiça Restaurativa e a Justiça Penal e Infantojuvenil? E que tipo de controle social vem se produzindo?

Os achados da pesquisa conduziram a situar a Justiça Restaurativa, como um “paradigma emergente”, em sua relação com o “paradigma punitivo dominante” no sistema de justiça penal e infantojuvenil e, como tal, inserido num interregno de ambiguidade, justamente porque “entre” os sintomas de crise do velho punitivismo e a tensão, nele produzida, pelos novos elementos do paradigma emergente. Entretanto, em vez da Justiça Restaurativa estruturar-se desde o exterior, ela está se institucionalizando desde o interior do sistema de justiça, estando alocada em seu âmbito de competência, e dele dependente. Não obstante, está alocada às suas margens, com competência residual e correndo paralelamente (em vez de alternativamente) ao procedimento convencional. Nesse sentido, é possível levantar a hipótese, de que a Justiça Restaurativa judicial possui uma “dependência paradigmática” (da justiça vigente), ao tempo em que possui uma “relativa autonomia”.

Ao indagar-se, pois, sobre o possível impacto da Justiça Restaurativa sobre a justiça punitiva e infantojuvenil, confronta-se não apenas com o *déficit* estrutural de indicadores de resultados para oferecer uma resposta satisfatória, mas com fortes indícios de que, em face daquela dependência, em vez de a Justiça Restaurativa produzir tensão na justiça vigente para ingressar com seus elementos constitutivos (participação, empoderamento das partes e comunidades, alteridade, reparação de danos), modificando-a, é a justiça punitiva, com seu arsenal, que continua pautando a Justiça Restaurativa (transferindo-lhe as funções preven-

tivas da pena, seja pela busca da reintegração de pessoas ou da evitação da criminalidade, da reincidência e da vitimização).

Daí o diálogo difícil, que divide os atores da justiça vigente entre protagonistas e resistentes ao novo paradigma, em ambos os casos com forte personalização, sem excluir os indiferentes. Foi justamente esse campo de ambiguidade e de tensão que emergiu do universo pesquisado e das vozes escutadas na teoria (literatura) e na empiria (campo).

7.9 O Senso Comum e as Mitologias Restaurativas no Brasil: obstáculo epistemológico e necessidade de superação

Ao longo desse processo de construção, observa-se que vem se consolidando no Brasil certo senso comum, nucleado em um conjunto de representações, que se pode nominar de uma mitologia da Justiça Restaurativa no Brasil. Tal mitologia, que aparece no senso comum social, no funcionamento das agências de controle social (como a mídia) e inclusive no campo da pesquisa, na fala de alguns atores, parece operar como obstáculo epistemológico e político à potencialização de seus ideais meso e macro. Daí a necessidade de sua superação. Tais são os mitos da celeridade, da formação instantânea, do método alternativo de resolução de conflitos, da criminalidade leve. Esses mitos coincidem parcialmente com algumas das representações que, na listagem de Howard Zehr apresentada no marco teórico, indicam desvios da JR, ou aquilo que a Justiça Restaurativa não é.

7.9.1 O Mito da Celeridade

É comum a visão de que a Justiça Restaurativa pode concorrer para desafogar o Judiciário, por ser uma justiça informal mais simplificada e célere. Nada mais superficial diante dos achados do campo. A Justiça Restaurativa tem o seu tempo, a sua temporalidade (como o demonstram as vítimas) e não pode ser atropelada pela velocidade nem pelo produtivismo-eficientismo e, onde o for, será um natimorto.

7.9.2 O Mito da Formação Instantânea

É comum a visão de que basta, para o exercício de condução das práticas restaurativas, uma única e instantânea formação, que cursos rápidos podem capacitar satisfatoriamente facilitadores. A formação adequada para uma justiça exigente é a formação continuada, amparada em educação formal (cursos), informal e interdisciplinar, com permanente auto-avaliação e monitoramento (conforme as próprias diretrizes da Resolução n. 225, do CNJ).

7.9.3 O Mito da Criminalidade Leve ou da Impossibilidade de Aplicação da Justiça Restaurativa nos Casos de Violência Doméstica

Domina a visão de que a Justiça Restaurativa apenas se presta a crimes (e, por extensão, infrações, conflitos ou violências) menos graves ou de “menor potencial ofensivo”, o que ganhou força no Brasil a partir da definição oficial dos juizados especiais criminais. Essa visão não se consolidou a partir de um debate aprofundado sobre a gravidade das condutas tipificadas como crime, mas a partir de uma visão seletiva, estereotipada e estigmatizante (tributária do positivismo periculosista do século XIX), que identifica criminalidade grave com a criminalidade tradicional, de rua, identificada a sua vez com periculosidade individual dos baixos e negros estratos sociais, estendendo o corte cidadãos (de bem) x criminosos (do mal, perigosos, que ameaçam à segurança pública e merecem prisão), que equivale a um corte de classe, de raça e gênero (já consolidado pela clientela prisional), para o campo da Justiça Restaurativa.

7.9.4 O Mito da Justiça Restaurativa como um “Método” de Resolução de Conflitos: o mito derivado da “evitação” da criminalidade, da reincidência e da vitimização

Os mitos anteriores parecem derivados, em grande medida, do mito central: o da Justiça Restaurativa como “método” consensual de resolução de conflitos. E a Resolução n. 225 do CNJ alocando-a normativamente nesta condição, veio a reforçá-lo, supondo: a) que seja possível pôr fim aos conflitos com o método; e b) de que a Justiça Restaurativa, antes que um processo, é um produto (uma prestação pontual). Como derivação, segue-se o mito de que a resolução evita a criminalidade, a reincidência e a vitimização. A Justiça Restaurativa pode legitimamente incluir essa dimensão resolutória e preventiva, mas a ela não se reduz, sob

pena de redução e despontencialização do seu núcleo significativo, que é o um novo ideal de justiça integrado por valores princípios e métodos ou técnicas.

7.9.5 O Mito da Alternatividade: alternativa a quê?

Domina a visão de que a Justiça Restaurativa é um método “alternativo”. Alternativo a quê? À justiça punitiva? À pena e às medidas penais e socioeducativas? Ao encarceramento? Ao processo? Essas perguntas demarcam um campo importante para futuras pesquisas exploratórias dos resultados e do impacto da Justiça Restaurativa em nível meso e macro.

Nos termos do § 2º do artigo 1º da Resolução n. 225/2016 do CNJ a alternatividade possibilitada à Justiça Restaurativa judicial brasileira é alternativa ao processo, ao recomendar, expressamente, que o procedimento restaurativo se posicione de forma alternativa (ou concorrente) ao procedimento convencional. Entretanto, sequer esta funcionalidade alternativa tem avançado na prática, pois não predomina a suspensão, mas a tramitação paralela e concorrente dos procedimentos, geralmente relativos a condutas consideradas de gravidade leve (ou média). Conseqüentemente, ao que tudo indica, não tem desafogado, mas sobrecarregado o sistema de justiça, o que reforça também a condição de “mito” da oferta de celeridade.

Entretanto, se dentro da sistemática vigente é possível à Justiça Restaurativa judicial configurar-se como alternativa ao processo e ao julgamento, e mesmo à pena ou às medidas socioeducativas, esses espaços abertos não têm sido instrumentalizados. E ainda que a Justiça Restaurativa judicial não tenha assumido como função central a redução do encarceramento (aqui situado como nível macro da JR), produzindo impacto (reducionista) na clientela prisional, ela pode produzi-lo, como sua consequência. Para tanto, é *condicio sine qua* que ela adentre, a sua vez, no âmbito da criminalidade estereotipada como grave, que constitui o objeto do hiperencarceramento contemporâneo, de homens e mulheres e da internação de jovens.⁴

⁴ Por sua vez, a referência nacional mais autorizada para aferir a população prisional brasileira (pessoas e condutas criminalizadas) são as estatísticas do INFOPEN (Levantamento de Informação Penitenciária), realizadas desde o ano de 1994 e, mais recentemente, desde 2004, as estatísticas realizadas pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, que incluiu, pela primeira vez, numa pesquisa da população prisional o universo de pessoas cumprindo pena em prisão domiciliar, que não eram objeto das primeiras.

7.10 Sobre a democratização da Justiça Restaurativa

Ao protagonizar o processo restaurativo, está em jogo, para o Judiciário, não apenas a busca de uma outra justiça, mas de uma justiça mais legítima e exigente, ao tempo em que a redistribuição do poder de fazer justiça, até aqui institucionalizada e por ele monopolizada. Na síntese que apareceu ao longo das múltiplas falas em campo escutadas, trata-se de superar um modelo de poder “sobre o outro” para construir um modelo de “poder com o outro”. Daí porque princípios e valores como “participação” e “empoderamento”, conjuntamente com outros, como respeito, equidade, alteridade, escuta e empatia, sejam tão caros ao restaurativismo.

Com efeito, a Justiça Restaurativa tem um valor em si, e sua medida genuína de legitimidade direta são as partes. É uma justiça para ser vivenciada pelos envolvidos. Com ela deve-se operar o trânsito do “acesso” à justiça estatal à “vivência” da justiça. Por isso, a participação simétrica das partes é tão decisiva.

Entretanto, pôde-se observar ao longo da pesquisa, que esse protagonismo tem resultado em acúmulo, e não redistribuição, de poder (com pessoas e comunidades) nas mãos do Judiciário, pois, ele não apenas tem “implantado” a Justiça Restaurativa, mas ocupado um lugar hegemônico na própria construção do(s) sentido(s) do restaurativismo, dos seus rumos, seja legislando, estimulando a produção e reprodução de conhecimento, formando, modelando e monopolizando o conteúdo das decisões. Constatou-se que o Judiciário não é apenas um executor nem implantador, mas construtor da grande artesanaria que é o campo da Justiça Restaurativa no Brasil.

Dessarte, uma “das consequências não desejadas” (Howarde Zehr), no caminho da “implantação” à “institucionalização”, e não obstante o esforço normativo e prático da JR no Brasil para incluir as partes e a comunidade, pode estar sendo a perda da própria pedra de toque democrática da Justiça Restaurativa, a saber, a participação. Participação efetiva da totalidade das partes envolvidas no processo decisório.

Práticas unilaterais apenas com ofendidos (ou mesmo ofensores) perdem a referência para a recomposição dos relacionamentos rompidos, das reconexões que criam vínculos e concorrem para impedir novos rompimentos (nominem-se crimes, infrações, conflitos, violências). E o risco é o de que uma intervenção moralizadora/disciplinadora sobre as partes, notadamente

sobre o ofensor, tome o assento da intervenção criminalizadora, estendendo um controle interventor de tipo correccionalista para o centro da Justiça Restaurativa. E um controle social dessa natureza se sobrepõe ao desenvolvimento da autonomia das pessoas e requer cada vez mais (e não menos) controle, sendo ilusório, como a experiência tem demonstrado, em termos de prevenção. Ainda que essa extensão do controle, seja na forma de disciplinamento ou de moralização (substituindo a criminalização) para o cenário das práticas restaurativas, não pareça ser a regra, ela foi percebida em campo, tanto na justiça quanto nas escolas, abrindo espaço, nas práticas brasileiras, para a violação do “princípio da não dominação” enunciado por Braithwaite para a hipótese de desequilíbrio de poder entre as partes.

Quanto à presença da comunidade, ela pode se fazer sentir tanto na base da construção da Justiça Restaurativa, quanto como presença nas práticas, nas quais, inclusive, nem sempre é necessária, dependendo da prática escolhida. Nesta pesquisa os municípios que demonstraram a maior participação da comunidade, inclusive na construção dos programas de Justiça Restaurativa, para além da contribuição de um voluntariado atuando na facilitação das práticas, foram os de Laranjal Paulista, Tatuí, Santos e Caxias do Sul.

Nesse sentido, em derradeiro, o positivismo, o punitivismo e as mitologias deles decorrentes aparecem como um grande e decisivo obstáculo epistemológico a superar (ANDRADE, 2017) também para a democratização da Justiça Restaurativa.



8

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS JUDICIÁRIAS

Diante dos resultados obtidos, seguem-se as considerações finais e as recomendações para políticas judiciárias.

8.1 Considerações Finais

A Justiça Restaurativa vem avançando significativamente no Brasil, ganhando espaços judiciais e não judiciais muito importantes, acumulando conhecimento e experiência na justiça juvenil e de adultos e constituindo comunidades restaurativas de marcada sensibilidade: as “inteligências coletivas” das quais nos fala Pelizzoli (2008; 2016).

Ela entreabre um horizonte de novas possibilidades diante da histórica saga punitiva. Entretanto, é importante reconhecer quais são os limites e os desafios para a sua consolidação como novo paradigma de justiça no Brasil, os quais foram visualizados em quatro dimensões: legais/técnicas, operacionais, democráticas, epistemológicas/ideológicas.

O primeiro deles é de ordem legal. Considerando que a Justiça Restaurativa se desenvolve no interior do sistema de justiça, ela está dependente da legislação vigente, que outorga a titularidade da ação penal ao Ministério Público, por meio dos “princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal pública”. Esse limite define a residualidade da competência da Justiça Restaurativa em nível processual. Sua superação remete para reformas legais estruturais no âmbito constitucional e infraconstitucional.

O segundo limite está situado no nível operacional dos recursos e da sustentabilidade dos programas de Justiça Restaurativa. Não obstante o apoio dos Tribunais de Justiça no que concerne, sobretudo, à formação, os programas têm se desenvolvido sem alocação de recursos materiais e humanos específicos e suficientes, tendo seu corpo de trabalhadores exercido, regra geral, funções cumuladas com as jornadas de trabalho afetas à sua condição de servidores públicos do sistema de justiça, ou sido implementada essencialmente por voluntários. Idêntica condição afeta os juízes e os desembargadores que lideram os programas e, verdadeiramente, os protagonizam. No mais, uma forte personalização marca tanto os protagonistas quanto os trabalhadores em geral, que seguem com os programas por idealismo e compromisso pessoal. A consequência dessa dupla situação (*déficit* de recursos + protagonismo personalizado) é a de que a sustentabilidade dos programas ainda é muito vulnerável no Brasil.

O terceiro limite é de ordem democrática. Ele diz respeito às dificuldades de participação das vítimas, mesmo das vítimas de violência doméstica, nas práticas restaurativas, em prejuízo do encontro e do diálogo, que constituem o centro de um paradigma autenticamente restaurativo. Dificuldade também se constatou na presença da comunidade e na realização do ciclo completo de Justiça Restaurativa, ficando prejudicada, regra geral, a última etapa, a do pós-círculo.

É possível observar que, apesar dos esforços do Poder Judiciário na consolidação de uma Justiça Restaurativa horizontal e democratizada, aberta à participação das partes e da comunidade, seu desenvolvimento é marcado por uma identidade muito institucionalizada e vertical, que culmina por reforçar o poder (seletivo) dos juízes e, secundariamente, dos promotores de justiça, policiais e defensores públicos. E, face à dificuldade de se promover o encontro entre as partes, culmina-se por transferir àqueles um poder de intervenção sobre os ofensores que, não raro, assumem a feição de um poder normalizador-moralizador, sobretudo na esfera da

justiça infantojuvenil; ou seja, um poder de controle social, em que deveria figurar o poder de dizer à justiça outorgado para as partes.

O quarto limite é de ordem epistemológica, cultural e ideológica. Trata-se da resistência oferecida pelos próprios profissionais do sistema de justiça às transformações invocadas no âmbito do paradigma emergente, seja pela perpetuação das representações do paradigma punitivo, e, em geral, das mitologias que obstaculizam uma visão ampliada e humanisticamente qualificada da Justiça Restaurativa. Destaca-se, em especial, o confinamento da Justiça Restaurativa aos denominados crimes, infrações, violências, conflitos ou situações consideradas de “menor gravidade” ou “menor potencial ofensivo”, que tanto alimentam o paralelismo da Justiça Restaurativa em relação à Justiça oficial quanto obstaculizam o seu alcance a questões de natureza estrutural, como a criminalização da pobreza e das drogas, responsáveis pelo grande encarceramento e genocídio da juventude pobre e negra, sem esse enfrentamento não haverá “pacificação” possível na guerra civil brasileira travada pelo sistema penal e pelas forças da segurança pública, como fratura de classe, de raça e gênero.

Em síntese, desenha-se no Brasil um modelo próprio de Justiça Restaurativa, focado na responsabilização do ofensor, na prevenção e na pacificação de conflitos e, ainda, na transformação das subjetividades e das relações intersubjetivas, com alcance ainda muito limitado. Modelo que dista, tanto das matrizes euro-americanas dos países centrais, focadas na participação das vítimas e na reparação dos danos, prioritariamente, quanto das matrizes latino-americanas dos países periféricos, focadas no comunitarismo autóctone, e cuja construção só pode ser compreendida contextualizadamente; ou seja, à luz do contexto brasileiro e regional concreto em que esses programas são fundados e tecem a sua história, e, em especial, à luz da instituição do Poder Judiciário que os pilota.

Aponta-se como meta, neste relatório, a busca de uma “Justiça Restaurativa qualitativamente humanista e democrática”, cujos principais desafios hoje são: a) busca de superação dos elementos do paradigma punitivo na conformação da Justiça Restaurativa e produção de impacto reducionista sobre ele na sua destinação; b) busca de crescente autonomia para a Justiça Restaurativa, face ao paradigma punitivo; c) crescente ampliação da base comportamental da Justiça Restaurativa, rompendo-se com a dicotomia criminal estigmatizante entre condutas que podem e que não podem ser objeto da Justiça Restaurativa, para potencializar o alcance de quaisquer condutas, desde que as partes voluntariamente manifestem interesse;

d) crescente democratização de sua base subjetiva, ensejando que o protagonismo da justiça seja das partes afetadas (pessoas e comunidade); e e) em decorrência, crescente ampliação de sua base democrática, distribuindo efetivamente o poder de fazer a justiça.

Quanto às potencialidades, pode-se destacar em especial os sinais de satisfação das partes e a força das comunidades de trabalhadores (todos os envolvidos). É que, embora esta não tenha sido uma pesquisa focada na escuta das partes, todos os atores que se teve a oportunidade de entrevistar, apontaram para uma regularidade de grande satisfação, em vários sentidos, com a “vivência” da Justiça Restaurativa, a partir de cujo resultado sugere-se uma pesquisa específica com as partes. Especial referência foi feita às potencialidades dos círculos restaurativos como prática de amplo alcance e encantamento para cumprir os objetivos da JR, como construção de bons acordos, empoderamento e autonomia para que as partes pudessem resolver por conta própria seus problemas e obtivessem aprendizado da comunicação e da cultura da não violência, com potenciais pedagógicos e preventivos.

Quanto às comunidades de trabalhadores, o campo revelou-se vigoroso, de extraordinária vocação e de comprometimento e, registra-se, com robusta participação de mulheres, com uma expressiva dimensão feminina. Observou-se o cotidiano de sujeitos individuais, coletivos e institucionais que para levar adiante a utopia de uma nova justiça, despendem uma gigantesca energia diária, em meio aos cotidianos obstáculos e resistências. Sujeitos que, em sua maioria, têm consciência crítica acerca dos problemas da Justiça Restaurativa, mas que têm muito mais consciência da destrutividade em que está imersa a justiça punitiva brasileira e que compreendem o quão importante é retirar situações daquela jurisdição.

Em definitivo, pois, em meio às dificuldades, ausências e défices, foram recolhidos do campo resultados informais, depoimentos e registros comoventes de vivências positivas na vida das pessoas e comunidades e das instituições e trabalhadores, que reafirmam os avanços, as potencialidades humanistas e democráticas da Justiça Restaurativa, em cujo aprofundamento se deve apostar como um dos caminhos irreversíveis para a transformação da justiça estatal no Brasil na qual o Judiciário tem tido e continuará tendo um papel histórico fundamental.

8.2 Recomendações para Políticas Judiciárias

Como recomendações finais, alinham-se as pautas que seguem. Ao normatizar a institucionalização da Justiça Restaurativa judicial no Brasil a Resolução n. 225/16, do CNJ, prevê diretrizes bastante exigentes (Capítulos II e III e VI a VII), com muitas das quais as pautas relacionadas coincidem, total ou parcialmente, sendo sua concretização de fundamental importância para a consolidação e a sustentabilidade dos programas.

As diretrizes que orientam as pautas sugeridas a seguir são humanização e democratização; ou seja, a busca permanente da qualificação humanista e democrática da Justiça Restaurativa.

As recomendações de pautas programáticas podem ser subdivididas em níveis micro/meso e macro. E para efeitos didáticos e metodológicos, embora os níveis que descrevam estejam em dinâmica conexão, podem ser listados como segue.

8.2.1 Pauta Política e de Recursos Materiais e Humanos

Política Pública e/ou Judiciária de Estado: recomenda-se o investimento na Justiça Restaurativa como **Política Pública e/ou Judiciária de Estado**, e não apenas de gestão, para que a sustentabilidade dos programas seja estrutural e contextualmente garantida, independentemente das mudanças governamentais e político-partidárias, com a consequente destinação de orçamento específico para a formação e a contratação de recursos humanos, a aquisição de bens materiais e aluguel/aquisição de espaços próprios para que as práticas não sejam realizadas nos fóruns, facilitando o acesso das partes e diminuindo a intimidação e o receio de participação (art. 5º da Resolução n. 225).

Relação entre as Justiças – Política-Criminal: recomenda-se, como uma página central da pauta política, a abertura do debate em torno das relações entre as justiças (vigente e emergente) e sua inserção no debate político e político-criminal do contexto brasileiro contemporâneo. Especial significação para uma política de Justiça Restaurativa adquire nesse contexto uma tomada de posição político-criminal (maximalismo-minimalismo-abolicionismo) como mediação entre o sistema de Justiça Restaurativa emergente e o sistema de justiça vigente;

ou seja, como guia para se definir competência, objeto ou alcance de cada justiça e a forma de relação entre ambas.

Autonomia: diante dos limites enfrentados para a consolidação da Justiça Restaurativa judicial e dos custos financeiros e humanos implicados no atual estatuto legal da Justiça Restaurativa, recomenda-se que caminhe no sentido da sua crescente autonomia. Um ideal limite nesse sentido parece ser a própria inversão da atual “dependência paradigmática e relativa autonomia” em que a Justiça Restaurativa se encontra em relação à justiça vigente, rumo à “autonomia” da Justiça Restaurativa, traduzida num espaço e num estatuto próprio para ela (com inspiração, inclusive, nas experiências de constitucionalização latino-americanas) com “interação e diálogo” com a justiça vigente. Esta parece ser uma *condicio sine qua non* para que ela se constitua com a independência necessária ao seu *ethos* humanista, reduzindo sua ambiguidade e os riscos de instrumentalização. Pensar nessa direção impõe um pensar, necessariamente, coletivo, que interpele a todos os atores comprometidos no processo.

8.2.2 Pauta Conceitual e Principiológica

Libertação do paradigma punitivo e da mitologia: nesse sentido, é importante a constante revisão e adequação dos próprios conceitos-chaves, dos princípios e objetivos do restaurativismo judicial aos ideais da Justiça Restaurativa. Sobretudo, é importante a superação das lentes e dos conceitos positivistas e punitivistas, em especial das mitologias que não se adequam ao paradigma emergente. Essa é uma exigência que tem profunda implicação prática em todo o edifício restaurativo, que não se consolidará em plenitude se não superar, estruturalmente, os velhos alicerces e se não satisfizer certos requisitos, que são simultaneamente epistemológicos e políticos. Especificamente importante, nesse sentido é a superação dos significados e (pre)conceitos do positivismo criminológico e jurídico, buscando-se a construção de conceitos não comprometidos com o paradigma punitivo nem estigmatizantes, inclusive com a mudança de vocabulário. A mudança da linguagem tem um importante valor simbólico por instituir um novo código de comunicação afinado com a mudança de paradigma e deve vir acompanhada da mudança dos significados. A princípio, conceitos como crime, criminalidade e infrações podem ser substituídos por condutas, situações (conforme já consta nos incisos do parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução n. 225), violências; o conceito de reincidência por reiteração/recidiva (como já consta no artigo 8º *caput*, parágrafos 2º e 3º e artigo 9º, III,

inciso II do artigo 14) da Resolução n. 225, da CNJ), mas tanto de condutas, quanto de reações sociais e penais (ou seja, dos sistemas de controle social formal e informal).

Em vez de prevenção de crimes e infrações, evitação de condutas e situações.

Tampouco o conceito jurídico de “caso” se adequa ao *ethos* da Justiça Restaurativa, devendo ser evitado seu uso, pois sempre remete a uma relação interindividual adversarial. Sugere-se eliminá-lo da Resolução n. 225, do CNJ, até porque não parece compatível com o próprio conceito mais alargado de situação/contexto ou conflitos usados pela mesma resolução.

Especificamente importante, nesse sentido, é a superação das mitologias aqui apontadas, a saber, que a Justiça Restaurativa é apenas um método resolutivo, que se presta a resolver apenas condutas de baixa ofensividade, cujo rito e formação são céleres e que constitui, por si, efetiva alternativa ao processo. Tais são os mitos primordiais do restaurativismo no Brasil, de cuja superação depende seu avanço para uma justiça qualitativamente humanista.

Mitigação dos princípios e do binômio responsabilização-prevenção: Revisar o foco, talvez excessivo, no binômio responsabilização-prevenção, e no princípio da responsabilização (inciso III do artigo 1º e artigo 2º) como condição da prevenção (artigos 7º, 8º, 9º e parágrafos), privilegiando outros princípios como a (re)conexão e a restauração de laços rompidos entre pessoas e relações. A declaração da prevenção como fim do restaurativismo aproxima-o do punitivismo e instrumentaliza os mesmos fins da pena por ele declarados, embora com métodos diversos.

Fortalecimento do Princípio e do valor da participação e empoderamento das partes e efetivação do inciso I do artigo 1º da Resolução n. 225 do CNJ: Buscar a participação efetiva de todas as partes, centralmente das vítimas ou dos ofendidos, atentando para a superação dos obstáculos (financeiros, temporais, qualidade dos convites, insegurança, pressão familiar, etc.) já apontados e aprofundar seu estudo.

E para além do Estado e das redes estatais de proteção de direitos, é necessário incentivar a participação efetiva da comunidade enquanto parte lesada e de apoio para a reparação de danos. Por último, é importante criar a efetivação de encontros com a presença do tripé ofensores-ofendidos-comunidade.

8.2.3 Pauta Jurídica: legal e técnica

Recomenda-se **revisão da Resolução n. 225/16, do CNJ**, no sentido de:

- Priorizar o cabimento da Justiça Restaurativa em fase pré-processual (antes da lavratura de BO ou TCC por parte da polícia ou da representação do crime ou da infração por parte do Ministério Público), com a revisão do artigo 7º e parágrafo único da Resolução n. 225/16, que prevê seu cabimento centralmente em fase processual e, residualmente, em fase pós-processual (artigo 12), embora na prática ela esteja ocorrendo em fase pré-processual.
- Obrigatoriedade da suspensão do processo convencional, atentando para o prazo prescricional, ou eliminação da possibilidade do procedimento restaurativo ser concorrente com o procedimento convencional (parágrafo 2º artigo 1º).
- Os processos encaminhados aos programas deveriam ter, minimamente, seus cursos suspensos, para que as partes, e especialmente as vítimas, sintam-se efetivamente protagonistas das situações que lhes dizem diretamente respeito, promovendo seu empoderamento e ampliando as possibilidades de compreensão e conexão de relações rompidas. Idealmente, o procedimento restaurativo deveria ser alternativo (e não concorrente) com o procedimento convencional, evitando-se a duplicação de processos e os custos humanos e financeiros implicados.
- Eliminação, do artigo 2º da Resolução n. 225/2016, do CNJ, da exigência de “celeridade” como princípio, bem como a substituição do princípio da urbanidade pelo princípio do “respeito”, universalmente consagrado pelo restaurativismo e, sobretudo, mais adequado para um país de tradição rural, cujos povos originários não restam contemplados.

Recomenda-se que se façam reformas no Código de Processo Penal e legislação infraconstitucional, no sentido de:

- Revisão do princípio da indisponibilidade da ação penal pública, abertura e expansão de novas entradas (*in puts*) para a Justiça Restaurativa.
- Expansão do princípio já constitucionalizado da “oportunidade” e abertura para a formulação do princípio da “voluntariedade” das partes; em atenção mesmo ao objetivo programático da “universalidade” (acesso a todos os usuários do Poder Judiciário) previsto no inciso I do artigo 3º da Resolução n. 225/CNJ).

- Estruturar os princípios acompanhados de critérios de admissão, hoje inexistentes e a cargo da discricionariedade dos juízes e demais atores, que condiciona a seletividade qualitativa da JRJ. A base deste critério deve ter amplo respaldo na experiência acumulada no campo brasileiro.

Como critério de admissão, recomenda-se superar a dicotomia criminalidade leve *versus* grave. Sem prejuízo das definições legais existentes (como a de crimes de menor potencial ofensivo do JEC), essa dicotomia que se consolidou a partir do sistema penal, e está operando no campo, não é idônea como critério definitivo das condutas que podem ser objeto da Justiça Restaurativa, pois alimenta o punitivismo dentro do restaurativismo. É fundamental dotar a justiça restaurativa de um critério próprio para nortear quais “situações” e/ou condutas” (assim nominadas) podem ingressar no seu universo, sem aquele corte dicotômico e apriorístico. *Pari passu* a essa superação, é fundamental a ampliação das condutas-situações objeto das práticas restaurativas.

Como os precedentes dos próprios programas de Justiça Restaurativa brasileiros demonstram, eles podem abrir o espaço de encontro e diálogo para situações consideradas graves, como crimes de tentativa de homicídio, estupro, roubo, tráfico de drogas. E, acrescenta-se, para questões de classe, raciais, de gênero, sexuais, geracionais, entre regiões, nacionais, locais, etc.; e não apenas para conflitos interindividuais etiquetados como “leves”. É preciso instaurar a maturação e o avanço dos valores e dos princípios restaurativos na totalidade das situações, superando os limites legais que mantêm a Justiça Restaurativa confinada e, como apêndice, para a infância e juventude e para os crimes de “menor potencial ofensivo”, cuja dicotomia com os crimes graves é preciso superar.

8.2.4 Pauta Dialógica

Sugere-se a formação de redes para otimizar o diálogo e a comunicação, de um modo geral, entre os programas de Justiça Restaurativa e entre estes e os serviços públicos locais, a justiça penal e juvenil (cujos atores, mesmo juízes e promotores, às vezes, desconhecem e deixam de encaminhar situações)⁵ com vistas à otimização dos mecanismos colaborativos e de quebra de resistências.

5 Recomendação contida inclusive no artigo 20 da Resolução n. 2.002/12, da ONU.

8.2.5 Pauta Pedagógica – Formação Continuada

A preocupação do CNJ com a formação e a capacitação dos facilitadores é externada no capítulo VI da Resolução (também inscrita no artigo 13), e traz a importante abertura à participação social. Reforça-se, portanto, a recomendação para que as formações sejam mais profundas, no que diz respeito ao referencial teórico conceitual e aos métodos, e mais duradouras para as pessoas se habilitarem a trabalhar diretamente com as partes realizando práticas restaurativas. É fundamental a formação continuada, e não apenas instantânea (um único curso, uma única vez).

Ademais da formação especializada na facilitação das práticas é importante que estes atores recebam uma formação interdisciplinar que potencialize sua visão crítica da sociedade, do Estado, da Justiça, do controle social e punitivo no Brasil, no interior dos quais se inserem os programas de Justiça Restaurativa. Nesse último sentido, tem-se realizado e recomenda-se a expansão de termos de acordo com as universidades, seja para o oferecimento de cursos específicos pensados conjuntamente ou para abertura de vagas, como alunos ouvintes, em disciplinas curriculares, entre as quais a Justiça Restaurativa se expande.

E é fundamental qualificar a formação dos operadores do Direito em escolas de graduação e de pós-graduação, magistratura, ministério público, polícia, defensorias, advocacias populares, etc.; dos trabalhadores das várias profissões que lidam com Justiça Restaurativa, em síntese, reformas curriculares introduzindo uma formação em JR.

8.2.6 Pauta de Pesquisa

Quanto à produção de conhecimento, inserida simultaneamente na resolução como objetivo programático de caráter “interdisciplinar” (artigo 3º, IV) e de “suporte” (artigo 3º, VII), recomenda-se pesquisa específica com as partes envolvidas/atendidas pelos programas de Justiça Restaurativa, com as quais só residualmente tomou-se contato, pois é o conhecimento de “quem” a Justiça Restaurativa está alcançando e sua escuta atenta e qualificada o principal caminho para a avaliação dos resultados restaurativos.

Com relação às vítimas ou aos ofendidos, é fundamental compreender os motivos de sua ausência recorrente nos processos restaurativos implementados pelo Poder Judiciário no Bra-

sil; bem como os motivos que dificultam a realização dos pós-círculos, que é um momento de importância fundamental para selar a conexão entre as partes e a avaliação dos resultados do ciclo restaurativo como um todo.

8.2.7 Pauta de Monitoramento, Avaliação e Memória

É de fundamental importância a concretização do banco de dados previsto no §2º do artigo 18 e artigos 19 e 20 da Resolução n. 225/CNJ, sob responsabilidade dos tribunais, e inciso VII do artigo 3º, sob o objetivo programático de “suporte” para a construção e manutenção de sistemas de informação e bancos de dados que registrem mais apropriadamente os dados quantitativos e qualitativos dos programas, desde questões administrativas, a (e essencialmente) informações que permitam avaliar e monitorar os êxitos e desafios dos programas, constituindo, simultaneamente, um acervo para a memória e história do restaurativismo.

Seria de extrema relevância registrar informações como as condições e os perfis dos interessados/partes, das situações, condutas, conflitos ou tipos penais que são encaminhados para os programas, sua especificidade, os atores que encaminham esses conflitos, dentre outros.

Após o convite às partes para entrada nos programas, é importante também medir sua aderência, desistência, e as situações que efetivamente chegam a desaguar em círculos e/ou pós-círculos, ou mediações, entre outras técnicas.

É importante ainda compreender quantitativamente como o processo é vivenciado pelas partes; por exemplo, se as vítimas estão satisfeitas com a experiência, se suas necessidades foram atendidas, se as partes se sentiram empoderadas, se houve definição de reparação do dano, se os ofensores se responsabilizaram pelas condutas praticadas dentre outros dados que devam ser coletados para medir resultados, como reiteração de condutas ou situações de violência.

Por último, embora a responsabilidade pelo monitoramento e pela avaliação tenha sido assumida como responsabilidade dos tribunais, são os programas os artífices cotidianos da sua alimentação, de modo que é importante o esclarecimento da sua importância e o estabelecimento, por parte dos tribunais, de diretrizes para a sua realização, com cobrança de determinada periodicidade (semestral ou anual).

Ou seja, é fundamental a construção e a manutenção de indicadores estruturais e de processo, que possam descrever as práticas; e de impacto, que sirvam para descrever conteúdo e medir resultado.

Entretanto, a construção de indicadores deve levar em consideração a amplitude e a complexidade do campo da Justiça Restaurativa, que emergiu da pesquisa, reconhecendo a legitimidade e se conectando com os vários espaços (educação, segurança pública, sistema penitenciário); o que reenvia novamente para a importância da construção de redes de comunicação e aprendizado recíproco (pauta dialógica).

No mesmo sentido deve se conectar às demais políticas públicas, notadamente, uma vez mais, segurança, assistência, educação e saúde. Tal é preocupação coincidente do CNJ, normatizada no objetivo programático “intersetorialidade”, previsto no inciso V do artigo 3º da Resolução n. 225.

8.2.8 Pauta de Indicadores: para uma Qualificação Humanista da Justiça Restaurativa

As políticas públicas têm ampliado seus esforços no que diz respeito à avaliação de programas e projetos, com monitoramento e medição de resultados. Quer-se saber se as ações têm tido impacto nas comunidades e na vida das pessoas, se os investimentos têm surtido efeito; além disso, a avaliação e o monitoramento permitem a correção de rumo ainda durante os processos, o que permite a otimização de recursos. São os indicadores quantitativos e/ou qualitativos que auxiliam neste processo.

No que diz respeito à Justiça Restaurativa, a literatura tem construído, junto à *práxis*, método para se medir resultados, mas mantendo no campo de alcance de sua visão a dificuldade que este processo implica. Brookes (2005) questiona que os indicadores quantitativos, podem deixar de fora certos aspectos que indicam recuperação e “sucesso”, do próprio desenho dos programas de Justiça Restaurativa, e alerta para os riscos que se corre quando os programas são desenhados para se medir resultados ou efeitos. Avaliações que não reconheçam estas limitações podem surtir efeitos negativos, ou distorcer a maneira como os programas devem ser desenhados e instrumentalizados. Partir da perspectiva do serviço ou de como o programa tem prestado seus serviços, é, portanto, bastante limitado. Apesar de serem dados de coleta

simples, como registro do custo e tempo investido nos casos, porcentagem de “acordos” realizados, porcentagem das reparações realizadas e porcentagem de satisfação das vítimas. Mas não são suficientes e não englobam questões mais relevantes como “se as partes tiveram acesso a uma justiça mais qualificada”, “se o processo teve impacto na recuperação da vítima”, “se o processo reparou as relações sociais rompidas”.

A Justiça Restaurativa é rica, complexa e multidimensional. Envolve resultados diferentes tais como reconciliação, reparação, responsabilização e transformação, lenta, mas permanente, dos sujeitos e das comunidades, dos sistemas judiciais e da sociedade. A maneira como se medem estes resultados pode fazer a diferença. Portanto, a tarefa de construir uma metodologia ou de sugerir medidas que avaliem estes programas é de extrema complexidade e merece atenção especial. Até mesmo porque, haja a multidisciplinariedade do tema e a subjetividade dos possíveis resultados, o foco em indicadores, principalmente quantitativos, tais como custo da Justiça Restaurativa, *vis a vis* os custos da justiça criminal e juvenil (e.g), pode levar a negligenciar aspectos da Justiça Restaurativa que não são “mensuráveis”, como a recuperação psicológica das vítimas e o seu empoderamento, ou a concretização da cultura de paz nas comunidades (e.g.).

Indicadores que possam retratar os resultados da justiça restaurativa serão, portanto, necessariamente multitemáticos, multifacetários, pois retratarão diferentes aspectos de uma realidade. Uns indicadores serão qualitativos, como o nível de satisfação dos ofendidos, dos ofensores e de terceiros, partes nos processos, incluindo a comunidade, se as partes tiveram acesso a uma justiça mais qualificada, se o processo teve impacto na recuperação das partes, se o processo reparou as relações sociais rompidas. Indicadores qualitativos cobrem informação articulada em forma de narrativa ou categorias.

Outros serão quantitativos, como o número de ofensores que praticaram outros crimes após participarem de procedimentos da Justiça Restaurativa (a repetição na ofensa), o número de “acordos” realizados. Os indicadores quantitativos, por sua vez, são representados por números, porcentagens ou índices, objetos, fatos ou eventos que podem ser observados ou verificados diretamente.

Resumidamente, deverão ser considerados como medida, Indicadores Estruturais – que dizem respeito à existência de mecanismos institucionais necessários para a realização dos pro-

gramas de Justiça Restaurativa; Indicadores de processo – que dizem respeito às medidas adotadas pelo Estado/Poder Judiciário para fazer efetiva sua intenção na promoção da Justiça Restaurativa, permitindo avaliar a concretização progressiva das metas de determinado programa; Indicadores de resultado – que refletem conquistas individuais e coletivas e indicam o estado de realização da Justiça Restaurativa ou que reflitam seus impactos na vida das pessoas envolvidas e da comunidade.

