

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CAROLYNA DE LIMA TODENTE

**PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO DE
JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO GRANDE DO
SUL: ANÁLISE DO ESTATUTO E DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES
PARTÍCIPES.**

PORTO ALEGRE
2019

CAROLYNA DE LIMA TODENTE

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO ESTATUTO E DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICÍPES.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora: Dra. Luciana Leite Lima

PORTO ALEGRE
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Todente, Carolyn de
PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO
DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO
GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO ESTATUTO E DA ATUAÇÃO DAS
INSTITUIÇÕES PARTÍCIPES. / Carolyn de Todente. --
2019.
107 f.
Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Justiça Restaurativa. 3.
Rio Grande do Sul. 4. Formulação. 5. Implementação. I.
Lima, Luciana Leite, orient. II. Título.

CAROLYNA DE LIMA TODENTE

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO ESTATUTO E DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICÍPES.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovada em: 3 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Leite Lima – Orientadora
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas - UFRGS

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas - UFRGS

Profa. Dra. Patrice Schuch
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – UFRGS

Profa. Dra. Raffaella da Porciuncula Pallamolla
Faculdade de Direito - UNILASALLE

AGRADECIMENTOS

Agradeço a quem me apresentou à Justiça Restaurativa pela primeira vez: minha mãe. Há uns 7 anos tu me entregaste um material para que eu, curiosa que sou, lesse. Tu sempre me incentivaste a ser uma profissional com visão holística. Obrigada por segurar as pontas – financeiras, emocionais e tantas outras - e por sempre me lembrar do meu valor.

Ao meu pai, por sempre me incentivar a fazer o que dá prazer: a escrita - seja a técnica, a acadêmica ou as crônicas -, e o canto. Obrigada também pelas conversas sobre política que tínhamos ao tomar café da tarde quando morávamos juntos. Da tua maneira, tu despertaste em mim o interesse pelas ciências humanas e sociais.

Ao meu irmão Arthur e a todo seu conhecimento tecnológico, por toda presteza em me ajudar quando eu precisava, por me emprestar seu computador maravilhoso quando meu notebook não funcionava, e por confiar em mim e nas minhas ideias.

À minha dinda Cleide, por me apoiar sempre. A ti e ao tio Gilberto, obrigada por fazer de 2018 um ano decisivo na minha vida.

Aos meus amigos de Porto Alegre, Rio Grande e Portugal, vocês me fortalecem. Meu coração é cheio de amor por ter encontrado vocês nesta vida. Contem sempre comigo.

À amiga e professora Dra. Elisa Girotti Celmer, por me lembrar que este é o meu caminho e me incentivar a fazer a seleção no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

À FURG, pela educação para os direitos humanos e pelo fomento ao direito crítico.

Aos profissionais que conheci no encontro da Rede de Pesquisa Empírica em Direito em 2018, em especial Dr. Renato Duro Dias, membro da REED e meu orientador de TCC, vocês me trouxeram novos olhares.

À Alexandre Montano Genta, Carla Amarelle e Liana Viuniski Verdi por me valorizarem profissionalmente e me auxiliarem em todos afastamentos necessários para que eu pudesse realizar esse mestrado.

Ao Juiz de Direito Leoberto Narciso Brancher, à Desembargadora Denise Oliveira Cezar, e à Assistente Social Simone Saratte Pozza, por acreditarem no meu trabalho e me abrirem portas.

À UFRGS, por me oportunizar essa experiência magnífica, de gigante crescimento profissional e pessoal. Aos colegas de aula, em especial, Rafael, Taciana e Luana, pelo coleguismo, pelas trocas, pela prontidão. À minha orientadora, Luciana Leite Lima, pelo apoio e disponibilidade. Ao professor Davide Carbonai por me oportunizar ser sua estagiária docente e abrir as portas de uma vocação: a sala de aula. Aos entrevistados e professoras da banca, muito obrigada por aceitarem o convite.

A todos professores e pesquisadores que encontrei nesse caminho, que não brincam em campo, nem com a confiança depositada pela sociedade no resultado de suas pesquisas. Vocês me ensinam a ter seriedade.

Àqueles que trabalham em prol dos Direitos Humanos, vocês são exemplo de garra. Cada dia mais vocês todos e o Universo me lembram que eu estou no caminho certo.

“ ‘Estou interessado na aprendizagem motivada pela reverência pela vida, motivada pelo desejo de adquirir competências, de aprender coisas novas que nos ajudem a contribuir para o nosso bem-estar e o dos outros. E o que me enche de tristeza é a aprendizagem motivada pela coerção.’ ”

‘A paz não pode ser construída com alicerces no medo.’ ” (Marshall Rosenberg)

RESUMO

Este trabalho investiga a política pública de Justiça Restaurativa como uma iniciativa conjunta de instituições formais do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo foi analisar o processo de formulação do Protocolo de Cooperação para uma Política de Estado de Justiça Restaurativa e de Construção da Paz no Rio Grande do Sul e a atuação das instituições partícipes. A partir da adoção de categorias de análise próprias da abordagem *Top Down* de implementação de políticas públicas, em um primeiro momento, verificamos a presença na normativa de elementos constitutivos de uma política pública. Em segundo turno, analisamos os instrumentos de implementação presentes e utilizados por cada uma das instituições, que compõe as três categorias de análise, quais sejam, estrutura normativa, organização administrativa e comunicação. Esta é uma pesquisa analítico-descritiva, que utilizou dados secundários coletados online nos sítios das instituições partícipes. Foi possível notar que a criação do Protocolo de Cooperação foi a primeira política conjunta no estado do Rio Grande do Sul, capaz de envolver entidades dos três poderes, além de Defensoria e Ministério Público, em prol do fomento da Justiça Restaurativa. Embora seja um avanço significativo na trajetória da Justiça Restaurativa no estado, é principalmente no plano simbólico que seus reflexos residem. A formulação levou em conta elementos necessários ao desenho de uma política pública, porém, poderia melhor orientar o trabalho das instituições partícipes. De outro lado, em relação às entidades, em geral, contam com poucas estruturas organizacionais, normativas e comunicacionais, que impedem o avanço, a manutenção e a perenidade de iniciativas restaurativas no bojo de cada signatário. No que tange às estruturas normativas e organizacionais, aquelas instituições tradicionalmente promotoras de iniciativas em Justiça Restaurativa contam com maior organização, sendo difícil identificar, no geral das entidades, responsáveis e diretrizes relativas às políticas restaurativas. Contudo, ainda em relação à organização administrativa, destaca-se uma priorização e um significativo fomento em capacitação do público interno. Por fim, embora a política tivesse por intenção promover a cooperação, poucas ações de maior complexidade foram desenvolvidas em conjunto, tampouco há ampla divulgação dos serviços ofertados.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Justiça Restaurativa. Rio Grande do Sul. Formulação. Implementação.

ABSTRACT

This work investigates Restorative Justice public policy as a joint initiative of formal institutions of the State of Rio Grande do Sul. The objective was to analyze the process of formulation of the Cooperation Protocol for a State Policy on Restorative Justice and Peacebuilding in the Rio Grande do Sul and the activities of participating institutions. From the adoption of Top Down analysis categories to the implementation of public policies, at first, we verified the public policy's elements present in the normative. In the second round, we analyze the implementation tools present and used by each of the institutions, which compose the three categories of analysis, namely, normative structure, administrative organization and communication. This is an analytic-descriptive research, which used secondary data collected online at the participating institutions' sites. It was possible to note that the creation of the Cooperation Protocol was the first joint policy in the state of Rio Grande do Sul, capable of involving entities of the three powers, as well as the Public Defender and Public Prosecutor, for the promotion of Restorative Justice. Although it is a significant advance in the trajectory of Restorative Justice in the state, its reflexes reside more in the symbolic plane. The formulation took into account elements necessary for public policy design, but could better guide the work of participating institutions. On the other hand, in relation to entities, in general, they have few organizational, normative and communicational structures that hamper the advance, maintenance and perpetuity of restorative initiatives on each signatory. About normative and organizational structures, those institutions that traditionally promoting initiatives in Restorative Justice have a larger organization, and it is difficult to identify, in the entities in general, responsibilities and directives regarding restorative policies. However, still about administrative organization, there is a prioritization and a significant encouragement in internal public's training. Finally, although the intention of the policy was to promote cooperation, sparing complex actions was developed jointly, neither publicity of the services offered.

KEY WORDS: Public Policies. Restorative Justice. Rio Grande do Sul. Formulation. Implementation.

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas	27
Quadro 1 – Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa no período 2014-2018.....	31
Quadro 2 - Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa por área de concentração	32
Quadro 3 - Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa por nome do programa de pós-graduação.....	32
Quadro 4 – Análise da Redação do Protocolo de Cooperação	63
Quadro 5 – Análise da atividade das instituições partícipes	65
Quadro 6 – Objetivos Específicos e Diretrizes do Protocolo de Cooperação	71
Quadro 7 – Instituições Signatárias	75
Quadro 8 – Tipos de Ações	75
Quadro 9 - Notícias veiculadas nos sites oficiais - Out/2016 a Mar/2019	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	Alternative Dispute Resolution
AJURIS	Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
AL	Assembleia Legislativa
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEJUSC	Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania
CES	Conselho Econômico e Social da ONU
CIPAVE	Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRDH	Centro de Referência em Direitos Humanos
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DPE	Defensoria Pública do Estado
EAD	Educação à Distância
ERS	Estado do Rio Grande do Sul
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
GOV	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
JR	Justiça Restaurativa
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POD	Programa de Oportunidades e Direitos
SDSTJDH	Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos
SEDUC	Secretaria de Educação

SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO.....	19
1.1. O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?	19
1.1.1. Problema Público.....	21
1.1.2. Por que o Protocolo de Cooperação é considerado uma política pública?.....	22
1.1.3. Atores de uma Política Pública.....	23
1.1.4. O Policymaking: contextos e modelos	25
1.2. DIÁLOGOS COM O CAMPO DO DIREITO.....	29
1.2.1. O Diálogo Acadêmico	30
1.2.2. A importância do diálogo: ressignificando papéis	33
2. O QUE É JUSTIÇA RESTAURATIVA?.....	36
2.1. O QUE ENTENDEMOS POR <i>JUSTIÇA</i> ?.....	36
2.2. O QUE ENTENDEMOS POR <i>RESTAURATIVA</i> ?	38
2.3. OUTRAS INQUIETAÇÕES RESTAURATIVAS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS.....	41
3. CAMINHOS PERCORRIDOS: PASSOS QUE LEVARAM À CRIAÇÃO DO PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO.....	46
3.1. A HETEROGENEIDADE DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS	46
3.2. TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS	47
3.2.1. A Regulamentação das experiências brasileiras	52
3.3. TENDÊNCIAS BRASILEIRAS	57
4. ABORDAGEM <i>TOP DOWN</i> DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ADOÇÃO DE CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	60
4.1. ABORDAGEM <i>TOP DOWN</i>	60
4.2. CATEGORIAS DE ANÁLISE	62
5. O PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO GRANDE DO SUL	67
5.1. ENTENDENDO O PROCESSO DE FORMULAÇÃO.....	67
5.1.1. Os bastidores	67
5.1.2. Elementos da Política Pública	69

5.2. A AÇÃO DOS ATORES IMPLEMENTADORES	74
5.2.1. Estrutura Normativa	77
5.2.2. Estrutura Administrativa	82
5.2.2.1. <i>Organização Administrativa</i>	82
5.2.2.2. <i>Recursos Humanos</i>	84
5.2.3. Comunicação	87
5.2.3.1. <i>Publicidade</i>	87
5.2.3.2. <i>Atuação em Rede</i>	90
CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que pesquisadores apontam deficiências e vícios no sistema tradicional de justiça brasileiro. Impregnado de processos burocráticos, linguajar tecnicista e estrutura organizacional altamente estratificada, o sistema atual é caracterizado pela inequidade de acesso, desigualdade de tratamento, insatisfação das partes e irresolução dos conflitos (CAPPELLETTI; BRYANT, 1988; SOUSA JR, 2008; WOLKMER, 2010; WOLKMER; FAGUNDES, 2011; SADEK, 2014, 2010). Esses e outros fatores levaram a pesquisadores, gestores e legisladores procurar alternativas para a chamada *crise da justiça* (SANTOS, 2008).

Na última década, esforços foram envidados na produção de novas políticas que otimizassem os serviços de justiça. Métodos autocompositivos de resolução de conflitos entraram nas agendas do Poder Legislativo e Judiciário e logo foram também abraçados por instituições do Poder Executivo. Como se poderá ver ao longo desta pesquisa, o reconhecimento da importância da Justiça Restaurativa como método autocompositivo de resolução de conflitos e, além, como potencial paradigma ao sistema de justiça tradicional, ainda que timidamente, passou também a ser objeto cada vez mais de iniciativas da Administração Pública.

Mais recente ainda é a regulamentação da Justiça Restaurativa como política pública a nível nacional. Somente no ano de 2016, o Conselho Nacional de Justiça instituiu política judiciária em âmbito nacional. Logo após, ainda em 2016, ocorreu no estado gaúcho a celebração do Protocolo de Cooperação para uma Política de Estado de Justiça Restaurativa e de Construção da Paz no Rio Grande do Sul, manifesto de reconhecimento pelos Três Poderes da importância em tratar o tema como política pública. Esse marco vem a firmar uma nova temporalidade das experiências, uma vez que o Protocolo, ao responsabilizar o Estado, passa a regular muitas ações que ocorriam isoladamente, muitas de forma independente e voluntária.

Nesse novo trabalho, o Estado, para desempenhar suas funções essenciais, - nesse caso, atender às necessidades da sociedade e resolver pacificamente os conflitos -, precisa desenvolver capacidades relativas à organização, planejamento, estruturação e avaliação de políticas públicas. Apresentadas as justificativas à execução deste trabalho, quais sejam, a necessidade de desenvolvimento de competências gerenciais, a atualidade do tema e a

inserção recente nas agendas formais, esta pesquisa tem o desejo de contribuir para os processos de formulação e implementação de políticas de Justiça Restaurativa, em especial, aquelas relativas ao Protocolo de Cooperação assinado no Estado do Rio Grande do Sul (ERS)¹.

Frente a esse cenário, nos perguntamos: A criação de um Protocolo de Cooperação é uma medida capaz de fomentar a implementação da Justiça Restaurativa no ERS? Para responder a essa pergunta, o objetivo é analisar o processo de formulação da normativa em estudo, bem como a atividade das instituições partícipes. Esse trabalho se desdobra em vários passos, que constituem nossos objetivos específicos, aglomerados em dois momentos:

Análise do processo de formulação

- a. Identificar e analisar as legislações internacionais e nacionais que são pressupostos normativos do Protocolo;
- b. Identificar e analisar os expedientes administrativos, atas, notícias e outros documentos que antecederam a assinatura do Protocolo, nos quais ocorreram as tratativas de sua construção;
- c. Analisar o desenho da norma, a partir da verificação da presença de elementos constitutivos de políticas públicas.

Análise da ação das instituições partícipes

- a. Analisar as atas de reuniões da Comissão Executiva do Protocolo de Cooperação, que é constituída por todas as instituições signatárias;
- b. Realizar levantamento de ações que estão sendo desenvolvidas por cada ente, adotando como marco temporal inicial a assinatura do estatuto;
- c. Examinar as ações, a partir de categorias de análise adotadas.

A pesquisa levou em conta a participação de todas as instituições gaúchas signatárias do Protocolo de Cooperação, que são seis. São elas: Governo do Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria-Geral do Estado, Assembleia Legislativa. No caso do Governo do Estado, em razão do grande número de órgãos que o compõe, espaços que se relacionam ao desenvolvimento da Justiça Restaurativa, também consideramos a atuação da Secretaria de Educação, Secretaria de Desenvolvimento Social,

¹ O Protocolo de Cooperação possui vigência de três anos, findando em momento posterior à conclusão desta pesquisa.

² Governador José Ivo Sartori e Governador Eduardo Leite.

³ CANFIELD, Raíssa Lammel. “Justiça Dialogal” x Justiça Tradicional: uma análise do processo de

Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH), Secretaria da Saúde e Secretaria de Segurança Pública. Com relação às análises relativas à ação dos atores implementadores, a pesquisa considerou, prioritariamente, os documentos datados entre a celebração do estatuto (outubro de 2016) até abril de 2019.

Para tanto, a pesquisa tomou delineamento qualitativo-analítico-descritivo. O uso da abordagem qualitativa proporciona o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo, uma vez que é possível relacionar os dados a contextos, dotando-os de significado (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987). Já que se debruçará sobre o mundo das relações humanas, suas representações, significados e intencionalidades, o pesquisador necessita realizar um trabalho hermenêutico-interpretativo. A pesquisa analítico-descritiva envolve o estudo e exame aprofundado de informações disponíveis, que, no caso deste trabalho, corresponde à identificação e descrição de fatores e elementos que constituem a política pública estudada.

De acordo com Bardin (2009), a análise de conteúdo deve ser organizada em três etapas: 1) realização de uma pré-análise do conteúdo que se pretende pesquisar; 2) exploração do material coletado; 3) tratamento dos resultados. Na última etapa, a pesquisa deve se orientar na seguinte ordem: a) codificação dos resultados; b) categorização; c) inferências e interpretações.

Partindo desse pressuposto, como procedimentos de coleta de dados, realizamos pesquisa bibliográfica com o objetivo de acessar as teorias próprias do campo da Justiça Restaurativa. Após, para analisar o processo de formulação da política pública e a ação das instituições partícipes, a busca de dados ocorreu principalmente por meio da pesquisa documental: atas das reuniões entre os partícipes (com a finalidade de formulação e implementação do Protocolo de Cooperação), notícias presentes nos sites oficiais das instituições (lançou-se mão das palavras-chave “justiça restaurativa” e “protocolo de cooperação interinstitucional”), normativas, projetos, guias, manuais oficiais de implementação, processos administrativos, convênios, contratos, pareceres, relatórios oficiais. Sobre o que cada instituição estava realizando, adotamos como critério de coleta na pesquisa de dados de acesso público, presentes nos sites oficiais das instituições (notícias, diários oficiais e ferramentas de busca de publicações administrativas). Por sua vez, o tratamento dos dados ocorreu a partir da adoção de categorias da abordagem *Top Down* de análise de

políticas públicas, que propõe ao analista voltar o olhar aos documentos que formalizam e detalham a política, utilizando-se o software NVivo.

A ideia inicial, à época do projeto de pesquisa, era de que não se recorresse a outros procedimentos de coleta de dados, residindo a atenção apenas sobre os dados disponibilizados nos meios de comunicação formais das instituições signatárias. Contudo, realizamos duas entrevistas semiestruturadas - com representante da Coordenação Técnica e Institucional da Comissão Executiva e outro da Coordenação Administrativa e Secretaria Executiva -, com a finalidade de tirar dúvidas e obter informações que não conseguimos acesso e que acreditávamos importantes para a continuação deste trabalho.

Esta é, então, a metodologia adotada. Entendemos importante também explicar ao leitor que outras atividades paralelas, relacionadas ao objeto de pesquisa, foram realizadas. A pesquisadora é servidora do Tribunal de Justiça. Realizou em 2016, anteriormente ao ingresso no Programa de Pós-Graduação, formação como facilitadora de Círculos de Paz de Justiça Restaurativa pela AJURIS. Entre 2016-2017, também participou de capacitação ofertada aos servidores, realizando outra formação como facilitadora - esta direcionada ao manejo de conflitos pelos próprios servidores do Tribunal de Justiça. Além disso, durante 2017 e 2018, a pesquisadora participou de eventos acadêmicos e institucionais que contemplaram a temática. Neles foi possível estar a par das preocupações mais atuais acerca dos processos de formulação e implementação, bem como conhecer e dialogar com outros pesquisadores do assunto. Em 2019, já em fase de conclusão, a pesquisadora participou de algumas atividades sobre o tema: reunião de conclusão da formação de consultores em Justiça Restaurativa do Projeto Escola + Paz; reunião de articulação com atores internos do Tribunal de Justiça para programação das atividades de Justiça Restaurativa em 2019; e contribuições técnicas. Ainda que necessária a separação entre as atividades funcionais e a pesquisa acadêmica, todas essas incursões, de alguma maneira, permitiram que se pudesse realizar um trabalho de pesquisa mais rico. E, em contrapartida, o conhecimento agregado no mestrado possibilita que a servidora possa contribuir para os procedimentos da instituição que atua.

Assim, exposta a metodologia adotada, passamos a apresentar como este trabalho está organizado. No capítulo 1, vamos expor uma perspectiva conceitual das políticas públicas, estabelecendo logo em seguida diálogo com o campo do direito. No segundo capítulo, nos debruçaremos sobre o que se entende por Justiça Restaurativa. No Capítulo 3, de forma a compreender o caminho da formulação do Protocolo, traremos o histórico da Justiça

Restaurativa desde o âmbito nacional até o local. Chegando na análise propriamente dita, o capítulo 4 trará a abordagem *Top Down* de implementação de políticas públicas, sendo apresentadas as categorias de análise adotadas para a realização desta pesquisa. Por fim, o Capítulo 5 se encarregará, na primeira parte, de analisar o processo de formulação e a redação do Protocolo, e, na segunda, de verificar o que vem sendo realizado pelas instituições que se comprometeram com sua consecução.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO.

Uma vez que esta pesquisa trata de analisar uma política pública que se relaciona intimamente ao campo do Direito, algumas perguntas se tornam pertinentes. O capítulo a seguir pretende estabelecer um diálogo entre o campo do Direito e o das Políticas Públicas, na intenção de dar subsídios a indagações acadêmicas que buscam compreender como podem ser observadas empiricamente as relações entre as Políticas Públicas e o Direito, e quais critérios metodológicos podem ser empregados para descrever os papéis desempenhados pelo mundo jurídico nas políticas públicas, preocupação já levantada por alguns pesquisadores (COUTINHO, 2013; FARRANHA; MIRANDA; PEREIRA, 2018).

Em linhas gerais, é importante que se pense o diálogo a partir de três principais dimensões: a) a interdisciplinaridade inerente à análise de políticas públicas; b) a interdisciplinaridade necessária ao campo do Direito; c) e a interdisciplinaridade perseguida pela Justiça Restaurativa. Assim, neste capítulo, em um primeiro momento apresentaremos o que é política pública, a partir da sua dimensão conceitual, os elementos que a compõe e as fases da política. Após, travaremos um debate com o campo do Direito, reforçando a importância da pesquisa interdisciplinar e da necessidade de absorção dos métodos e metodologias do campo de políticas públicas pelos juristas. Nos dois momentos faremos aproximações com a Justiça Restaurativa, interdisciplinaridade que também será discutida no decorrer de toda esta pesquisa.

1.1. O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

Antes de iniciar, cabe fazer uma explicação. Caso o leitor seja do campo das Ciências Sociais, a leitura desta seção talvez lhe pareça superficial demais. De fato, muito do que será tratado aqui consta nos manuais de Políticas Públicas. Por outro lado, espera-se que esta dissertação seja acessada também por leitores do campo jurídico e, por esta razão, entendemos que seria muito rico lhes oferecer um apanhado introdutório sobre o que são políticas públicas.

O início das Políticas Públicas como campo autônomo do saber começou nos anos 30, quando Harold Laswell (1936) publicou o livro *Política: quem ganha o quê, quando e como*, introduzindo naquela época a expressão *policy analysis* (análise de política pública). Souza (2006) conta que a intenção do autor era conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção dos governos. A ideia é que a ciência social pudesse prover

soluções para problemas de forma objetiva e que transpusesse o debate político improdutivo sobre política pública (LEON, 2006).

As Políticas Públicas, como campo do conhecimento, são consideradas uma subárea da Ciência Política, embora em seu campo sejam administrados terminologias, conceitos, abordagens e modelos não só da Ciência Política, como da Sociologia, Economia, Antropologia, Administração, Estatística e Direito, possuindo, assim, vocação interdisciplinar (FARIA, 2013).

No Brasil, o início foi ainda mais tardio: entre 1970-1980 deu-se início aos primeiros estudos. Estamos falando, portanto, de menos de 100 anos de enquadramento das políticas públicas como área disciplinar dotada de certa autonomia (DIAS; MATOS, 2012). Arretche (2003) explica que a ascensão do tema à agenda nacional se deveu ao desenho da Constituição de 1988 e ao processo de inovação e experimentação dos programas eleitorais, decorrente em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais e das novas formas de participação e representatividade, promovidas pela redemocratização.

Destrinchando o conceito, é importante, em um primeiro momento, compreender o que se entende por *política*. Para Bobbio (2005), *política* é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção de recursos para o exercício do poder. Nesse sentido, no contexto das políticas públicas, a *política* deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e se orientam para a resolução de conflitos sobre bens públicos (DIAS; MATOS, 2012), sejam eles materiais ou imateriais. A política pública, então, seria uma ferramenta para resolver esses conflitos de forma *pacífica*.

Mais aproximado, Secchi (2013) explica que *política* é a atividade humana direcionada à decisão e ação. Para ele, políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público, para orientar à atividade ou à passividade de alguém. Compreendem tanto diretrizes estruturantes, de nível estratégico, como as de nível intermediário e operacional. A atividade política é inerente a todas as fases da política pública, que se trata de um processo técnico-político, de compatibilização de objetivos e meios. Para Howlett, Ramshel e Pearl (2013), ela possui duas dimensões: a) a técnica, na qual se procura identificar o melhor instrumento para o objetivo; b) e a política, na qual há um esforço de estabelecer o acordo entre atores sobre o que constitui o problema e qual a melhor solução. Para ser política pública, dois elementos fundamentais precisam estar presentes: a) a

intencionalidade pública; b) de resposta a um problema público (SECCHI, 2013), que veremos melhor a seguir.

1.1.1. Problema Público

Nem todos os problemas são alvo de políticas públicas, mas toda política pública gera-se a partir da existência de um problema público. Para serem introduzidos na agenda do governo não basta que o assunto seja considerado problemático. Há necessidade de que seja reconhecido como um problema pela sociedade, e que ela tenha interesse em sua solução e se mobilize politicamente. *Problema público*, nesse sentido, é o que se caracteriza como coletivamente relevante. Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado, havendo a expectativa do alcance de uma situação melhor (SECCHI, 2013). O problema é, então, a diferença entre a situação atual e a situação ideal dentro da realidade possível. Essa distância é traduzida em insatisfação, geralmente de certos indivíduos ou grupos, insatisfação essa que gera uma *intencionalidade* de que haja intervenção estatal para resolver o problema.

Tomando como exemplo a Justiça Restaurativa, podemos entender que, como política pública, ela foi uma alternativa/solução escolhida para enfrentar problemas relacionados à insatisfação social com a justiça tradicional. O problema público então é o sistema de justiça, tal qual ele se apresenta hoje e com seus subproblemas decorrentes: insatisfação dos clientes do sistema de justiça, ausência de tratamento igualitário e humanitário, morosidade, entre outros aspectos. Compreender quais subproblemas foram considerados para que a Justiça Restaurativa fosse escolhida como possibilidade de solução de uma situação real é importante para entender o que se espera que a política pública resolva, solucione, amenize, se direcione.

É importante refletir que "a definição de um problema que se pretende resolver através de uma política pública surge de interações e decisões de atores" (DIAS; MATOS, 2012, p.70), assim, nem sempre o que se apresenta como problema público corresponde ao problema real. Em outras palavras, a definição do que é o problema é tarefa que envolve visões de mundo, interesses e negociação. Quando o problema é de grande complexidade ou quando ele atinge diretamente um *status quo* há tempos em vigor, ele pode tomar uma forma diferente do que realmente é. Daí a necessidade de se compreender os fatores que o compõe. Nesse sentido, a fim de compreender o delineamento da política, na persecução histórica, precisamos nos questionar: quais são as principais dificuldades existentes para enfrentar o problema?

1.1.2. Por que o Protocolo de Cooperação é considerado uma política pública?

Identificamos no decorrer desta pesquisa que existe uma certa dúvida sobre se o Protocolo de Cooperação se trata ou não de uma política pública. Em vista disso, entendeu-se importante abordar a questão neste capítulo.

De fato, não há na literatura das Políticas Públicas um consenso sobre o que pode ser considerada política pública. As diferentes visões recaem sobre vários elementos que a compõe. Nesse sentido, Muller e Surel (2002, p. 14) ressaltam que “não é preciso espantar-se com a dificuldade que se tem para definir o que seja uma política pública. Na literatura especializada, as definições vão desde a qualificação mínima ‘tudo o que o governo decide fazer ou não fazer’”, dentre outras posições.

Identificamos nas falas dos entrevistados que a dúvida provavelmente resida na perenidade da ação estatal. De fato, ao produzirmos projetos, programas e ações de outra espécie, recorreremos à literatura do campo da Administração, que nos é muito útil na gestão de projetos, porque guia a ação e a intencionalidade do gestor naquilo que ele deseja fazer. Ao definir a duração das iniciativas como um dos fatores que as classifica, respectivamente do mais ao menos perene, em políticas, programas, projetos ou ações isoladas, essa literatura é inegavelmente muito útil ao gestor, que pode compreender melhor o cenário e definir prioridades e estratégias. Essa diferenciação, inclusive, está presente no Programa Justiça Para o Século XXI (iniciativa do Tribunal de Justiça) - criado antes do Protocolo, mas ainda em vigor e relacionando-se com destaque à normativa objeto de estudo -, no qual consta como uma de suas etapas a criação de uma política pública. Nessa esteira, reconhecido é que as políticas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados, pesquisas, entre outros (DIAS; MATOS, 2012).

Contudo, como ocorre em vários campos do conhecimento, residem entre a literatura da Administração e das Políticas Públicas diferenças conceituais sobre o que se acredita ser uma política pública. Para a corrente adotada aqui, a durabilidade da iniciativa talvez não seja o elemento mais importante. Como já dispomos no início deste capítulo, indo ao encontro do defendido por Secchi (2013), consideramos como política pública as ações estatais positivas - ou seja, não omissas -, que procuram amenizar ou solucionar um problema público.

Embora possua prazo de vigência e não tenha a mesma força normativa de uma lei, o Protocolo de Cooperação se trata de uma ação estatal que depreendeu esforços significativos no sentido de estabelecer formalmente uma estratégia conjunta entre instituições de todos os Poderes do Estado, mais Defensoria Pública e Ministério Público. Além disso, o Protocolo é

expresso ao definir no seu próprio título que se trata de uma cooperação em busca da construção de uma “Política de Estado”. Visualiza-se, assim, todo um movimento coordenado que tem por pretensão a inserção definitiva da Justiça Restaurativa nas agendas formais do Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda, é importante que se faça a distinção das políticas de Estado e das políticas de governo: a última é geralmente temporária e dependente da continuidade dos mandatos eletivos, enquanto que a primeira estaria mais próxima do ideal conceitual de política pública, representando políticas de longo prazo, voltadas ao interesse geral da população e independentes dos ciclos eleitorais. Dessa sorte, cumpre dizer ainda que o Protocolo perpassa a legislatura do governo que o promoveu, e enfrentará, até findo o seu prazo de vigência, a administração de dois governos diferentes².

1.1.3. Atores de uma Política Pública

As políticas públicas são resultado das ações e decisões tomadas por atores. São considerados atores aqueles que detêm a capacidade de influenciar o processo de uma política pública. Assim, somente a título de exemplo, podemos considerar atores os indivíduos, grupos, organizações, movimentos, partidos que constituem tanto a sociedade civil, quanto o Estado e os órgãos do governo. Para cada política pública há um determinado conjunto de atores e entre eles há, em maior ou menor grau, uma disputa de interesses, que se movimenta em uma correlação de forças. Com outras palavras, em toda política pública há "um equilíbrio instável existente entre os diversos grupos envolvidos numa arena política e que constituem um bloco através de política de alianças" (DIAS; MATOS, 2012, p.40). Considerando, então, que a diversidade de atores compreende distintos poderes, interesses e incentivos, a análise da ação desses atores deve partir de um olhar sistêmico.

É importante notar também que no processo de formulação e implementação das políticas públicas, o comportamento dos atores é determinado pelo funcionamento das instituições políticas e das regras institucionais básicas, tanto as do contexto em que estão inseridos, quanto as de cada instituição. Deprendem-se desse conjunto de regras e informações sobre funcionamento (organograma, fluxos, hierarquias) os papéis de cada ator envolvido no jogo, bem como as formas de interação entre eles (DIAS; MATOS, 2012). No caso desta pesquisa, os atores analisados são as instituições públicas que assinaram o Protocolo, todavia, as relações dessas instituições com outros atores não serão ignoradas,

² Governador José Ivo Sartori e Governador Eduardo Leite.

motivo pelo qual interessa neste momento explicitar outros tipos de atores além das instituições.

Começamos pelo público: o papel desse ator, por incrível que pareça, é apontado pelos pesquisadores (HOWLETT; RAMSHELL; PEARL, 2013) como relativamente pequeno no processo da política pública. Isso se deve ao fato de que a maior parte das decisões tomadas dentro do processo são protagonizadas por instituições representativas do Estado democrático, que detém o *policymaking* (elaboração de políticas) ou que o delegam a atores especializados, isentando-se de prover mecanismos de participação popular. Decorrente do sistema democrático, é atividade dessas instituições a tentativa com ou sem sucesso, com ou sem fidelidade, de imprimir sentimentos e desejos populares em políticas públicas.

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2013, p. 57)

Nesse contexto, a *burocracia* de cada uma dessas instituições tem papel preponderante. Resumidamente, esse ator trata-se do conjunto de funcionários nomeados que lidam com a política e a administração pública. Os burocratas possuem grande poder e influência no *policymaking*, e isso se deve a diversos fatores: a) têm largo acesso, concentram e comandam recursos; b) por lei, muitas funções podem ser desempenhadas apenas por eles; c) detém certa discricionariedade para agir e tomar decisões em nome do Estado; d) representam a maior parte dos gastos do Estado; e) agregam grande número de profissionais especializados; f) têm acesso vasto de informações da sociedade; g) têm direito à estabilidade, o que dá força às suas posições políticas; h) a maioria de suas deliberações políticas ocorre sem publicidade (HOWLETT; RAMSHELL; PEARL, 2013).

Importante dizer que, embora seja notável o poder que os burocratas possuem, a capacidade de efetivação de políticas públicas não depende do seu poderio, sendo condicionada por diversos fatores. Muitas instituições, ainda que compostas por um robusto corpo burocrático, não conseguem dar cabo à consecução de uma política pública de qualidade. Sobre isso, Howlett, Ramesh e Pearl (2013) apontam que a própria burocracia não é uma organização homogênea, mas, na verdade, um agregado de organizações, cada qual com seus interesses e procedimentos operacionais, não necessariamente havendo uma coordenação entre eles.

Informações não conhecidas pela burocracia podem ser fornecidas por outros atores presentes em diversas fases da política pública: os grupos de interesse ou de pressão, os *Think Tanks* e as organizações de pesquisa. Howlett, Ramesh e Pearl (2013) explicam que um recurso valioso que esses grupos possuem é o conhecimento, ou seja, informações qualificadas e específicas que auxiliam a burocracia e outros atores no desenvolvimento e implementação das políticas.

Outro ator importante são as organizações internacionais. A influência dessas organizações ocorre de maneira efetiva quando elas detêm expertise e recursos que as instituições e a burocracia nacionais não possuem, o que lhes faz recorrer a elas. Aí reside a possibilidade de influência no *policymaking*, que se torna ainda mais fácil em setores com subsistemas políticos fragmentados (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013). Em vista disso, acordos, tratados e convenções internacionais possuem grande influência no desenho das possibilidades e limites de uma política pública.

1.1.4. O Policymaking: contextos e modelos

A dinâmica internacional compõe outro elementíssimo das políticas públicas: o contexto. Chamamos de *contexto* a condição social, econômica, política e cultural do espaço-tempo relacionado à política pública. A ilustrar, o contexto brasileiro no qual a política pública restaurativa está inserida caracteriza-se pelo capitalismo, democracia, federalismo e sistema presidencialista. O aprofundamento em cada uma dessas características revelará pontos que estarão presentes na política pública. No caso do federalismo, por exemplo, podemos apontar a dificuldade de coordenação de políticas entre União, Estados e municípios. Uma política que depende da atividade dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nos revela uma arena necessariamente de barganhas e de um *policymaking* caracterizado pela divisão de trabalho. Apesar desses cenários, não existe um modelo de política pública ideal ou correto, pois as políticas são decorrentes de diferentes contextos territoriais, socioeconômicos e históricos (DIAS; MATOS, 2012; WU; *et. al.*, 2014).

Embora se deva considerar os diferentes processos e contextos políticos que incidem em uma política, existem aspectos comuns no *policymaking* que permitem estabelecer generalizações dos processos e *outcomes* políticos. Essas generalizações são chamadas de *modelos analíticos de políticas públicas* e são aplicáveis a diferentes países, contextos e jurisdições. Os modelos, de acordo com Secchi (2013), embora com limitações, são capazes

de ajudar o analista a organizar seu material e ter clareza sobre os elementos essenciais daquilo que está sendo investigado.

Muitos são os modelos que traduzem como ocorre a elaboração das políticas (*policymaking*). Para contemplar o objetivo deste capítulo - que é ofertar ao leitor um conteúdo introdutório sobre o que são políticas públicas - escolhemos o modelo cíclico, porque - apesar de, como todo modelo, possuir limitações - ele é essencialmente pedagógico para entendermos o caminho do *policymaking*.

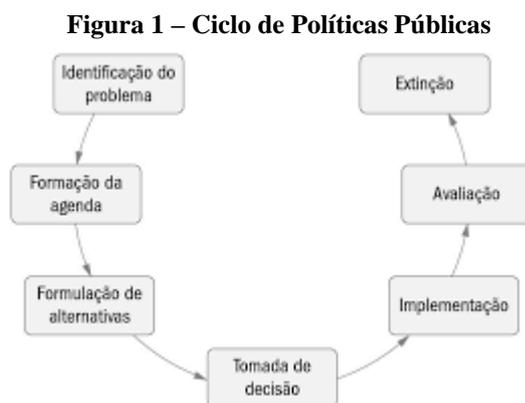
O modelo cíclico criado é até hoje largamente utilizado pelos analistas de políticas públicas. Ele tem por principal característica a distinção dos estágios da política pública, desenhando-se uma linha temporal, em que se admite o processo de forma sequencial. Diz-se cíclico porque muitas variações do modelo entendem que a política pública possui início, meio e fim, sendo que na fase final a política produz resultados capazes ou de produzir uma nova política pública, ou de reformulá-la. Daí inicia-se o ciclo novamente. Assim, os *inputs* (problemas) alimentariam o início da sequência, e o produto final do ciclo (*outputs*) seriam as políticas (DIAS; MATOS, 2012).

A cada estágio corresponde um conjunto de elementos (atores, ideias, valores, redes, relações de poder, ações, estruturas organizacionais). Cada etapa da política tem influência direta sobre o conteúdo das etapas seguintes, ou seja, os resultados de cada uma delas dependem das decisões e ações das etapas precedentes (DIAS; MATOS, 2012). Secchi (2013) explica que os estágios organizam e tornam menos complexo o que a política pública aparenta ser, tornando visível as relações entre atores, organizações e ideias, podendo-se identificar, assim, as diferentes formas do fazer político, dos estilos da política, bem como dos padrões de *outcomes* (produtos) e regimes político-administrativos. O modelo ajuda não só analistas, como políticos e gestores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Independentemente da quantidade de fases do ciclo, analisando-se os principais modelos cíclicos, percebe-se que todas as propostas apresentam a formulação, implementação e a avaliação como etapas comuns, sendo o acréscimo de etapas um desdobramento de uma das três (DIAS; MATOS, 2012). A separação por fases facilita a análise e compreensão do processo, mas o modelo cíclico é um tipo ideal. Na realidade, as etapas encontram-se interligadas, podendo sobrepor-se. Os elementos de cada etapa estão em constante interação, afetando-se mutuamente. Nenhum *policymaking* é dotado de linearidade e sequencialidade

como o modelo cíclico propõe. Algumas fases não existem em alguns processos, sendo que às vezes elas estão sobrepostas e outras vezes podem preceder outras. Ao analista de políticas públicas cabe ter clareza sobre essas limitações, de maneira que seu trabalho não se reduza a resolver problemas públicos de um modo sistemático e linear (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013).

Para discorrer sobre o processo do *policymaking*, adotamos o modelo cíclico proposto por Secchi (2013), dotado de sete estágios, conforme a figura abaixo:



Fonte: SECCHI, 2013, p. 43

A primeira fase, qual seja, a *identificação do problema*, envolve a percepção dele, a definição ou delimitação do que ele é - ainda que haja uma redefinição posterior - e, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, etapa importante para que o problema de fato entre na agenda (SECCHI, 2013). Importante considerar que nem sempre o problema é facilmente identificado. Muitas vezes, as fases iniciais são nebulosas, sendo difícil realizar definições claras ou pacíficas de um problema, tornando a identificação das soluções igualmente problemática (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2012).

Em seguida, *formula-se a agenda*, escolhendo-se qual problema entrará. Esse juízo de valor é feito tanto pelo o que a comunidade política percebe como merecedora de intervenção pública, quanto o que o poder público decide enfrentar (SECCHI, 2013). O que entra, permanece ou sai da agenda depende da limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, entre outros.

A escolha reflete também visões de mundo, valores, crenças e ideias causais (CAMPBELL, 1998): “Parte necessária ao estudo da montagem da agenda é saber como os interesses dos atores sociais e estatais são filtrados através de seus contextos institucionais e ideológicos e como os refletem.” (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2012, p 110). Assim, já

na montagem da agenda podemos dizer que nem todas as ideias sobre determinada política pública serão alvo de consideração: as ideias postas na mesa para deliberação são, em sua grande maioria, aquelas vindas dos atores envolvidos na fase de montagem da agenda. Os que não estão incluídos nessa fase possuem pouca voz. Aí, portanto, reside a necessidade de que a montagem da agenda inclua uma larga discussão entre todos os possíveis atores que estarão envolvidos na política pública, seja em qual fase for.

Formulação de alternativas é o momento em que objetivos e resultados esperados são estabelecidos. Há a produção de estimativas, ou seja, o cálculo de riscos, custos e benefícios associados a cada uma das soluções pensadas para o problema (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2012). É nessa etapa que são construídos métodos, programas, estratégias ou ações. Dentro desses formatos inserem-se as soluções, que compreendem desde a delimitação dos atores até o estabelecimento de mecanismos de recompensa e coerção, dentre outras ferramentas capazes de levar ao sucesso da política pública. É a fase que revela o que se apresenta como solução viável ou inviável.

Posteriormente, na *tomada de decisão* há a escolha de que estratégias serão empreendidas. Entendemos que essa fase coexiste com outras fases da política pública, porque decisões são constantemente tomadas. Lindblom e Woodhouse (1968) explicam em seu modelo incremental que as decisões dos *policymakers* são consideradas dependentes de outras decisões tomadas no passado, sejam deles mesmos ou de outros atores, e esse processo enfrenta os limites impostos por instituições formais e informais. Ainda, o autor considera que a tomada de decisões não compreende soluções necessariamente inovadoras, podendo imitar ou adaptar outras já implementadas em diversos momentos e contextos. Por dependerem do interesse dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, nem sempre a decisão tomada é a melhor opção.

Definido o que se fazer para tratar um problema público, chegamos na fase da *implementação*. Esse trabalho compreende alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras. O trabalho dessa fase é atividade principalmente da burocracia, mas muitas vezes admite-se a participação de atores não governamentais, que em muitos casos implementam sozinhos as políticas.

Chegando quase ao fim do ciclo, encontramos a *avaliação*, que pode se dividir em duas etapas: a avaliação *ex ante* ou *ex post* à implementação (SECCHI, 2013), momento em que se verifica o sucesso ou a falha da política pública. Os teóricos também admitem o

monitoramento (avaliação *in itinere*), que ocorre durante o processo de implementação, para que ajustes imediatos possam ser realizados (DIAS; MATOS, 2012).

A avaliação pode ser global ou focada na dimensão jurídica, gerencial ou política, que se respalda, respectivamente, na verificação do respeito aos princípios de legalidade e eficiência, à consecução de metas (eficácia) e economicidade ou à percepção dos destinatários. A avaliação é o momento em que se definem critérios, indicadores e padrões. Na prática, essa é uma tarefa difícil a se fazer, seja porque os objetivos da política não estão claros, seja porque há uma resistência de participação e de fornecimento dos dados pelos atores, seja, ainda, porque não se tem recursos suficientes, ou porque a política pública passa por diversos ajustes. Diante dessa realidade, Sabatier (1993) defende que os efeitos da política pública são passíveis de avaliação somente após cerca de dez anos de sua implementação.

A última fase do ciclo de Secchi é a *extinção* da política pública. A extinção se dá por um certo rol de motivos: a) porque seu prazo de validade expirou; b) porque o problema público foi resolvido; c) porque o problema perdeu importância na agenda, ou; d) porque a política não se demonstra eficaz (SECCHI, 2013).

1.2. DIÁLOGOS COM O CAMPO DO DIREITO

Superada a explanação conceitual sobre políticas públicas, passamos a relacioná-la com o campo do direito.

Um jurista pode desenvolver diversos papéis. Aprendemos nos anos iniciais da Faculdade de Direito que ele pode ser legislador, julgador, executor e fiscalizador. Não aprendemos que ele também pode ser um gestor. E o que vemos, de fato, é que esse é um papel largamente exercido pela comunidade jurídica hoje no Brasil. Aqui não se fala somente do *new wave* judicialização da política pública. Fala-se, na verdade, que as atribuições de legisladores, julgadores, executores e fiscalizadores compreendem a atividade de gestão. Uma política pública passa por todos esses atores e a atividade deles é de, respectivamente, formulá-la, decidir seus delineamentos e rumos, implementá-la, monitorá-la e avaliá-la. É preciso, portanto, compreender que as metodologias e ferramentas necessárias ao exercício desses papéis não se encontram somente no campo do Direito (SOUSA JR, 2008; LYRA FILHO, 1980a, 1980b; DIAS, 2014; FARRANHA; MIRANDA; PEREIRA, 2018).

A dificuldade em realizar esse diálogo se manifesta pela diferença de semânticas, metodologias e práticas. No entanto, embora cada campo possua suas próprias características,

de se arriscar que a troca é dificultada mais pelas características do campo do direito, do que propriamente as do campo das políticas públicas, que fazem parte de um campo multidisciplinar.

O estudante de graduação, o pesquisador e os responsáveis pela oferta curricular acadêmica também mantêm um distanciamento do campo das políticas públicas. Nas palavras de Coutinho (2013, p. 183), o ensino jurídico não se propõe a “formar profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental”. Caso diferente fosse, a troca de conhecimentos permitiria formular e propor soluções para as políticas, contribuindo para a diminuição das disfunções e aumentando sua efetividade. Coutinho (2013) também alerta para o fato de que essa deficiência impede uma reflexão mais profunda sobre a dimensão jurídica da legitimidade das políticas públicas, como também o controle social e a participação na construção delas.

Na mesma esteira, Warat (2004, p. 193) propõe a “substituição do controle conceitual pela compreensão do sistema de significações”. O autor ensina que é necessário descortinar o sentido político do saber jurídico, resgatando-se o vínculo entre representações ideológicas e metafísicas com as relações de poder relacionadas à produção do direito. Essa ausência de comprometimento da ciência do direito é chamada pelo autor de *senso comum teórico*.

1.2.1. O Diálogo Acadêmico

A fim de conhecer, então, como está sendo realizado o diálogo entre direito e políticas públicas nas produções acadêmicas brasileiras sobre Justiça Restaurativa, realizamos levantamento das teses e dissertações de mestrado profissional, mestrado e doutorado registradas nos últimos cinco anos (2014-2018) no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019). O lapso temporal escolhido vai ao encontro da segunda onda de implementação da Justiça Restaurativa no Brasil (PALLAMOLLA, 2017), que será melhor discutida no Capítulo 3, mas que, de antemão, podemos dizer que representa uma época voltada à solidificação de práticas. Sobretudo, a intenção foi de verificar se as pesquisas têm debatido as políticas públicas.

Realizada a pesquisa, identificamos no período entre 2014 a 2018 o registro de 191 trabalhos acadêmicos. O maior número de trabalhos de conclusão é relativo aos mestrados acadêmicos, seguido dos programas de doutorado. No caso das dissertações de mestrados acadêmicos, percebemos uma tendência de crescimento (Quadro 1).

Quadro 1 – Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa no período 2014-2018

ANO	MESTRADO PROFISSIONAL	MESTRADO	DOCTORADO	TOTAL ANUAL
2014	4	20	7	31
2015	2	15	6	23
2016	5	27	11	43
2017	6	32	5	43
2018	5	36	10	51
Total do Período	22	130	39	
Total Geral				191

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Ministério da Educação (2019).

Desejamos, então, entender quantos trabalhos tratavam a temática a partir da perspectiva das políticas públicas. A primeira incursão foi analisar as palavras-chave constantes nos resumos. Consultando as 191 pesquisas analisadas, encontramos 17 ocorrências da palavra *política* ou da expressão *política pública*. Os verbetes relacionavam-se a: política criminal (3), políticas educacionais (4), políticas judiciárias (3), políticas de gênero (4), implementação lato sensu (1), política de segurança pública (1); sem especificação (1).

A grande maioria das produções ainda é do campo do Direito. Realizando outros filtros, em que pese reconhecermos a existência de programas transdisciplinares disponíveis nas faculdades de Direito, verificamos que é pequeno o número de teses e dissertações em que a área de concentração ou o nome do programa contemplam os termos *política* ou *política pública*. Nos quadros abaixo, trazemos os nomes das áreas de concentração e os títulos dos programas de pós-graduação. Consultamos, por fim, quantas produções foram realizadas no período por alunos da UFRGS, constando apenas dois trabalhos - uma dissertação³ e uma tese⁴, ambas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia - que contemplam, respectivamente, implementação de políticas públicas e violência escolar.

Quadro 2 - Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa por área de concentração

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO	QUANTIDADE
Cidadania e Políticas Públicas	1

³ CANFIELD, Raíssa Lammel. “*Justiça Dialogal*” x *Justiça Tradicional: uma análise do processo de implementação da justiça restaurativa no Rio Grande do Sul*, 2017.

⁴ CANZI, Maria Alice. *VIOLÊNCIAS E INDISCIPLINAS/INCIVILIDADES ESCOLARES: Um estudo em escolas de Porto Alegre/RS, Santa Rosa/RS e Chapecó/SC*, 2018.

Desenvolvimento e Políticas Públicas	1
Direito e Políticas Públicas	2
Direitos Sociais e Políticas Públicas	5
Direitos Humanos, ética e Políticas Públicas	3
Elaboração de Políticas Públicas	2
Gestão e Avaliação de Políticas Públicas	1
Planejamento e Políticas Públicas	1
Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento	1
Políticas Sociais e Cidadania	1
Política	1
Serviço Social, Políticas e Processos Sociais	2
Teorias, Políticas e culturas em educação	1

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Ministério da Educação (2019).

Quadro 3 - Produções Acadêmicas em Justiça Restaurativa por nome do programa de pós-graduação

NOME DO PROGRAMA	QUANTIDADE
Desenvolvimento e Políticas Públicas	1
Direitos Humanos e Políticas Públicas	3
Gestão de Políticas Públicas	1
Planejamento e Políticas Públicas	1
Políticas Públicas	4
Políticas Sociais e Cidadania	1

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Ministério da Educação (2019).

É importante fazer uma ressalva de que o levantamento não reflete todas as produções acadêmicas em Justiça Restaurativa do país, mas sim somente aquelas cadastradas na plataforma. De fato, as produções mais recentes podem ainda não terem sido cadastradas, em razão dos trâmites burocráticos. No entanto, os dados obtidos já permitem visualizar que o número de pesquisas sobre análise da Justiça Restaurativa, a partir do referencial teórico das políticas públicas, que é geralmente encontrado em programas fora do campo do direito, é ainda pouco expressivo. Esse dado expressa a provável deficiência, nas produções acadêmicas brasileiras, de pesquisas que se utilizam da literatura e dos modelos de análise próprios das Políticas Públicas para falar de Justiça Restaurativa. Além disso, a grande quantidade de trabalhos no campo do Direito nos desperta a curiosidade sobre o que lá está sendo produzido, e qual a dimensão interdisciplinar daquelas pesquisas.

Nesse sentido, Bucci (2002) explica que, decorrente do formalismo, a política pública tem sido enxergada pelo campo acadêmico como uma sucessão de atos administrativos e não como algo articulado e dinâmico, não linear e dependente de múltiplas interações. Muitas vezes, o trabalho jurídico de análise de uma política limita-se a uma visão maniqueísta, na qual se verifica somente o que está certo ou errado, o que pode ou não pode (COUTINHO, 2013), em uma tentativa de enquadramento em categorias próprias do Direito, em detrimento de uma análise sistêmica.

Considerando também o lapso temporal recente em que as Políticas Públicas são reconhecidas como singular campo do saber, o que se pretende com essa pesquisa é que a política pública seja objeto fim da investigação e não meio. Ainda que as políticas de Justiça Restaurativa relacionem-se intrinsecamente ao campo do Direito, o levantamento realizado desvela a necessidade de pesquisas que estabeleçam o diálogo entre o campo jurídico e outras áreas do conhecimento. Não se está negando que a interdisciplinaridade também faz parte do campo jurídico. De fato, o Direito contribui para dizer como o sistema funcional, nos conduzindo a analisar seus movimentos de dentro para fora e vice-versa. Contudo, é cediço que, por outro lado, muitas vezes ele não abre espaço para debates ricos. O diálogo travado aqui, portanto, se torna especial quando falamos em analisar uma política pública, tendo em vista que outros campos do saber possuem modelos teóricos capazes de enriquecer as análises jurídicas e o trabalho dos atores envolvidos com a implementação da política.

Nesse contexto, Faria (2013) defende que a interdisciplinaridade deve ser utilizada para criticar a parcialidade e a rigidez das disciplinas acadêmicas. As barreiras à pesquisa interdisciplinar são listadas pelo autor: a) as diferentes culturas e quadros de referência; b) os diferentes métodos e objetivos que pautam as pesquisas; c) as diferenças nas linguagens e no jargão das disciplinas (entre elas e entre o mundo exterior); d) os desafios pessoais relativos à aquisição de confiança e respeito por parte daqueles que trabalham em diferentes disciplinas e campos; e) os impedimentos institucionais relacionados aos incentivos, financiamento e prioridades para trabalhos interdisciplinares; f) os impedimentos profissionais relativos à contratação e reconhecimento.

1.2.2. A importância do diálogo: ressignificando papéis

Como já pautado, o campo do direito possui um universo social próprio, no qual constam procedimentos e metodologias que limitam a interpretação, o comportamento e as atitudes, de forma a manter a coesão do campo. Esse conjunto de procedimentos e

metodologias, Bourdieu (2003) identifica como um *habitus* altamente tecnicista, de jargões únicos e rebuscados, fatores que refletem na dificuldade de se estabelecer uma boa interação com outros campos do saber.

Coutinho (2013) aponta que os juristas brasileiros pouco estudam políticas públicas e o fazem com recursos metodológicos escassos e frágeis. Porém, relembramos que o direito é intrínseco a qualquer política pública. Ele serve ao aperfeiçoamento dela. É constitutivo. A importância do direito vai além do que se pode imaginar: diariamente juristas analisam e deliberam em diversas fases das políticas públicas, muitas vezes utilizando-se de normas ou criando-as e as incorporando na política. Este subtópico propõe-se, então, debater sobre como se pode dar a relação entre os dois campos do conhecimento.

Acredita-se que o papel principal do jurista é assegurar a concretização da Constituição. A versão de 1988 tem como uma de suas marcantes características o estabelecimento de políticas públicas (ARRETCHE, 2003), seja abrangendo as já existentes, mas principalmente estabelecendo ao longo de toda a sua redação as normas programáticas, que servem à posterior concretização de direitos constitucionais nela pautados. As políticas públicas constituem um meio de concretização dessas normas programáticas, ou seja, tanto de direitos codificados tanto na Constituição, quanto de outras leis do país (DIAS; MATOS, 2012). Então, a indagação que fica é: como pode um jurista não ter conhecimento adequado sobre o que é uma política pública se é função precípua dele fazer valer e concretizar os direitos constitucionais?

Superado o papel do jurista, importante trazer o trabalho de Coutinho (2013), que entende ser o Direito uma *tecnologia* para a concepção, implementação e gestão de políticas públicas, identificando quatro principais papéis: a) Direito como objetivo; b) Direito como arranjo institucional; c) Direito como caixa de ferramentas; d) e Direito como vocalizador de demandas.

Como objetivo, o Direito pode ser compreendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Indo ao encontro do modelo de análise *Top Down* utilizado nesta pesquisa, Coutinho (2013, p. 194) refere que ele é uma “bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica.” Uma mera intenção ou decisão é transformada pelo direito em norma, dando à política pública nesse instante caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando seus objetivos.

Por arranjo institucional, Coutinho (2013) explica que o Direito pode direta ou indiretamente fortalecer, debilitar ou mesmo paralisar instituições e, conseqüentemente, políticas públicas associadas a elas. Isso ocorre porque normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e viabilizam a articulação entre atores ligados à política. O arcabouço normativo traduz o desenho institucional da política pública, compreendendo aí o seu grau de descentralização, autonomia, coordenação e relação intra e interinstitucional. O Direito, nesse papel, pode colaborar para delimitar responsabilidades e atribuições, evitando sobreposições, lacunas e disputas na política pública.

Por sua vez, o papel do Direito como caixa de ferramentas é o de ofertar diferentes modelagens jurídicas às políticas públicas. Sabe-se que há diversas formas legislativas no arcabouço normativo existente (leis, portarias, circulares, atos normativos, resoluções, códigos, protocolos, etc) e também diferentes instrumentos jurídicos administrativos (sanções, recompensas, revisões, etc). O trabalho do Direito, ou melhor, dos juristas, é identificar as melhores formas e instrumentos, compatibilizando-os aos objetivos e contexto da política. É preciso que as ferramentas, respeitando a segurança jurídica, atendam a certa flexibilidade, possibilitando espaço para que haja experimentação, erros e acertos.

Por fim, quando pensamos no papel da participação nas fases de uma política pública, podemos assumir que o Direito pode ser “vocalizador de demandas” (COUTINHO, 2013, p. 197), que se traduz na capacidade de prover ou desprover mecanismos de deliberação, participação, consulta e decisão conjunta. As categorias propostas por Coutinho (2013) nos permitem ver claramente o papel do Direito nas políticas públicas. Contudo, o autor alerta para o fato de que a aplicação dessas categorias de análise devem respeitar as especificidades da política, evitando-se o uso irresponsável de modelos universais.

Enfim, discutir políticas públicas é importante porque nos permite entender qual o tamanho de sua influência na vida cotidiana, o alcance e os efeitos que ela gera (RODRIGUES, 2010). O trabalho não só do analista, como de outros profissionais que lidam com políticas públicas é exigente: não basta o conhecimento técnico, é indispensável uma visão sistêmica e interdisciplinar.

2. O QUE É JUSTIÇA RESTAURATIVA?

Há na literatura uma larga discussão conceitual do que é Justiça Restaurativa, provindo daí uma gama de conceitos, definições e interpretações. Para alguns autores (PALAMOLLA, 2009; ACHUTTI, 2014) estaríamos diante de um conceito aberto, ou ainda de um conjunto de práticas em busca de uma teoria (SICA, 2007). Frente a isso, adotamos a definição dada pela Resolução nº 225 do Conselho Nacional de Justiça, que instaurou a política pública no âmbito do judiciário nacional em 2016, para ilustrar o conceito. Sempre que possível, adotaremos as definições extraídas das normativas internacionais e nacionais que serviram de base à edição do Protocolo para explicar conceitos próprios da teoria restaurativa.

De acordo com a Resolução nº 225/CNJ, entende-se por Justiça Restaurativa o conjunto de princípios, métodos e atividades que visam à conscientização dos fatores relacionais, institucionais e sociais que motivam os conflitos e a violência, buscando-se, a partir do paradigma não punitivo, solucioná-los ou preveni-los. Tanto a Resolução CNJ nº 125 - que trata dos mecanismos de solução de conflitos em geral -, quanto a Resolução CNJ nº 225 trazem em seu preâmbulo a preocupação em *uniformizar*, no âmbito nacional, o conceito de Justiça Restaurativa, em que pese também despertem debates.

De fato, mesmo que conste uma definição nos documentos formais, as interpretações sobre o conceito de Justiça Restaurativa ainda são muito amplas. Se levarmos em conta tudo a que ela se propõe, o termo Justiça Restaurativa parece não se demonstrar claro. Qual a amplitude do termo *justiça*? Compreende somente o que é relacionado ao Poder Judiciário? Ao sistema de justiça? Ou a tudo aquilo capaz de promover justiça, em um sentido amplo e abstrato da palavra? E quanto à palavra *restaurativo*? Restaurar o quê exatamente? Para Pallamolla (2009), as mesmas dificuldades e complexidades observadas na definição da Justiça Restaurativa também atingiriam os objetivos deste modelo. Para Souza (2011), a dificuldade de conceituá-la pode ser vista justamente como o seu trunfo, refletindo a adaptabilidade de suas práticas, não havendo um modo mais ou menos correto.

2.1. O QUE ENTENDEMOS POR JUSTIÇA?

O termo *justiça* possui várias acepções que não cabe aqui nos deter. Definir esse conceito é um trabalho árduo, que até hoje não possui consenso, muito porque a acepção

depende da história, de momentos e de culturas. A indagação sobre o termo se relaciona a uma necessidade deste trabalho, que é de compreender o âmbito de incidência das práticas restaurativas. A par de toda exegese que é feita sobre o termo justiça, o que queremos alertar é a falsa associação entre o termo Justiça com Poder Judiciário. Preocupamo-nos de explicar que a Justiça Restaurativa não é somente *do e para* o Poder Judiciário, resumindo-se a ele, mas sim que envolve vários atores do *sistema de justiça*. Essa reflexão é um passo importante para compreender o desenho e o desenvolvimento de políticas públicas sobre o tema.

Tanto o direito, quanto a justiça, não nascem nos tribunais, tampouco nas casas legislativas. Ambos são frutos de uma construção anterior, autêntica e plural (WOLKMER, 2001), e assim também é com a Justiça Restaurativa e todas as formas alternativas de se fazer justiça. Nesse sentido, Nihls Christie (1977) critica a ideia de que o conflito é uma propriedade do Estado e deve ser tratado por instituições formais.

Ainda que largamente impulsionada pelo Poder Judiciário, as iniciativas de Justiça Restaurativa sempre se comunicaram com outros Poderes, instituições e entidades. Elas perpassam a circunscrição do Judiciário e infiltram-se em diversas instituições e serviços integrantes do *sistema de justiça*, como também os que estão fora dele (por exemplo, organizações da sociedade civil), vez que o seu objeto primordial é a resolução de conflitos, sejam os que recebem tratamento institucional ou os que não. Nesse sentido, tão difícil quanto dissociar a ideia de Justiça Restaurativa do âmbito do Poder Judiciário é também entender o que é o *sistema de justiça*. Sadek (2010) desvela essa falta de compreensão da sociedade sobre os elementos que o compõe e a sua sistemática:

“Para a maior parte da população a figura do juiz resume todo o sistema de justiça. O judiciário é percebido não apenas como o poder que profere sentenças, julgando, mas, também, como uma instituição responsável por fornecer respostas às mais variadas demandas por justiça. Atribui-se ao juiz amplas funções: iniciar uma questão, identificar o culpado, prendê-lo, puni-lo e reparar o mal. E, mais ainda, sua sentença deveria obedecer aos cânones de uma justiça rápida, independente das provas, sensível à opinião pública. Enfim, espera-se do judiciário, justiça no 12 sentido mais amplo do termo, como se coubesse ao juiz pronunciar-se tanto sobre questões que constam dos autos como sobre toda e qualquer iniquidade social.” (SADEK, 2010, p.11-12)

Então, a Justiça Restaurativa preza por resolver conflitos, que podem ser solucionados recorrendo-se à via formal ou não. Nesse sentido, a Resolução nº 225 do Conselho Nacional de Justiça afirma que direito de acesso à justiça, compreendido como a busca de “soluções efetivas de conflitos por intermédio de uma ordem jurídica justa” pode se dar pelo “uso de meios consensuais, voluntários e mais adequados” e para “além da vertente

formal perante os órgãos judiciários”. O importante a se perceber é que as práticas restaurativas estão presentes antes, durante ou depois da adoção de processos formais pertencentes ao diversos integrantes do sistema de justiça.

Mais que isso, uma das críticas trazidas pela teoria restaurativa reside na incapacidade do sistema de justiça atual resolver por completo o conflito, atendendo a todos os anseios dos envolvidos (ZEHR, 2012; BRANCHER; SILVA, 2008; PALLAMOLLA, 2017; SINHORETTO, 2011; PELIZZOLI, 2016; ANDRADE, 2018; TONCHE, 2015). Como um todo, falamos de um meio extremamente técnico, procedimental, burocrático, que perde muito tempo atendendo à forma, em vez de olhar para os sentimentos das partes (ZEHR, 2008). Causa-se a falsa impressão de que a extinção da lide institucionalizada extinguiu o conflito, o que não necessariamente acontece, posto que ele é produto de uma lide sociológica anterior ao processo (ZEHR, 2012).

2.2. O QUE ENTENDEMOS POR RESTAURATIVA?

Assim como precisamos entender os possíveis significados de *justiça* em relação às práticas que vamos analisar, necessitamos, talvez mais ainda, saber da palavra *restaurativa*. A clareza sobre o termo conduz a respostas sobre a pergunta *o que queremos implementar*. Em contrapartida, a falta de definição conceitual leva à formulação abstrata de política e, conseqüentemente, a um processo de implementação descoordenado ou sem sentido. Saber, portanto, o que significa *restaurar* auxilia no desenho da política.

A discussão sobre o significado da palavra *restaurativo* é mais complexa do que pode parecer. Ela nos remete à proposta paradigmática da Justiça Restaurativa. Muitos autores defendem que ela se trata mais que uma alternativa à justiça tradicional, porque tem a capacidade de provocar uma mudança de paradigma de sociedade, ou seja, na forma de ela encarar os conflitos.

O paradigma restaurativo comporta diferentes sentidos. Por um lado, pode apresentar-se como ruptura do sistema atual, posicionando-se externo a ele (PALLAMOLLA; ACHUTTI, 2014). Por outro, destina-se a repensar o *habitus*⁵ existente no campo da Justiça, sem a pretensão de aboli-lo, convivendo com suas estruturas ou atuando paralelamente (ZEHR, 2012; BRANCHER, 2016). Nesse sentido, para Zehr (2012), não lhe está claro que a Justiça Restaurativa deva substituir o sistema tradicional de justiça, tampouco as legislações

⁵ Cf. Bourdieu (2003).

que o compõe. Ela pode ser complementar à justiça retributiva (atual modelo de justiça no Brasil). A Justiça Restaurativa estaria, então, relacionada à dimensão pessoal; e a retributiva⁶, à dimensão pública de justiça. Leão (2016) explica que a influência do abolicionismo na formulação das primeiras teorias de Justiça Restaurativa não implica em defender a abolição do sistema de justiça tradicional.

Todavia, em que pese certo antagonismo nas abordagens, é evidente que a Justiça Restaurativa critica, em maior ou menor medida, o sistema de justiça que possuímos hoje. De fato, a par das boas iniciativas e das tentativas de melhoria, o campo da justiça, contraditoriamente, muitas vezes se apresenta como um espaço reprodutor da violência, do autoritarismo e da desigualdade de tratamento (BOURDIEU, 2003), negligenciando a satisfação das pessoas que o procuram (SANTOS, 2008; SADEK, 2014). Esses elementos, ademais, refletem uma estrutura de poder e de controle que coloca em uma posição de submissão as pessoas que demandam ou necessitam de uma providência do sistema de justiça. O sistema de justiça tradicional, assim,

se organiza e implementa suas práticas de forma a refletir e reafirmar os valores e “visões de mundo” relacionados a representações holistas e hierarquizadas da sociedade, orientando-se para a manutenção da ordem e a repressão dos conflitos, diferentemente do que faz a justiça restaurativa, que veicularia representações igualitárias acerca da sociedade, colocando o conflito como uma oportunidade para a construção de (nova) ordem social. (SOUZA e AZEVEDO, 2013, p. 17)

Nesse sentido, Brancher (2008) denomina a Justiça Restaurativa de novo *modelo* de justiça, porque ela assume as relações prejudicadas por situações de violência como preocupação central, se orientando pelas consequências e danos causados e não pela definição de culpados e punições. Braithwaite (2002), por sua vez, aponta que ela não é uma atividade moralmente neutra como outros mecanismos de resolução pacífica de conflitos: o *restaurar* significa querer *fazer justiça*, protegendo todos aqueles que sofrem com sistemas punitivistas, autoritários e impessoais. Nesse sentido, se é consenso que a Justiça Restaurativa não se propõe a meramente mediar conflitos, daí se possa extrair o significado do termo *justiça*, qual seja, o exercício de corrigir as injustiças feitas pelo modelo de justiça retributivo.

Também podemos dizer, de forma sucinta, que a Justiça Restaurativa busca a *restauração das relações sociais*. Nesse sentido, Pallamolla (2009) explica como a Justiça Restaurativa atua para restaurar as relações, empreitada que ocorreria em três momentos -

⁶ Na Justiça Retributiva, o Estado é a vítima; as necessidades e os direitos das outras vítimas são ignorados; a natureza conflituosa é velada; a reparação do dano é decidida pelo Estado; a ofensa é definida em termos técnicos e jurídicos (ZEHR, 2008).

encontro, reparação e transformação -, ocasiões que podem ocorrer todas na mesma prática, ou não. No encontro, envolvidos em uma situação conflitiva (vítima, ofensor e comunidade) reúnem-se em um ambiente longe da formalidade, da burocracia, da linguagem tecnicista e da autoridade oficial. No local, cabe a eles decidir como o conflito será resolvido e qual será a reparação. Naquele momento, o que se deseja é o deslocamento, na medida do possível, do poder decisório das mãos do Estado - representados pela figura de autoridades oficiais como, por exemplo, juiz, promotor, policial - para os reais envolvidos no conflito. Isso “reforça a compreensão do crime como um assunto local que diz respeito a pessoas determinadas, cuja resposta deve ser dada por elas” em contraposição a uma visão baseada em “cominações genéricas tornadas específicas por um Estado distante do conflito.” (SOUZA e AZEVEDO, 2013, p. 8)

No momento da reparação, o objetivo é reparar o dano causado, ou resolver o conflito, da forma que satisfaça efetivamente as partes envolvidas. Aqui incide a noção de responsabilidade, que na visão restaurativa é atribuição tanto da vítima, quanto do ofensor e da comunidade (VAES, 2002). Assim, a vítima tem responsabilidade em aceitar a reparação do ofensor, tal qual acordado entre eles. O ofensor, por sua vez, assume seus atos e propõe maneiras de reparação. A comunidade, por fim, acolhe vítima e ofensor, compreendendo as razões que deram origem ao conflito (ZEHR, 2008).

Ainda nesse ponto, para Brancher (2008) o principal valor restaurativo é a *responsabilização*. Braithwaite (2002) explica que a Justiça Restaurativa nos oferece outra dimensão sobre o que é responsabilidade. Trata-se da mudança de uma responsabilidade *passiva* para a *ativa*. A norma criada por alguém externo a mim, a qual me era endereçada, já não faz mais sentido. Eu e os demais atores do conflito criamos a nossa própria norma, dentro de um contexto humano e justo, encontrando a forma que entendemos como sendo a melhor para reparar os danos causados. Em outras palavras, o rol de penas criados pela Justiça Tradicional não fazem sentido, porque muitas vezes não é nenhuma daquelas medidas que a vítima, a comunidade e o próprio réu entendem que como aptas a reparar o dano. Quem era responsabilizado, agora responsabiliza-se. Além disso, também indo na contramão da lógica capitalista da justiça retributiva, a reparação do dano não necessita ser material. Na lógica restaurativa, a reparação do dano é subjetiva e relaciona-se ao íntimo sentimento daqueles que se sentiram prejudicados. Um simples pedido de desculpas ou um sentimento de gratidão por

todo o processo restaurativo têm a capacidade de satisfazer as necessidades do envolvido e reparar o dano causado.

O último passo do processo restaurativo é a *transformação*. Nesse momento ocorre a mudança do relacionamento entre os envolvidos, a comunidade e a sociedade em geral. É importante dizer que não se trata de transformar pessoas, mas sim, relações. Fala-se em transformar crenças, motivações, padrões, cenários morais, culturais, econômicos, sociais que deram origem ao conflito (PRANIS, 2010).

De acordo com a Resolução 12/2002 da ONU, o *resultado* significa um acordo construído no processo restaurativo, possuindo significados distintos: a) a oportunidade para as vítimas obterem reparação, se sentirem mais seguras e poderem superar o problema; b) aos ofensores, a oportunidade de compreenderem as causas e consequências de seu comportamento e assumir responsabilidade de forma efetiva; c) e à comunidade, a compreensão das causas subjacentes do crime, para se promover o bem estar comunitário e a prevenção da criminalidade.

2.3. OUTRAS INQUIETAÇÕES RESTAURATIVAS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS

Restando mais claro ao leitor a aceção das palavras que compõe o termo *Justiça Restaurativa*, infelizmente o alertamos que as inquietações sobre o conceito não terminam por aí. Na prática, a Justiça Restaurativa não é um programa ou projeto específico. Ela admite uma pluralidade de tipos de iniciativas, com desenhos e propostas diferentes. Zehr (2012) declara que o que une e identifica todos eles como *restaurativo* é a conformidade com os princípios e valores.

Poderíamos aqui discurrir exaustivamente sobre esses elementos, mas como afirma Schuch (2008), eles se adaptam aos contextos em que a Justiça Restaurativa se insere. Para a construção de programas e projetos, por exemplo, a Resolução nº 225 do CNJ adota como princípios orientativos: a) corresponsabilidade; b) reparação dos danos; c) atendimento às necessidades de todos os envolvidos; d) informalidade; e) voluntariedade; f) imparcialidade; g) participação; h) empoderamento; i) consensualidade; j) confidencialidade; k) celeridade; l) urbanidade; m) não-culpabilização.

No que se refere aos *valores* – etapa própria dos processos circulares⁷, nem sempre presente em todas as metodologias adotadas em práticas restaurativas - a dinâmica restaurativa exige que eles sejam construídos pela própria comunidade. Por comunidade entendemos todos aqueles que direta ou indiretamente foram tocados pelo conflito. Diversas são as metodologias adotadas para facilitar a construção desses valores. Todas elas focam na troca de experiências, vivências e histórias entre os integrantes do conflito, de modo a que cada pessoa se identifique no outro. O estabelecimento de valores permite que o grupo avance e consiga discutir e estabelecer coletivamente soluções e alternativas para o conflito e o futuro (MARSHAL; BOYACK; BOWEN, 2005).

Em suma, existem quatro atores-chave: a vítima, o ofensor, as famílias e a comunidade envolvida no conflito. A quantidade de envolvidos depende da natureza do conflito, de como ele ocorreu. Assim, frente a um conflito de grande repercussão, não se negligencia a participação de jornalistas, por exemplo. Isso significa que a presença de cada ator tem singular importância nesse processo. As práticas restaurativas podem ser para prevenir o conflito ou para tratar suas consequências. Assim, quando ainda não há uma situação conflitiva instaurada, mais um cuidado que se deve ter é o uso da terminologia vítima/ofensor, que não é adequada.

Ainda que possa haver certa confusão, os atores do processo restaurativo (público-alvo) não são os mesmos atores do *policymaking* (embora os facilitadores, primando pela horizontalidade, devam fazer partes das dinâmicas propostas aos membros do conflito). Como informamos anteriormente, as ações restaurativas oportunizam a participação de diversos atores, nas diferentes fases do *policymaking*. Schuch (2008) explica que esse segundo grupo de atores é composto por uma rede não homogênea que reúne, dentre outros, agentes judiciais, psicólogos, professores, assistentes sociais, líderes comunitários, especialistas, consultores internacionais, entre outros. Eles podem ser o público-alvo de uma prática restaurativa, como também auxiliar na criação de uma política.

Um importante ator nesse processo é o facilitador. Ele pode lançar mão de variadas técnicas e ferramentas de solução de litígios, desde que essas estejam consoantes aos princípios, objetivos e padrões de atuação da Justiça Restaurativa. O seu trabalho é, basicamente estimular o diálogo e a reflexão em grupo, cuidando para que não ocorra a

⁷ Processos Circulares é uma metodologia largamente utilizada no Brasil, desenvolvida por Kay Pranis, que se destina tanto à resolução de situações conflitivas, como à construção da paz (círculos de construção de paz). Participam do processo tanto envolvidos diretos, quanto indiretos (familiares, sociedade civil, entre outros). No caso da mediação vítima-ofensor, por exemplo, não há a etapa de construção de valores.

repetição do ato danoso, a revitimização ou até mesmo o surgimento de um conflito que até então não existia. Ele incentiva as partes a buscar as soluções necessárias, tanto no aspecto social, quanto no comunitário, promovendo e acionando a rede, caso couber. Nunca cabe ao facilitador restaurativo impor decisões, julgar, aconselhar, tampouco prestar testemunho em juízo ou relatar a autoridades do sistema de justiça, sem motivação legal, informações que teve acesso.

Como já referido, são vários os procedimentos e metodologias que podem ser utilizados⁸. O uso pode decorrer da realidade das comunidades, dos sistemas de justiça ou mesmo das preferências pessoais do *policymaker*.

Ainda que por um lado a indefinição conceitual proporcione que as iniciativas se adaptem ao contexto em que se inserem, alguns autores (PALLAMOLLA, 2009; ZEHR, 2012) alertam para o risco de considerar como restaurativas práticas que desrespeitam princípios e diretrizes do modelo. Além disso, Pallamolla (2009) explica que a indefinição dificulta a avaliação dos programas, já que muitas vezes não se sabe exatamente o que se pretende alcançar com eles. Há que se ter um cuidado conceitual, pois como aponta Tonche (2015), as definições do modelo moldam posteriores práticas.

Acerca disso, em 2018 o Seminário Internacional de Justiça Restaurativa (UNILASALLE, 2018) preocupou-se em compreender os critérios para adoção de metodologias, e como elas estavam sendo aplicadas. Alguns trabalhos recentes têm revelado que, fruto da indefinição conceitual, muitas ações têm se denominado restaurativas, quando, na verdade, despertam dúvidas se são ou não. Aventa-se que os motivos disso estão relacionados ao crescimento das práticas nos últimos anos no país, o que causa certo furor de veicular a imagem de entidades a ideias consideradas inovadoras. Essas condutas, contudo, prejudicam o debate, porque instalam um clima de tensão acerca dos procedimentos e metodologias restaurativos. Nesse sentido, a Resolução nº 225 do CNJ, na tentativa de definir o conceito de *prática restaurativa*, pouco ou nada contribui para o debate, afirmando apenas ser “uma forma diferenciada de tratar as situações” de conflito (§1º, art. 1º).

Procurando aclarar esses aspectos, trazemos aqui a contribuição realizada pelo Programa Justiça Restaurativa para o Século XXI (2014), de iniciativa do Tribunal de Justiça gaúcho, que tratou de definir alguns conceitos utilizados, o que se apresenta muito valioso

⁸ Cita-se, a título exemplificativo, os círculos de paz conflitivos ou não-conflitivos, o modelo zwelethemba, a mediação vítima-ofensor e a comunicação não-violenta

para o trabalho de implementação. Consta no documento que a diferenciação entre os termos *prática restaurativa* e *enfoque restaurativo*:

Práticas Restaurativas - Compreende a utilização de diferentes metodologias de estruturação e promoção de encontros entre as partes envolvidas, objetivando a facilitação do diálogo, a superação de conflitos e a resolução de problemas de forma consensual e colaborativa. Diferentes metodologias podem ser escolhidas e utilizadas segundo as circunstâncias do caso, objetivando proporcionar um ambiente seguro e protegido para o enfrentamento das questões propostas.

Enfoque Restaurativo - A Justiça Restaurativa deve ser compreendida e aplicada não apenas enquanto metodologia de composição de conflitos (práticas restaurativas), mas, também, enquanto principiologia (enfoque restaurativo). Enfoque restaurativo, portanto, refere-se às novas abordagens, compreensão e resposta às infrações, conflitos e situações-problema, bem como ao redesenho de abordagens pedagógicas, psicossociais, socioeducativas e penais, baseadas em elementos restaurativos tais como: (a) a participação dos envolvidos, (b) a participação das comunidades, (c) o foco na reparação dos danos e (d) o foco na (co)responsabilização. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, 2014, p. 26)

Cumpram também destacar a definição de *processo restaurativo*, estabelecida na Resolução 12/2002 da ONU:

Processo restaurativo significa qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. Os processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (conferencing) e círculos decisórios (sentencing circles). (ONU, 2002, s/p)

Já introduzindo o capítulo a seguir - que conta um pouco da trajetória das iniciativas restaurativas no país e no mundo -, outro elemento que gera preocupação entre os teóricos é a regulação e a absorção da Justiça Restaurativa pelas instituições formais (SOUZA, 2011; TONCHE, 2015). Levando-se em conta que uma das suas vertentes mais radicais a defende como alternativa ao modelo de justiça tradicional, regular valores e fundamentos restaurativos por meio de normas provenientes do Estado seria, para aquela corrente, incorrer no erro de uma absorção da Justiça Restaurativa pelo aparato estatal. Daí, talvez, as iniciativas restaurativas poderiam servir mais a manter o *status quo* de um sistema de justiça tradicional, do que a efetivamente promover mudanças, desenhando-se um cenário semelhante ao que ocorreu com outros mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Existe uma tensão entre uma perspectiva de excesso de regulação e um horizonte de regulação nenhuma. No primeiro, o excesso asfixiaria as possibilidades de desenvolvimento da justiça restaurativa, limitando demais as respostas que esta poderia dar à complexidade do crime e dos demais conflitos, tal qual a justiça criminal tradicional, e que poderia ainda veicular concepções hegemônicas em um discurso que busca fundamentar-se em práticas não hegemônicas. Na ausência de regulação, toda e qualquer prática que se denomine restaurativa poderia tomar para si a identidade do movimento, o qual poderia ser associado a atitudes que em nada se relacionariam com suas propostas. (SOUZA, 2011, p. 479-480)

Na última década, em razão de inúmeros levantamentos que apontam para a crise do sistema de justiça (SOUSA JR, 2008; WOLKMER; FAGUNDES, 2011; SADEK, 2014; 2010; SANTOS, 2008), foi realizado um esforço para pensar e implementar alternativas que aumentassem a eficiência das instituições e a qualidade dos serviços ofertados. Nesse ínterim, protagonizado pelo Poder Judiciário, práticas alternativas começaram a ser amplamente difundidas e institucionalizadas, tal qual a mediação e a conciliação. Prestação com celeridade e satisfação de conflitos se confundiam nas prioridades das instituições. Os mecanismos autocompositivos citados foram paulatinamente sendo absorvidos pelas instituições, servindo mais a manutenção de sua configuração tradicional. Frente a essas experiências, os pesquisadores (PALLAMOLLA, 2017; TONCHE, 2015) passaram a alertar para o fenômeno da absorção institucional, preocupando-se que os objetivos primários da Justiça Restaurativa fossem dissimulados (como exemplo, aumentar a celeridade da máquina judiciária, ao invés de satisfazer todas as partes envolvidas em um conflito). A essa distorção Vera Andrade (2018) chama de *justiça instrumental*.

Recente estudo promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, concluiu por indícios de que a inserção da Justiça Restaurativa no Brasil pouco impacta e modifica os elementos constitutivos da justiça punitiva (ANDRADE, 2018). Pouco antes, Sinhoretto (2010) também tinha desvelado a lógica da administração de conflitos no seio institucional, identificando que os mecanismos dito alternativos tão logo inseridos amoldam-se aos contextos formais. A Justiça Restaurativa, então, espera por oportunidades (ANDRADE, 2018). Quando há espaço institucional, ela entra – mesmo sem se saber quanto tempo será bem recebida. Acerca dessa dificuldade dos espaços institucionais recepcionarem a JR, o Procurador de Justiça César Faccioly destacou em seminário⁹ o preconceito que existe acerca do assunto e que imobiliza a construção de novas práticas na Segurança Pública e na Justiça:

Se o sistema não está funcionando e os números criminais assustam, temos que abrir espaço para novas possibilidades e refletir sobre as mudanças sociais relevantes que podem acontecer [...] Essa nova metodologia que se coloca a nossa disposição é uma proposta que não exclui o que já foi construído, e sim expande o conhecimento acumulado. (FACCIOLY, 2017)

⁹ <https://ssp.rs.gov.br/seminario-debate-policiamento-comunitario-e-justica-restaurativa-como-aperfeicoamento-das-praticas-policiais>

3. CAMINHOS PERCORRIDOS: PASSOS QUE LEVARAM À CRIAÇÃO DO PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

O presente capítulo não tem a pretensão de apresentar uma longa linha do tempo sobre a história da Justiça Restaurativa no Brasil e no mundo. Esse trabalho já foi exaustivamente realizado com excelência por muitos pesquisadores (LEÃO, 2016; CRUZ, 2016; PALLAMOLLA, 2017, TONCHE, 2015). Propomos aqui a compreensão sobre os caminhos percorridos e os fatores, sobretudo os institucionais, que, direta ou indiretamente, conduziram à criação de uma política estadual. Falar sobre a trajetória restaurativa é importante para que o leitor compreenda as dinâmicas que influenciam as ações de hoje, bem como os limites e possibilidades em que elas estão inseridas.

3.1. A HETEROGENEIDADE DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS

Não se sabe ao certo onde surgiu a Justiça Restaurativa, constando na literatura que as experiências restaurativas são decorrência de modelos de resolução de conflitos praticados por povos aborígenes (ZEHR, 2008). Contudo, Pallamolla (2017) explica que não há um consenso sobre a origem da Justiça Restaurativa na modernidade. O que se conhece é que houve a adaptação de modelos de resolução de conflitos daqueles povos às demandas do sistema de justiça contemporâneo, adicionando-se outras ferramentas e metodologias mais atuais, resultando daí sim, as primeiras experiências em Justiça Restaurativa. Atualmente, a Justiça Restaurativa é aplicada em países diversos, em crescente escala, como Nova Zelândia, Suíça, Estados Unidos, Canadá, Austrália, África do Sul, Reino Unido, Argentina e Bélgica.

Diante desse contexto, voltando à acepção do termo, a incorporação de técnicas comunitárias a uma proposta de justiça dentro de espaços institucionais gera confusão em muitas pessoas que conhecem a Justiça Restaurativa pela primeira vez. Mesmo para aqueles que possuem contato já há algum tempo, a Justiça Restaurativa é comumente atrelada a um serviço do Poder Judiciário, sendo difícil a compreensão de que, na verdade, ela atravessa os muros institucionais. Essa tensão também pode se dar em razão do termo *justiça* à frente do temos *restaurativa*, como comentamos no capítulo 3.

A partir da década de 70, as discussões sobre modelos alternativos de justiça e de resolução de conflitos tomaram maior robustez, sendo preconizadas pelo movimento Alternative Dispute Resolution (ADR). Nos anos 80 ocorrem as primeiras reformas na administração da justiça, introduzindo-se procedimentos baseados na oralidade, mediação e participação. Entretanto, são só da década de 90 os primeiros registros de experiências em

Justiça Restaurativa, fruto de tendências próprias do campo do direito penal, tal qual o movimento de vítimas, a criminologia crítica, o abolicionismo e o comunitarismo (WALGRAVE, 2008).

Como já referido no capítulo anterior, não há, de fato, como se falar em uma singular definição conceitual, pois a expansão e apropriação “depende muito dos contextos nacionais e suas tradições jurídicas, e o relacionamento entre essas tradições com organizações e entidades de âmbito transnacional, envolvidas na sua difusão e disseminação” (SCHUCH, 2008, p. 502). Além disso, “uma atenção aos modos e práticas de sua efetivação, assim como para os seus agentes implementadores, conduz a percepção de grandes diferenças entre suas formas de institucionalização, significados e efeitos.” (SCHUCH, 2008, p. 502). Nesse sentido, há países que voltam seu olhar, por exemplo, para o campo judicial; outros, para o campo educacional. Dentro do Brasil, ocorre a mesma realidade heterogênea:

Tais aspectos apontam para um elemento fundamental: em suas apropriações e usos cotidianos, a diversidade de agentes e agências envolvidos com essa nova forma de fazer justiça no Brasil – professores, advogados, representantes de ONGs, agentes de execução das medidas socioeducativas, líderes comunitários etc. – acabam construindo práticas e significados distintos para a justiça restaurativa, que são, desta forma, dinâmicos no sentido de serem vias de passagem para mobilizações diversas, não restritas aos procedimentos restaurativos. Por outro lado, dão legitimidade ao próprio projeto da justiça restaurativa, uma vez que representam a comunidade, elemento fundamental no ideário dessa nova forma de resolução de conflitos. (SCHUCH, 2008, p. 517)

Dentre as atividades que compõe iniciativas de implementação de Justiça Restaurativa nos países, podem ser citadas: atendimento de conflitos judicializados ou não-judicializados; trabalhos preventivos de fortalecimento de vínculos; palestras; simpósios; formação de servidores públicos para atendimento e identificação de situações em que a Justiça Restaurativa possa ser aplicada dentro das atividades institucionais; formação de facilitadores, instrutores e supervisores; capacitação de lideranças comunitárias; sensibilização da sociedade; criação de central de práticas restaurativas e núcleos de atendimento; fórum de pesquisadores; produções normativa em âmbito administrativo e legislativo. O planejamento dessas iniciativas e de tantas outras depende de um estudo prévio, a fim de que se conheçam os contextos, suas particularidades e necessidades (SOUZA, 2011).

3.2. TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS

Em 1999, a Resolução 1999/26 do Conselho Econômico e Social (CES) da Organização das Nações Unidas (ONU), voltada ao “Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na Justiça Criminal”, requisitou à Comissão de

Prevenção do Crime e de Justiça Criminal a formulação de padrões pelas Nações Unidas no campo da mediação e da justiça restaurativa.

Indo ao encontro dessa preocupação, em 2002, a Resolução nº 12 do CES dispôs sobre os princípios básicos para utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal. Ela solicitou aos Estados-Membro, organizações intergovernamentais, ONGs e institutos da rede das Nações Unidas que se manifestassem sobre o desejo e os meios para se estabelecer princípios comuns na utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal e para o desenvolvimento de instrumento com essa finalidade.

Dentre outros motivos, a Resolução nº 12 CES/ONU foi importante porque definiu conceitualmente algumas terminologias utilizadas nas práticas restaurativas, diferenciando os verbetes. Além disso, tratou da operacionalização da Justiça Restaurativa, indicando que eventuais diretrizes e padrões deveriam ser estudados por cada Estado-membro, como o dever de observar os princípios da resolução. Elas não poderiam se furtar de abordar (cláusula 2), entre outros aspectos: a) as condições para encaminhamento de casos para os programas restaurativos; b) o procedimento posterior aos processos restaurativos; c) a qualificação, treinamento e avaliação dos facilitadores; d) o gerenciamento dos programas; e) os padrões de competência e códigos de conduta acerca da operação dos programas.

De se destacar que a Resolução nº 12 compreende que os processos de implementação nos países obedecem a uma “variedade de medidas flexíveis e que se adaptam aos sistemas de justiça criminal e que complementam esses sistemas, tendo em vista os contextos jurídicos, sociais e culturais respectivos” (ONU, 2002, s/n). Ela se posiciona contrária ao paradigma disruptivo promovido por algumas correntes restaurativas, afirmando que a utilização da Justiça Restaurativa não prejudica os procedimentos da justiça tradicional. Nesse sentido, orienta os Estados-Membros a avaliar seus programas, a fim de que seja mensurada a efetividade das iniciativas e se elas servem como alternativa ou complementação à justiça tradicional (cláusula 22).

Alicerçadas nas práticas advindas dos países pioneiros (sobretudo a metodologia dos círculos), as primeiras experiências brasileiras foram “importadas” por agentes específicos, não caracterizando, em um primeiro momento da história brasileira, uma iniciativa institucional (SCHUCH, 2008), ainda que esses agentes pertencessem a instituições formais.

As primeiras práticas se direcionavam à juventude (SCURO NETO, 1999; PALLAMOLLA, 2017), sendo até hoje esse o maior público das iniciativas. Furquim (2015)

entende que a porta de entrada para a Justiça Restaurativa não foi aberta pela lei que instituiu os Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95), mas sim, decorreu de todo o sistema principiológico previsto na Constituição de 1988.

Em 2002, no mesmo ano em que o Conselho Econômico e Social da ONU editou a Resolução 2002/12, iniciaram-se práticas restaurativas junto à 3ª Vara do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre/RS. Logo após, em 2005, a Justiça Restaurativa tomou carona em outros processos de implementação - como a mediação e conciliação -, que já estavam mais avançados. Naquele ano, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça fomentou a criação de três projetos-piloto em três cidades do Brasil: Porto Alegre, Brasília e São Caetano. Os projetos foram financiados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por meio da campanha “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”, havendo a capacitação das equipes por canadenses que trabalhavam com Justiça Restaurativa em seu país (ILANUD, 2006). Ainda que se tratassem de iniciativas isoladas, os três projetos, tendo em vista a importância das instituições que os sustentavam, representavam um rápido avanço em comparação aos anos precedentes e “um marco no processo de institucionalização da justiça restaurativa” (PALLAMOLLA, 2017, p. 111).

Pallamolla (2017) observa que a evolução ocorrida no ano de 2005 se deve menos a pressões exteriores e mais ao movimento confluyente de certos atores brasileiros. Nota-se desde aí o protagonismo de certos atores e relação de dependência entre a continuação desses projetos às ações e decisões dos *policymakers*. No mesmo trabalho, ao entrevistar um protagonista desse processo, Pallamolla revela que o ativismo desses atores influenciou a Secretaria da Reforma do Poder Judiciário, que ampliou a reforma para além de objetivos de eficiência dos serviços ofertados pela Justiça, colocando na agenda a questão do acesso à justiça.

No caso da Justiça Restaurativa, em que pese as instituições formais estejam cada vez mais adicionando a temática às suas agendas como preocupação institucional, o protagonismo de certos atores foi decisivo para que a implementação avançasse. Ao contrário do caminho percorrido por outros mecanismos alternativos de resolução de conflitos, a trajetória da Justiça Restaurativa é significativamente marcada pelos impulsos provocados por atores pontuais, muitas vezes desprendidos de um efetivo amparo institucional

(PALLAMOLLA, 2017, TONCHE, 2015). Por outro lado, ainda que carregassem ideias e projetos sem maior apoio, grande parte desses atores pertenciam a instituições formais.

No Rio Grande do Sul, a experiência ocorreu em Porto Alegre, protagonista do chamado “caso zero” (BRANCHER; FLORES, 2016), em uma vara da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça, experiência que cresceu e deu ensejo ao projeto “Justiça para o Século XXI”, que prezou pela adaptação, sistematização e incorporação institucional dos procedimentos, valores e ideias sobre Justiça Restaurativa em três âmbitos de atuação: judicial, escolar e comunitário. Inicialmente, o projeto tinha como finalidade a Infância e Juventude, mas com o decorrer do tempo irradiou-se para outras áreas de políticas públicas, tais quais segurança, assistência, educação e saúde, tomando corpo de programa em 2014 (BRANCHER; FLORES, 2016).

Em 2007, o apoio financeiro da Secretaria cessa e os projetos passam a procurar outras formas de financiamento (PALLAMOLLA, 2017). Embora não seja objetivo adentrar nas experiências de Brasília e São Caetano do Sul, é importante apontar que elas divergiram entre si e em relação a Porto Alegre, seja no tocante às práticas, seja nas metodologias, no *locus* de implementação e no público-alvo. Tal cenário reafirma o caráter multidimensional da Justiça Restaurativa e manifesta a ausência de regulamentação capaz de uniformizar as experiências.

Apesar das descontinuidades, se percebe na última década um esforço do Poder Judiciário brasileiro na inserção de métodos autocompositivos dentro dos procedimentos judiciais. Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, que ao dispor sobre a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, propôs a utilização de ferramentas consensuais de solução de conflitos. A partir daí, mecanismos como mediação e conciliação entraram na pauta das discussões jurídicas, sendo absorvidas pela justiça tradicional, como pode se ver da redação da Lei nº 13.140/2015 e do Novo Código de Processo Civil, determinando-se sua utilização em procedimentos judiciais.

Eficiência operacional, acesso à justiça e responsabilidade social foram alguns dos objetivos que levaram à criação daquela Resolução. Percebemos aqui dois elementos, em certa medida antagônicos, compondo sua finalidade: um elemento mais “mercadológico” (eficiência operacional) e um mais democrático (acesso à justiça). A Resolução fala explicitamente na “necessidade de consolidar uma política pública permanente de incentivo e

aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de resolução de litígios” (CNJ, 2010). No documento há a previsão de organização de um programa, competência do CNJ, implementação que deveria incluir tanto órgãos do Poder Judiciário, quanto entidades públicas e privadas parceiras.

Outras normativas foram editadas introduzindo os mecanismos alternativos, inclusive restaurativos, em diversos âmbitos do sistema de justiça: Lei 12.594 (SINASE), Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 9099 (Juizados Especiais), Decreto 7037 (Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3). Importante dizer que a Lei do SINASE (Lei 12.594 de 2012) - que estabeleceu o uso prioritário de meios restaurativos para o atendimento a adolescentes em conflito com a lei, em substituição a outras medidas – é a única normativa em caráter de lei federal a regular a Justiça Restaurativa. Contudo, ela não se trata de uma lei que tenha por objeto principal a Justiça Restaurativa, constando o tema apenas como um dos princípios para utilização das medidas socioeducativas.

Entre outras inovações, tramita na Câmara dos Deputados desde 2006 o Projeto de Lei 7006/06 que propõe a faculdade de uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal. Ainda não apreciado, recentemente o Projeto foi apensado à PL 8045/2010, que trata sobre o Novo Código de Processo Penal.

Os fatos relatados até aqui são considerados por Pallamolla (2017) como a “primeira onda” da trajetória da Justiça Restaurativa no Brasil, que compreende o período entre 1995-1999 a 2012. Essa fase caracteriza-se por descontinuidades, personalização das iniciativas e profusão de produções acadêmicas sobre o tema. A “segunda onda”, por sua vez, vai de 2012 até hoje, e representa a regulação institucional da Justiça Restaurativa, sobretudo, pelo Poder Judiciário:

Assim, se durante a primeira onda a participação do Poder Judiciário estava atrelada a agentes específicos – ligados, principalmente, aos projetos-piloto – na segunda onda nota-se um novo tipo de participação deste Poder, desempenhado pelo órgão que tem o papel de regulamentar a política judiciária nacional: o Conselho Nacional de Justiça. (PALLAMOLLA, 2017, p. 201).

Andrade (2018) também identificou esse segundo momento, chamando o período de 2010 a 2017 de *institucionalização*. Sobre as produções acadêmicas, contribuindo à análise de Pallamolla (2017), identificamos também dois momentos distintos que nos parecem fazer parte da mesma divisão temporal proposta pela autora. No primeiro momento, verificamos que as pesquisas recaíram sobre a discussão do conceito de Justiça Restaurativa, investigando-se a relação do tema com outros assuntos, tais quais, acesso à justiça, direito penal, conflito,

violência, entre outros. Cita-se também o esforço em identificar e compreender os elementos que a compõem, bem como as diferenças frente à justiça tradicional. O debate possuía caráter mais teórico, pouco incidindo - a despeito de ações pontuais como o caso das três experiências fomentadas pelo PNUD - sobre processos de formulação e implementação.

O segundo momento, por sua vez, representa, de certa maneira, a tentativa de organização de um cenário confuso, relacionado a descontinuidades e ações desconexas. Trata-se, então, da transição de debates mais abstratos e conceituais para, de fato, análises das práticas em curso.

Fruto desse momento também são as pesquisas que exploram a aplicação da Justiça Restaurativa em cenários nunca antes pensados, como violência doméstica (GIONGO, 2010), crimes tributários (BAQUEIRO, 2015), dentre outros. As pesquisas também extrapolam o campo do direito, valendo-se de referenciais teóricos das mais variadas áreas do conhecimento. Convergindo com o que defendemos, trazemos a preocupação de Pallamolla (2017), no sentido de fomentar pesquisas para além do viés jurídico-criminológico. Ainda mais, a autora propõe que nos afastemos, “na medida do possível, de uma visão normativa, própria dos estudos do campo jurídico, para abrir-se a um novo modo de abordagem: o das ciências sociais.” (PALLAMOLLA, 2017, p. 18).

3.2.1. A Regulamentação das experiências brasileiras

A segunda onda também é marcada pelas tentativas de normatização da Justiça Restaurativa no país, trabalho que é recente e vem sendo desenvolvido até hoje. Evidente é que as experiências citadas no primeiro momento serviram à construção das primeiras normativas brasileiras. Mumme, Penido e Rocha (2016, p. 174) explicam que era “imprescindível a elaboração de diplomas normativos atuais que espelhem e incorporem os aprendizados, que não são poucos, decorrentes das experiências de justiça restaurativa que vêm sendo realizadas desde então”.

Ao passo que as normatizações caminhavam no sentido de levar experiências já testadas para a construção da norma, o trabalho de normatização introduzia valores próprios das instituições que protagonizavam esse processo de formulação. Assim, hoje encontramos dois posicionamentos formados sobre a normatização das práticas restaurativas.

O primeiro se preocupa com o efeito negativo da regulação, porque admite se tratar de um trabalho de *cima para baixo* - chamado de *colonização legal* por Achutti (2014) -,

capaz de ceifar a riqueza de possibilidades restaurativas, que se adaptam a contextos inumeráveis. Essa corrente também pondera que o histórico de iniciativas no país ainda é muito recente para que se possa estabelecer um modelo de sucesso. O mais correto seria dar tempo ao tempo, pois muitos atores ainda sentem a necessidade de experimentar suas práticas, metodologias, procedimentos e fluxos.

A segunda acredita ser urgente a regulamentação, que ajudaria a evitar que certas práticas fossem denominadas como Justiça Restaurativa, sem que realmente correspondessem aos princípios e procedimentos restaurativos. Além disso, a edição de normativas poderia fazer frente a algumas dificuldades burocráticas na implementação de projetos, que geralmente acabam por ter vigência temporária, porque não recebem respaldo formal das instituições.

Iniciamos a segunda onda de implementação falando da iniciativa promovida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que em agosto de 2014 firmou um Protocolo de Cooperação Interinstitucional para a difusão da Justiça Restaurativa em instituições do Poder Judiciário e Poder Executivo, Conselho Nacional de Justiça, ONGs nacionais e internacionais e associações brasileiras. Sobre as articulações, no momento da assinatura do protocolo Nacional já se projetou a criação de protocolos estaduais, pois isso foi uma estratégia da AMB para que a JR fosse enraizada não apenas como política judiciária, mas como política institucional.

Prova dessa intenção, logo após a assinatura do Protocolo da AMB, Sergipe elaborou seu protocolo interpoderes. No Rio Grande do Sul, frente ao significativo avanço das práticas no estado, o momento também foi aproveitado, lançando-se o Programa Justiça Para o Século XXI, que contém como um de seus objetivos a construção de políticas interinstitucionais. Sobre o Programa gaúcho:

A iniciativa de Porto Alegre se propõe a servir como disparador de um processo sistêmico de difusão, aprendizagem e desenvolvimento de serviços de fortalecimento de comunidades e de atenção a conflitos, induzindo um autêntico movimento social em prol da restauração da justiça e da construção da paz – formando-se assim um processo social de propagação em três dimensões: política judiciária; políticas públicas do poder executivo e sociedade civil. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, 2014, s/p)

Pouco antes dessas ações foi criado no Rio Grande do Sul o Decreto Estadual nº 50.431/2013, que voltava-se ao atendimento de pessoas que se considerassem “vítimas de atos que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, praticados por servidores públicos estaduais civis e militares, bem como os referidos servidores vítimas de atos violentos”. A

normativa instituiu a Câmara Restaurativa Estadual para atuar dentro da Secretaria de Segurança Pública, acolhendo denúncias de violência. Contudo, em consulta ao site da Secretaria, foi encontrado somente 1 (uma) notícia¹⁰ acerca das atividades realizadas pela Câmara Restaurativa, que ocorreram por ocasião da Copa do Mundo de 2014.

Em dezembro de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 118, criando a Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público. Tendo verificado que os instrumentos restaurativos e outros de resolução e prevenção de litígios foram efetivos na redução da excessiva judicialização e no fornecimento de “satisfação, pacificação, não reincidência e empoderamento”, o Conselho determinou ao Ministério Público a incumbência de implementar, manter e aperfeiçoar as ações restaurativas nos serviços ofertados (Art. 7º, inciso II). Além disso, consta na Resolução que o enfoque dado pelo sistema de justiça deve ser o de “global acesso à justiça e não apenas acesso formal” (Preâmbulo).

No entanto, é somente em maio de 2016 que o ordenamento jurídico brasileiro passa a contar com uma normativa voltada exclusivamente à regulação da Justiça Restaurativa: a Resolução nº 225 do Conselho Nacional de Justiça, que criou a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Semelhante ao CNMP, a Resolução manifestou a pretensão de construir uma rede constituída não só pelos órgãos do Poder Judiciário, como também por entidades públicas e privadas. Sua edição é resultado de movimentos anteriores pelo CNJ, que em 2015-2016 definiu como diretriz estratégica o desenvolvimento da Justiça Restaurativa (Portaria 16/2015) nos órgãos do Poder Judiciário. A edição da Resolução deveu-se ao protagonismo do Ministro Ricardo Lewandowski, que já era Presidente do CNJ desde a assinatura do Protocolo promovido pela AMB. Naquela época o ministro, figurava também como Presidente do Supremo Tribunal Federal, trazendo a discussão da Justiça Restaurativa para um patamar muito maior, fazendo referência a ela, inclusive, em seu discurso de posse no STF¹¹.

As práticas restaurativas passam a ser prioritárias frente a outras medidas aplicáveis. Em seu preâmbulo, a Resolução 225 traz por premissa considerar os aspectos relacionais

¹⁰ <https://www.ssp.rs.gov.br/busca?palavraschave=c%3%A2mara+restaurativa>

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Presidência. Discurso de posse do Presidente do STF Ministro Ricardo LEWANDOWSKI. 2014. Brasília-DF. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/.../noticiaNoticiaStf/.../discursoMinistroRL.pdf

individuais, comunitários institucionais e sociais para a compreensão e tratamento dos conflitos e violências.

Acerca dos processos de implementação, a Resolução estabeleceu metas às instituições judiciárias para que ofertassem práticas de Justiça Restaurativa em conflitos que envolvam violência de menor potencial ofensivo, tanto no âmbito judicial, quanto no extrajudicial. Definiu, dentre outras diretrizes, o estabelecimento de fluxos e procedimentos capazes de cuidar dessas dimensões e de promover mudanças de paradigmas. Outro grande ganho foi que ela diferenciou as práticas restaurativas de outros mecanismos de resolução de conflitos. No artigo 1, ela traz outras diretrizes que devem ser observadas. Seja qual for o mecanismo restaurativo utilizado para solucionar o conflito, as práticas deveriam conter:

- a. a participação do ofensor e, quando houver, da vítima, bem como das suas famílias e demais envolvidos no fato danoso, contando-se com a presença de representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato;
- b. a presença de um ou mais facilitadores, devidamente capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais próprias da Justiça Restaurativa.

No Capítulo II, a Resolução delinea linhas programáticas às ações restaurativas, quais sejam:

- a. Acesso em caráter universal aos procedimentos restaurativos, ou seja, por todos os usuários do Poder Judiciário;
- b. Caráter sistêmico, buscando a integração das políticas públicas relacionadas a causa ou solução do conflito;
- c. Caráter interinstitucional, contemplando mecanismos de cooperação capazes de promover a Justiça Restaurativa junto das diversas instituições afins, da academia e das organizações de sociedade civil;
- d. Caráter interdisciplinar, proporcionando o estudo dos fenômenos relacionados à aplicação da Justiça Restaurativa;
- e. Caráter intersetorial, buscando estratégias de aplicação da Justiça Restaurativa em colaboração com as demais políticas públicas, notadamente segurança, assistência, educação e saúde;
- f. Caráter formativo, contemplando a formação de instrutores e facilitadores;
- g. Caráter de suporte, promovendo mecanismos de monitoramento, pesquisa e avaliação, incluindo a construção de uma base de dados.

Em vários momentos, a Resolução interage com instituições de dentro do Poder Judiciário e fora dele. A título de exemplo, consta no art. 4º que caberá ao Conselho Nacional de Justiça assegurar que a atuação de servidores, inclusive indicados por instituições não pertencentes ao Poder Judiciário, seja não compulsória e devidamente reconhecida para fins de cômputo da carga horária. Em adição, a conduta dos facilitadores, quando inadequada, pode incorrer nas penalidades do Código Penal, se for o caso. Percebemos, pois, que há, em certa medida, uma intenção de controle e fiscalização da atividade de facilitação.

Preocupou-se, também, com a uniformização das práticas restaurativas, a fim de evitar, respeitadas as especificidades de cada segmento, disparidades de orientação e ação, assegurando-se uma boa execução da política pública. No art. 26, a normativa é expressa ao dizer que a sua edição não prejudica a continuidade de eventuais programas similares dentro do Poder Judiciário, desde que estejam desenvolvidos ou se adaptem aos princípios estabelecidos na Resolução. Por outro lado, na contramão da Resolução CNJ nº 125, que lançou mão de diversos anexos definindo parâmetros para atendimentos e capacitações, a Resolução nº 225 se ausentou dessa atividade.

A aparente abstração regulatória da Resolução é fator que tem sido atualmente debatido pelos pesquisadores (CRUZ, 2016), que, preocupados com a crescente institucionalização das práticas, procuram compreender se a incapacidade diretiva dessa norma e de outras é intencional. A preocupação instaurada versa sobre as vantagens e desvantagens de uma extensa regulação normativa da Justiça Restaurativa, tendo em vista a absorção sofrida por outros mecanismos alternativos de conflitos, que, por vezes, acabam por atender mais às demandas institucionais do que as da população.

Pallamolla (2017) conta que o grupo de trabalho responsável pela formulação da Resolução nº 225 era formado por juízes e desembargadores que se destacavam pela difusão da Justiça Restaurativa. Ela aponta também que a formulação representou um processo “entre iguais”, “elaborado por e para juízes” (PALLAMOLLA, 2017, p. 207), representando a construção de uma política *judiciária* ao invés de *judicial*. A resolução, então, teria sido uma forma de “driblar a necessidade de elaboração de uma lei (e, portanto, de depender de outro Poder) e também, de certa forma, de driblar o diálogo” (PALLAMOLLA, 2017, p. 269). Por outro lado, na mesma época instituições não pertencentes ao Poder Judiciário também já estavam implementando práticas restaurativas (Polícia Civil e Militar, Defensoria Pública,

Secretarias de Governo). Outros campos de atuação, além da infância e da juventude, também entraram no circuito.

Portanto, nos últimos cinco anos, além do avanço proporcionado pela Resolução CNJ nº 225, houve um significativo aumento na formulação e implementação de ações a nível estadual e local, dentro e fora do Poder Judiciário. Exemplo disso é o Protocolo de Cooperação objeto de estudo desta pesquisa, que, logo após a edição da Resolução 225 do CNJ, em outubro de 2016, tratou de regular ações em rede em prol da pacificação dos conflitos no Estado do Rio Grande do Sul. Não obstante, é fundamental ter a consciência de que “a ‘construção’ da justiça restaurativa não está totalmente dada, e portanto ainda está em curso, quer dizer, em processo de institucionalização.” (PALLAMOLLA, 2017, p. 267).

3.3. TENDÊNCIAS BRASILEIRAS

Nesta seção trataremos tendências identificadas por alguns pesquisadores quando da análise dos processos de formulação e implementação de práticas restaurativas no Brasil. De início, cumpre dizer que as iniciativas brasileiras atualmente convivem com organizações formais e usufruem da estrutura delas. Percebe-se das instituições formais a dificuldade em transformar seus procedimentos, ocorrendo muitas vezes a mistura de práticas restaurativas com serviços que respondem a uma lógica há muito tempo estabelecida, que, muitas vezes, são imbuídas em tecnicismo, distanciamento, e também podem perpetuar violências.

Na prática, o que muitas vezes ocorre é a oferta de uma mera alternativa para além do procedimento comum, daquilo que a instituição já realiza por muitos anos. Se um conflito demanda ação da polícia, por exemplo, avalia-se se ele pode ser tratado pelos procedimentos tradicionais da organização ou por procedimentos restaurativos. Sem descumprir a lei, as medidas de reparação do dano podem ser escolhidas pelos atores, representando o que eles acreditam satisfazer mais suas necessidades, priorizando suas vontades em detrimento da solução normativa. Outras vezes, no entanto, há uma falsa pretensão de restauração, ocorrendo apenas a aplicação de uma metodologia ou ferramenta propagada pela Justiça Restaurativa, sem que caiba aos envolvidos a oportunidade de responsabilizar-se pelo conflito e construir conjuntamente uma solução. A seguir, apresentamos um apanhado das principais características do modelo brasileiro:

- a. Justificativas e objetivos: Pallamolla (2017) revela a presença de uma disputa em torno do discurso oficial da justiça restaurativa no Brasil, havendo divergências desde sobre suas origens, até a metodologia mais adequada. Percebe haver forte

influência da ideia de pacificação social. Schuch (2008) identifica que os discursos majoritários são de promoção da cultura de paz, autogestão de conflitos e de modernização da justiça;

b. Lócus: A justiça juvenil ainda é o maior âmbito de incidência das práticas restaurativas (ACHUTTI, 2016), compreendendo escolas, centros da juventude, instituições de atendimento socioeducativo e juizados especiais. As práticas institucionalizadas ainda residem em sua maioria dentro do Poder Judiciário, seguidos do Poder Executivo e Ministério Público;

c. Atores: formam um grupo heterogêneo, que reúne, dentre outros, agentes judiciais, líderes comunitários, especialistas, consultores internacionais e clubes de mães (SCHUCH, 2008). O protagonismo de implementação, contudo, deve-se, sobretudo, a magistrados e promotores (PALLAMOLLA, 2017, TONCHE, 2015). Essa característica é analisada por Pallamolla (2017) como um fator de enfraquecimento da dimensão democrática, fundamento da justiça restaurativa, pois entende que no Brasil há uma baixa participação das vítimas e comunidades nas práticas;

d. Metodologias: Pallamolla (2017) explica que o modelo de *círculos de paz*, metodologia difundida por Kay Pranis (2010), é amplamente adotado pelos cursos de formação no Brasil. A autora aponta que o fato observado deve-se muito aos protagonistas da implementação da Justiça Restaurativa no Brasil, que acabam por fomentar e promover metodologias que mais simpatizam;

e. Perenidade: Os projetos, contudo, ainda se caracterizam pela descontinuidade ou até mesmo pelo pouco tempo de vigência. Esse atributo pode ser veiculado à personalização dos programas e projetos (TONCHE, 2015). Em si, a personalização não é um fator ruim, pois pode significar o esforço de certos personagens em manter a Justiça Restaurativa de pé. Por outro lado, é um elemento negativo porque pode ser compreendido como resultado de um desinteresse institucional de se comprometer com a formulação e implementação de práticas restaurativas. Além disso, a descontinuidade não se deve apenas à dependência dos projetos aos impulsos de certos protagonistas, mas também ao movimento realizado por atores de nível operacional, que acabam por concentrar grande parte das atribuições. Nos parece, contudo, que a crescente institucionalização das práticas, com a consequente

instalação de núcleos, designação de equipes e gradativas capacitações, tenderá a trazer maior estabilidade aos projetos. Igualmente, não existe um levantamento nacional sobre quantos projetos e programas estão em funcionamento no país, bem como dados mais específicos das performances (PALLAMOLLA, 2017);

f. Contrariedades: percebemos claramente posicionamentos contra e a favor da implementação da Justiça Restaurativa, que se encontram tanto na comunidade acadêmica, quanto nas instituições formais. Dentre algumas razões para posicionamentos contrários está o entendimento de que as práticas restaurativas podem ser inúteis ou mesmo prejudiciais ao sistema de justiça tradicional. Aponta-se também conflitos sobre o discurso oficial, o significado correto do termo e a forma correta de implementação (PALLAMOLLA, 2017).

4. ABORDAGEM *TOP DOWN* DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ADOÇÃO DE CATEGORIAS ANALÍTICAS

Neste capítulo apresentaremos as categorias adotadas a partir da abordagem *Top Down* para analisar o Protocolo e as ações. Na primeira seção, faremos breve elucidação sobre o modelo adotado, estabelecendo um diálogo com a abordagem *Bottom Up*, que direciona o olhar do analista para sentido contrário ao proposto pelo *Top Down*. A segunda seção, por sua vez, apresentará as categorias de análise adotadas, explicando os motivos da escolha. A adoção da abordagem *Top Down* se justifica no histórico de implementação da Justiça Restaurativa no Brasil, que é construída de cima para baixo (PALLAMOLLA, 2017), ou seja, surge de um grupo de atores integrantes do Estado e se espraia para níveis inferiores, mais próximos do público-alvo.

4.1. ABORDAGEM *TOP DOWN*

Top Down significa perceber a ação de cima para baixo. Para a abordagem, o processo de implementação segue uma sequencialidade, na qual o Estado é o formulador da política pública. A ação governamental, expressa em projetos e outras iniciativas, obedece a uma hierarquia organizacional e normativa (LIMA; D'ASCENZI, 2013). O objetivo do modelo é evitar ou minimizar as lacunas de implementação, que correspondem a tudo aquilo que ocorre na política durante o processo de implementação e que vai em desencontro à formulação.

Para evitar esses problemas, voltam o olhar para a formulação, compreendendo que é através dela que podemos fazer com que uma política pública seja bem feita. O produto da formulação de uma política pública é a estrutura normativa (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). A implementação é a execução de uma decisão concretizada em uma norma formal (estatuto), que versa sobre uma política pública básica. Assim, o trabalho do analista é verificar se o estatuto (normativa base da política) foi bem construído, de forma a orientar, com efeito, a fase de implementação (SILVA; MELO, 2000).

O estatuto pode se tratar de uma lei, entre outros instrumentos formais, ou mesmo ordens importantes do executivo e decisões judiciais (VAN METER; VAN HORN, 1975; WEATHERLEY; LIPSKY, 1977; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SABATIER; MAZMANIAN, 1981). A importância da formalidade reside no imperativo legal, que é o centro da implementação (VAQUERO, 2007).

Se o estatuto está bem construído, a abordagem *Top Down* considera-o perfeito, atribuindo os obstáculos e dificuldades de implementação a variáveis posteriores à fase de formulação (SILVA; MELO, 2000). A abordagem, então, assume que a mudança dos objetivos originais significaria insucesso da política. Aqui reside uma das grandes críticas feitas ao modelo pela corrente *Bottom Up* (ELMORE, 1979), que explica que no mundo real elaborar um estatuto perfeito é uma tarefa difícil, muito porque é sabido que a política passará por pelo menos alguma mudança durante todas as suas fases, sendo um trabalho hercúleo um estatuto controlar e prever todos os passos que ela dará.

Em que pese essa limitação, a corrente *Top Down* tem como grande contribuição priorizar a formulação, alertando os analistas de que essa fase não pode ser negligenciada. De fato, a má formulação é uma realidade das políticas públicas, encontrando-se estatutos com definições pouco claras de objetivos e diretrizes. A má elaboração da normativa-base dificulta e, por vezes, até desorienta o trabalho dos atores implementadores.

Nessa esteira, um estatuto bem redigido tem a capacidade de alinhar comportamentos. Como se viu, a trajetória da Justiça Restaurativa no Brasil iniciou com iniciativas pontuais que, nos últimos anos, começaram a tomar corpo como políticas. O que se percebe é que atualmente há uma tentativa de alinhamento – seja a nível nacional, seja a nível local – de ações que não se comunicam e que, por vezes, causam dúvida se se tratam de iniciativas restaurativas ou não. Portanto, a abordagem *Top Down* contribui para a elaboração de um estatuto que auxilie nessa tarefa organizativa. Ademais, ao assumir que o Estado é o detentor do monopólio da atividade de produção legislativa e sancionatória, a abordagem posiciona-se no sentido de responsabilizá-lo pelos problemas públicos, lhe incumbindo de solucioná-los (SECCHI, 2013).

Ambas as abordagens, seja *Top Down*, seja *Bottom Up*, não negligenciam os atores implementadores. Ocorre que a *Bottom Up* foca na aderência dos atores à norma, procurando compreender suas satisfações e insatisfações, cujas variáveis explicam o sucesso ou não da política. Esse modelo assume que os atores atuam com significativa discricionariedade, desvirtuando as prescrições originais da política pública, seja em benefício do público destinatário, seja em benefício próprio (ELMORE, 1979). Essa discricionariedade não é necessariamente criticada pela abordagem. Na realidade, o modelo critica que os formuladores não têm conhecimento dos contextos que envolvem a política, e muitos têm

nenhuma ou mínima participação na atividade de implementação, razão pela qual os objetivos e as diretrizes iniciais geralmente se distanciam dos resultados finais.

Ocorre que o Protocolo pretende ser o início de uma nova etapa da Justiça Restaurativa no estado. Ele foi criado em outubro de 2016, não havendo desde lá muito tempo para que a análise deste trabalho recaísse sobre a insatisfação ou satisfação dos atores implementadores, tal qual propõe o modelo *Bottom Up*. Não negamos a existência de possíveis discricionariedades, mas adotamos a abordagem *Top Down* porque ela nos ensina como identificar o quadro valorativo e os elementos que fazem parte da política analisada.

Apesar de as abordagens comportarem certo engessamento, travando debates demasiadamente dicotômicos, consideramos que elas são complementares (SABATIER, 1993). Inegavelmente é necessário voltar o olhar para os dois sentidos do processo político. Como defendemos aqui, o campo de conhecimento das políticas públicas oferece diversos modelos analíticos, cabendo ao analista escolher qual deles melhor se adapta ao seu objeto ou objetivo. Não entendemos que há uma abordagem melhor que a outra. Elas servem a objetivos diferentes. Nesse sentido:

A abordagem Top Down começa com as decisões do governo, examina o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procura encontrar as razões subjacentes à implementação efetivada. A abordagem Bottom Up meramente começa na outra extremidade da cadeia de comando da implementação e exige que se leve plenamente em consideração os assim chamados implementadores de balcão ou da linha de frente (street-level). (HOWLLETT; RAMESH; PEARL, 2012, p. 184)

A abordagem *Bottom Up*, ao levar em conta os anseios dos atores implementadores, nos ensina outra forma de se formular uma política pública: de baixo para cima. Em um primeiro momento, o processo de formulação buscaria no público-alvo da política e/ou nos burocratas de nível de rua os elementos para construir a política. Os analistas, ao utilizarem essa abordagem, lançariam mão de perguntas tais como “o que você faz?”, “por que você faz isso?”, “qual a dificuldade em fazer x?”, e a partir dessas respostas construiriam uma política que contemplasse essas visões. Contudo, o Protocolo já é um documento existente, posto e atuante, e, em que pese reconheçamos a riqueza da proposta *Bottom Up* – de construção de uma política a partir da base-, tal não é o foco deste trabalho.

El enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; o cuando 2) los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien.(SABATIER, 1986, p. 37)

4.2. CATEGORIAS DE ANÁLISE

Muller e Surel (2002, p. 14) explicam que a política pública, ao constituir um *quadro normativo de ação*, “combina elementos *de força pública* e elementos de *competência [expertise]*”, tendendo a constituir uma “*ordem local*.” Essa combinação deve gerar uma estrutura de sentido, que significa um “quadro normativo e cognitivo coerente” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17): as decisões, ações, enfim, os elementos que a compõe devem formar uma estrutura que faça sentido aos atores implementadores e aos que observam a política. Quem a olha, deve ter a percepção de que a política é coesa, tem engrenagens encaixadas, tem razão de existir e ser tal como é.

O enfoque *Top Down* começa com a análise da tomada de decisões, geralmente a formação de um estatuto, e depois se examina os seus objetivos, sua organização lógica, para, por fim, voltar-se à verificação do que foi alcançado e por quais motivos. Como exposto na introdução, a análise realizada neste trabalho se divide em dois momentos. O primeiro reside na redação do Protocolo de Cooperação (*quadro normativo*), procurando compreender as intenções dos formuladores e realizando o trabalho de identificar, no texto, o quadro valorativo que orienta a ação das instituições signatárias. O segundo momento, por sua vez, dirige o olhar para as ações realizadas em razão da assinatura do Protocolo, examinando-se se elas caminham na mesma intenção da normativa. Nesta seção, apresentamos as categorias adotadas, que foram retiradas da literatura *Top Down*.

Na primeira etapa, então, realizaremos o trabalho de identificar os elementos da política pública, olhando a redação do Protocolo e os bastidores da formulação. A escolha justifica-se em dois fenômenos identificados na trajetória da Justiça Restaurativa no Brasil: a) as iniciativas, desde o início, são significativamente propulsionadas por espaços institucionais; b) o trabalho de regulamentação estatal da Justiça Restaurativa vem caminhando do nível nacional ao local. Para a implementação de uma política pública de Justiça Restaurativa, entendemos necessário identificar a existência dos elementos abaixo:

Quadro 4 – Análise da Redação do Protocolo de Cooperação

DIMENSÃO	ELEMENTOS
DEFINIÇÃO CONCEITUAL (1)	(1.a) Valores e princípios
	(1.b) Terminologias
	(1. c) Metodologias adotadas

	(1. d) Contexto
LIMITES E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO (2)	(2. a) Tipos de Conflitos
	(2. b) Áreas de atuação
	(2. c) Atores e papéis
	(2. d) Público-alvo
OPERACIONALIZAÇÃO (3)	(3. a) Objetivos
	(3. b) Diretrizes
	(3. c) Prazos
	(3. d) Mecanismos de Colaboração

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro grupo de elementos (*Definição Conceitual*) é especialmente importante em razão da dificuldade encontrada na literatura e nas práticas, no sentido de se estabelecer um consenso sobre o que é Justiça Restaurativa. Como visto, a definição do conceito depende muito do contexto e práticas adotadas. Assim, para que se fale de implementação de práticas restaurativas, é necessário, primeiro, saber qual o conceito de Justiça Restaurativa adotado. Para isso, realizaremos uma interpretação sistêmica dos valores e princípios expostos na normativa. Além disso, é importante entendermos qual o problema que a política pública pretende enfrentar, bem como o contexto em que ela se insere. No trabalho de definição conceitual, também é interessante ver se a norma adota algumas terminologias e metodologias, explicando-as e diferenciando-as de outras.

Compreendidos os posicionamentos conceituais, é importante saber os *limites e possibilidades de atuação* (2) dos atores implementadores. Examinaremos quem são os atores, seus papéis e atribuições, as áreas de incidência da política e o público-alvo.

Posto o cenário, os atores implementadores precisam saber como *operacionalizar* (3) a política. Para isso, a normativa deve conter alguns elementos norteadores, tais como os objetivos e diretrizes. Em ambos importa verificar uma sequência lógica, uma coesão entre eles. É salutar que as diretrizes estabeleçam responsabilidades, prioridades, prazos, e no caso desta política em análise, mecanismos de colaboração.

Criar um Protocolo não é o bastante para dizer que uma política pública foi implementada. Como defende Rua (1997), é necessário ação. Os autores da abordagem *Top Down* compartilham a ideia de que o processo de implementação é complexo e possui uma

multiplicidade de variáveis que o influenciam (LIMA; D’ASCENZI, 2013). No quadro abaixo apresentamos algumas categorias que adotamos para analisar a atividade das instituições partícipes.

Quadro 5 – Análise da atividade das instituições partícipes

CATEGORIA	DIMENSÃO	ASPECTOS
Normas de operacionalização	Legislações	Tipos Conteúdo
	Manuais e outros conteúdos orientativos	
Estrutura administrativa	Organização administrativa	Setores e departamentos
		Definições de responsabilidades
	Capacitação de recursos humanos	Público-alvo Metodologia
Comunicação	Publicidade	Acesso à dados públicos
		Notícias de divulgação
	Articulação em rede	Cumprimento das responsabilidades assumidas
		Desenvolvimento de ações conjuntas

Fonte: Elaboração própria

A primeira categoria adotada, qual seja, *normas de operacionalização*, encontra-se na lição de Sabatier e Mazmanian (1980). Além de um estatuto, ou seja, de uma norma fundante, que conterà elementos básicos da política pública, é necessário para operacionalizá-la a criação de subnormas. Subnormas são, para os autores, uma variável de implementação de política pública. Elas podem ter vários formatos, podendo ser legislações, ou mesmo manuais oficiais.

A criação de regulações é fator que concede clareza e dá respaldo àqueles que pretendem desenvolver iniciativas dentro da instituição. Além disso, permite verificar onde a Justiça Restaurativa está mais institucionalizada, promovendo-se com mais facilidade a continuidade das práticas e “uma maior confiança por parte do usuário” (GRINOVER *et.al.*, 2014, p. 180).

Por sua vez, a categoria *estrutura administrativa*, volta-se à verificação da organização administrativa (se tem departamento e responsáveis designados para lidar com a Justiça Restaurativa) (VAN METER; VAN HORN, 1975). Escolhemos essa categoria, porque

temos a expectativa que a edição de uma normativa estadual tenha o condão de melhorar essas estruturas dentro das instituições, ou, caso não possuam, de criá-las. Dentro da estrutura organizacional entra a variável “agentes de implementação qualificados e comprometidos com os objetivos do programa” de Sabatier e Mazmanian (1989). Para tanto, a categoria volta-se também à qualidade dos recursos humanos (EDWARDS, 1980), que tem como parâmetro, neste caso, a capacitação.

Procuramos saber sobre se as instituições estão investindo em formação, de que maneira e com que metodologias, e para que público-alvo. Essa, inclusive, é uma preocupação bem latente na literatura restaurativa atualmente (ANDRADE, 2018), vez que se admite que ela é mais um dos fatores responsáveis pela manutenção das iniciativas no bojo das instituições. Outrossim, por ainda ser recente seu histórico no Brasil e por depender de contextos políticos e estruturais que mudam com frequência, apostar na profissionalização permite gerar um capital social dentro das instituições e das próprias comunidades, que perdura mesmo se alguma iniciativa acabar (GRINOVER *et. al.*, 2014, p. 168).

Por fim, a terceira categoria é a *comunicação* (EDWARDS, 1980; VAN METER; VAN HORN, 1975). Adotamos essa categoria e lhe conferimos destacada importância em razão da natureza do Protocolo, que é de *cooperação*. Assim, se a política pública deseja que haja um trabalho em conjunto pelas instituições signatárias, pressupõe-se que deva haver uma comunicação entre elas, para que os objetivos sejam alcançados. Nessa senda, pretende-se saber como ocorrem as articulações, se existem ações em parceria e quais as dificuldades de interação. Ademais, tendo em vista que, como a Justiça Restaurativa ainda precisa se firmar como política pública, consideramos que o fornecimento de informações de amplo acesso sobre as iniciativas não só auxilia no trabalho do pesquisador - que pode fornecer alternativas viáveis a otimização de políticas -, como também passa a ser conhecida pela população, sendo cada vez mais solicitada por ela como recurso para resolver seus conflitos.

5. O PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO RIO GRANDE DO SUL

Em mais de dez anos de introdução da Justiça Restaurativa no país, o Rio Grande do Sul foi um dos Estados mais relevantes em termos de testagem, validação e difusão nacional de iniciativas restaurativas. Decorrente de toda essa bagagem, em 13 de outubro de 2016 foi assinado o Protocolo de Cooperação para uma Política de Estado Restaurativa e de Construção da Paz no Rio Grande do Sul, inaugurando nova fase da Justiça Restaurativa como política pública estatal.

5.1. ENTENDENDO O PROCESSO DE FORMULAÇÃO

5.1.1. Os bastidores

Em entrevista a protagonistas-chave da implementação no Rio Grande do Sul, Pallamolla (2017) revela que desde o início da implementação no estado, as ações foram pensadas para serem interinstitucionais, não se dirigindo, portanto, apenas ao Poder Judiciário, mas envolvendo também a Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE) e a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), ambas ligadas ao Poder Executivo, dentre outras. De fato, verificamos que a maioria das ações que antecederam o Protocolo de Cooperação foram impulsionadas por instituições formais, sobretudo o Poder Judiciário, que protagonizou o trabalho de articulação de parcerias com outras instituições de dentro e fora do Estado, priorizando os assuntos que envolviam a juventude.

A iniciativa levou em conta as reiteradas recomendações no âmbito das Nações Unidas, em especial a Resolução 2002/12 da CES/ONU, e as disposições já vigentes na legislação brasileira, que indicam expressamente pela desjudicialização do tratamento de conflitos e a adoção da Justiça Restaurativa na prevenção e no enfrentamento da violência. Além disso, constam outros pressupostos normativos, tais como as recomendações emanadas pelo CNJ e CNMP, a Lei do Sinase e o Programa Justiça Restaurativa para o Século XXI.

As instituições criaram a normativa desejando fomentar uma ação em rede. Mais que isso, o objetivo “no fundo era alavancar a política, mas principalmente permitir que as pessoas tivessem um respaldo desde as cúpulas pra um trabalho de base, que as pessoas tivessem a liberdade de dizer ‘ah, estou legitimada por uma vontade do governo’” (relato de representante da Coordenadoria Técnica).

O entrevistado conta que desde o Protocolo de Cooperação feito pela AMB, em 2014, já se pensava em construir um protocolo no estado gaúcho, mas que para tal feito ainda se demandava um “período de amadurecimento”. Contudo, a estratégia foi de primeiro “fortalecer a base”, ou seja, implementar um programa de capacitações prévio e adequar estruturas organizacionais, para depois, com um cenário mais receptivo, firmar uma cooperação interinstitucional: “então quando a gente chegou com a proposição do protocolo já havia uma maturação interna e não se tava falando de uma coisa abstrata”.

Por esse motivo, a iniciativa ocorreu tempo depois de outros estados, como o de Sergipe, que criaram seus protocolos logo após da publicação do Protocolo de Cooperação da AMB. Igualmente, ele foi amplamente influenciado pelo da AMB, possuindo, inclusive, redação muito parecida à daquele protocolo.

Outro documento que teve íntima ligação ao Protocolo de Cooperação é o Programa Justiça para o Século XXI, promoção do Poder Judiciário gaúcho. Com efeito, no seu preâmbulo, o Programa é referido pelo Protocolo como uma das normativas-base. Nesse contexto, um dos objetivos do Programa é o fomento de políticas, figurando-se, inclusive, como estratégia de articulação a feitura de protocolos interinstitucionais com o Poder Executivo:

(Objetivo) Apoiar a utilização do enfoque e das práticas restaurativas no âmbito de políticas e serviços a cargo do poder executivo, notadamente nas áreas de segurança, assistência social, educação e saúde. (2014, p. 24)

LINHA I – Articulação e Mobilização Institucional - (...) Firmar Protocolo de Cooperação – Firmar Protocolo de Cooperação Interinstitucional e Termos de Adesão aos objetivos comuns, estimulando e concertando a convergência de iniciativas, e promovendo iniciativas compartilhadas. (2014, p. 30)

A Coordenação do Programa, com apoio da Administração do Tribunal de Justiça e dos magistrados nas respectivas comarcas, poderá articular junto a outros setores da Administração Estadual e Municipal a possibilidade de empreender a implantação de programas setoriais ou locais de pacificação restaurativa. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014, p. 48).

Outro fator importante que facilitou a articulação é o fato de que na época da formulação o governador do Estado do Rio Grande do Sul era o José Ivo Sartori (mandato de 2014 a 2018). Ele já possuía conhecimento dos projetos e da repercussão da Justiça Restaurativa, pois foi por dois mandatos prefeito de Caxias do Sul (de 2005-2012), cidade que é referência nacional na implementação de iniciativas restaurativas. Também foi significativo o papel do Subprocurador Geral de Justiça César Faccioli, que era Secretário de Segurança Pública do Governo Sartori na época da formulação, voltando a exercer seu cargo no

Ministério Público gaúcho quando o Protocolo foi implementado, movimentos que auxiliaram a articulação no Ministério Público, signatário do protocolo.

A primeira reunião entre as entidades signatárias aconteceu em maio de 2016, antes mesmo da publicação da Resolução nº 225 do Conselho Nacional de Justiça. A ocasião foi de preparação para a assinatura do Protocolo de Cooperação, momento em que as instituições validaram a minuta, realizando pequenas alterações, como a da inclusão da Procuradoria-Geral do Estado no rol de instituições. Já naquele tempo foi apontada a preocupação com o registro dos dados e o estabelecimento de indicadores.

5.1.2. Elementos da Política Pública

O Protocolo de Cooperação para uma Política de Estado de Justiça Restaurativa e de Construção da Paz no Rio Grande do Sul se trata de uma cooperação interpoderes, no âmbito do Rio Grande do Sul, no qual celebram instituições representantes dos três poderes (Governo do Estado, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Procuradoria-Geral do Estado), além do Ministério Público e da Defensoria Pública (*elemento 2.c*). Levando em consideração a pretensão pautada pela Resolução CNJ nº 225, no sentido de promoção de cooperação interinstitucional e intersetorial, a intenção da norma é de estabelecer “ações colaborativas entre os Poderes e o consequente desenvolvimento colaborativo de uma política de Estado para a Justiça Restaurativa e da Construção da Paz no Rio Grande do Sul”.

O Protocolo é um reconhecimento compartilhado pelas instituições em torno da necessidade de se criar alternativas capazes de promover maior resolutividade e sustentabilidade às intervenções do Sistema de Justiça e serviços correlatos (*elemento 1.d*). Ele tem por intenção incidir, especialmente, no âmbito da Segurança Pública, da Assistência Social, da Educação e da Saúde (*elemento 2.b*), priorizando-se “o atendimento de pessoas em vulnerabilidade social” (*elemento 2.d*), bem como as questões pertinentes ao enfrentamento de “conflitos, infrações, violências, drogadição e criminalidade” (*elemento 2.a*). As estratégias podem voltar-se tanto para conflitos existentes no âmbito judicial, quanto no extrajudicial (*elemento 2.a*).

Entendemos que ela reflete um posicionamento de que deve ser definitiva a incorporação da Justiça Restaurativa pelo sistema de justiça brasileiro, atuando de forma *complementar* ou *alternativa* à justiça tradicional, podendo utilizar-se, respectivamente, de

espaços institucionais ou de ambientes que se apresentam como alternativos aos formais (*elemento 2.b*).

Embora ele se destine a todos esses campos de atuação, é importante apontar que a Lei Federal 12.594/2002 (Lei do SINASE), responsável por implantar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, foi destacada como pressuposto normativo. Isso reflete uma certa preferência pela implementação de ações no campo da infância e juventude, que, lembramos, é o *locus* de atuação mais comum nas práticas brasileiras.

No tocante aos valores e princípios (*elemento 1.a*), o estatuto refere-se de forma explícita à realização de intervenções “mais amigáveis”, fomento da participação, corresponsabilidade, aprendizagem e transformação direta das pessoas envolvidas no conflito, suas famílias, instituições e comunidade. Eles se encontram no preâmbulo da normativa, mas também identificamos no espaço destinado aos objetivos a pontuação de outros valores e princípios restaurativos, tais como o “diálogo, a tolerância e a solidariedade e a promoção de uma Cultura de Paz” (Cláusula segunda, objetivo 2.2.). Contudo, precisamos apontar que não foi realizada uma clara distinção do que são considerados *princípios*¹² e *valores*¹³. Sobre a *cultura de paz*, importante referir que esse denominado princípio parece ser uma tendência brasileira, que é diferente de outras configurações restaurativas pelo mundo:

Em outras palavras, é importante ter em conta que a associação entre justiça restaurativa e cultura de paz não é automática, ou seja, aquela não é, necessariamente, derivada ou expressão desta. No Brasil, o fato que parece ter levado à vinculação entre esses temas tem relação com a trajetória de alguns dos protagonistas da justiça restaurativa. (PALLAMOLLA, 2017, p. 235)

Em relação às metodologias adotadas (*elemento 1.c*), não é mencionada nenhuma em específico. Pressupomos que foram adotadas aquelas validadas por outras normativas que serviram de base ao Protocolo, como a Resolução 12/2002 do CES/ONU, que destaca que os processos restaurativos podem incluir “a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (conferencing) e círculos decisórios (sentencing circles)”. Também não foram definidas maiores terminologias (*elemento 1.b*), fato que nos leva a entender que podem ser adotadas àquelas presentes nos pressupostos normativos, como a resolução da ONU, conceitos que fizemos referência no capítulo 3.

¹² Em uma área de conhecimento, conjunto de proposições fundamentais e diretivas que servem de base e das quais todo desenvolvimento posterior deve ser subordinado. Regra ou norma de ação e conduta moral. Ditame, lei, preceito.

¹³ Crenças em relação ao que é certo ou errado e ao que é importante em termos morais, culturais e sociais.

A seguir, passamos a analisar os objetivos e diretrizes (*elementos 3.a e 3.b, respectivamente*). O objetivo geral (cláusula primeira) é de “promover estratégias de pacificação social”, no intuito de prevenir e transformar os conflitos, estratégias que deverão: a) difundir os princípios restaurativos (embora não diga claramente quais são); b) desenvolver práticas restaurativas.

A cláusula segunda elenca alguns objetivos específicos. Entendemos que a descrição deles se trata, na verdade, de diretrizes para os atingi-los. Assim, relacionamos aqui cada objetivo específico à sua diretriz. No quadro abaixo, o título do objetivo específico é a reprodução literal do que está no Protocolo, sendo as diretrizes fruto de sistematização desta pesquisa:

Quadro 6 – Objetivos Específicos e Diretrizes do Protocolo de Cooperação

	OBJETIVO ESPECÍFICO	DIRETRIZES
1	Promoção do Enfoque Restaurativo e da Cultura de Paz	1.1.Rediscussão de políticas, serviços e programas de atendimento 1.2.Alinhamento das ações aos princípios restaurativos da participação, humanização, diálogo e responsabilidade 1.3. Alinhamento aos valores da tolerância e solidariedade para uma Cultura de Paz
2	Mobilização Social e Difusão Cultural	2.1 Promoção de palestras, conferências, seminários técnicos, grupos de estudos, publicações, estimulação de redes sociais, promoção de boas práticas, intercâmbio, compartilhamento de experiências 2.2. Criação de indicadores.
3	Formação de Recursos Humanos e Aplicação dos conceitos da Justiça Restaurativa e suas práticas	3.1 Formação continuada e permanente 3.2. Difusão dos conceitos teóricos, principalmente, os relacionados à mudança de paradigma proposto pela Justiça Restaurativa nos diferentes níveis de sua implementação 3.3. Desenvolvimento das habilidades de facilitação de conflitos e atuação prática 3.4. Desenvolvimento de pesquisas e avaliações
4	Apoio à implantação de programas	4.1. Auxílio na elaboração normativa 4.2. Assessoramento à gestão técnica e administrativa, alocação de recursos humanos e financeiros 4.3. Análise de estratégias de implementação e estruturação de programas 4.4. Elaboração de planos de atendimento fundados no paradigma restaurativo

Fonte: Estado do Rio Grande do Sul (2016).

No que se refere ao Objetivo 2 “*Mobilização Social e Difusão Cultural*”, “essas ações serão incentivadas pela Comissão Executiva, que apresentará norteadores e referências, sempre respeitando a trajetória eleita para cada localidade, visando um alinhamento básico sobre as experiências brasileiras em curso” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Nesse objetivo específico, portanto, entendemos que o Protocolo considera o contexto e particularidades relativas a público, território, institucionais, organizacionais, dentre outras em cada ação, de cada ente. No entanto, ao afirmar que essas ações devem ter um “alinhamento básico com as experiências brasileiras em curso” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016), percebemos pouca capacidade de direcionamento das ações, tendo em vista que não se explica o que vem a ser esse alinhamento, tampouco se faz referência a fontes no qual conste os requisitos para esse alinhamento. Contudo, sabemos que o levantamento de informações das iniciativas brasileiras ainda não está consolidado, o que dificulta a adoção de um referencial.

No objetivo que trata do *enfoque restaurativo*, visualizamos que o Protocolo, mais de uma vez, expressa que o seu conteúdo, em que pese seja voltado ao sistema de justiça e fora dele, volta-se especialmente à área da infância e juventude. Essa ressalva se deve muito à configuração da Justiça Restaurativa no ERS, que iniciou e tem como o maior âmbito de incidência a infância e juventude. Contudo, as razões para que a área tivesse destaque não foram explicitadas, apenas havendo alusão à Lei do SINASE.

Em suma, a análise permite identificar que a redação dos objetivos e diretrizes carece de maior clareza, seja porque dotadas de certa abstração, seja porque muitos são os desejos. Não se discorre sobre procedimentos ou parâmetros mínimos, que independam de regulação por lei, para a execução das práticas, por exemplo. As diretrizes são importantes porque auxiliam a compreender e operacionalizar os objetivos da política. No caso da Resolução CNJ nº 225, por exemplo, se vislumbram condições prévias para a realização das práticas restaurativas, que devem possuir o consentimento livre e espontâneo de todos os participantes. Outra regulação que tomamos como exemplo é sobre o trabalho do facilitador, que tem o dever de auxiliar as partes a construírem de forma conjunta uma saída cabível para o conflito, sem impor soluções a elas.

Por outro lado, a abordagem *Top Down*, ao passo que nos ensina a olhar atenta e criticamente para a formulação de estatutos, também nos explica que uma certa abstração pode ser estratégia benéfica à implementação, muito porque consideram a edição de subnormas como um dos caminhos para colocar em prática a norma-base. Lá naquelas subnormas, então, os objetivos e diretrizes seriam alvo de maior especificação, guiando o comportamento dos atores implementadores. Com efeito, no ponto 3.4, o Protocolo indica a

necessidade de edição subnormas (especificamente projetos, termos de cooperação ou convênios) para a operacionalização de seu conteúdo e alcance dos objetivos.

Já na cláusula terceira, o Protocolo passa a falar da implementação, introduzindo mecanismos de colaboração (*elemento 3.d*). Nesse momento, apresenta a figura da Comissão Executiva, responsável pelo planejamento e consecução dos objetivos, que se divide em duas Coordenações: a) Técnica e Institucional, exercida por representante do Poder Judiciário; b) Administrativa e Secretaria Executiva, exercida pelo Poder Executivo, por intermédio da Secretaria da Justiça e Dos Direitos Humanos. Identificamos que não há no Protocolo informação sobre as atribuições dessas duas coordenações. O Poder Judiciário, como detentor do *knowhow* - importância reconhecida como formulador e implementador de iniciativas restaurativas - fica encarregado da Coordenadoria Técnica e transfere o seu conhecimento para a Coordenação Administrativa, que ficou responsável por executar as atividades. Além disso, no decorrer da implementação, mediante prévia aprovação dos entes signatários, o Protocolo é positivo para que ocorra a adesão de outros entes gaúchos, bem assim organismos, entidades governamentais ou não governamentais de âmbito estadual ou municipal, países estrangeiros e agências das Nações Unidas, nos projetos que vierem.

O Protocolo tem vigência de três anos - vigorando, portanto, até outubro de 2019 - e estabelece uma série de prazos (*elemento 3.c*) para a implementação da Justiça Restaurativa no âmbito de cada ente signatário. É atribuição da Comissão Executiva a definição de prazos para implementar as ações decorrentes do Protocolo. Esse trabalho envolve requerer às instituições firmatárias o apontamento das atividades que já vêm realizando e que pretendem realizar, seja individualmente, seja no âmbito da cooperação, todas em prol dos objetivos. Seguido da relação de ações disponibilizada pelos signatários, restou definido prazo para que a Comissão propusesse calendário de atividades e sistemática de reuniões conjuntas entre todos os entes. Contudo, importante apontar que, embora tenham sido previstos prazos, diretrizes e alguns mecanismos de colaboração, não houve definição mais detalhada de outros papéis a serem desempenhados pelos atores (*elemento 2.c*).

Por fim, é delegado à Comissão Executiva a capacidade de promover eventuais adaptações da normativa, realizando acréscimos e modificações, respeitados os limites dos compromissos assumidos pelos firmatários. A sua assinatura não implica em qualquer desembolso por parte dos signatários, sendo vedada a transferência de recursos entre os partícipes.

5.2. A AÇÃO DOS ATORES IMPLEMENTADORES

Nesta seção traremos o que foi feito pelas instituições signatárias, tendo por marco temporal a assinatura do Protocolo de Cooperação objeto de estudo. O trabalho aqui realizado trata-se, na verdade, de uma tentativa de mapeamento do que está sendo feito no estado desde então.

A primeira fonte da coleta de dados trata-se das informações arroladas sobre ações em curso e futuras, tarefa que foi um dos compromissos estabelecidos na normativa para as instituições. A Coordenação Administrativa, estrutura criada para gestão administrativa das ações decorrentes da pactuação, teria o trabalho de solicitar esses dados, sistematizá-los e atualizá-los. As instituições, por sua vez, se comprometeram em fornecê-los em tempo hábil.

A lista produzida foi a primeira fonte analisada por este trabalho, tarefa que fez parte da pesquisa exploratória. De posse, então, dos dados fornecidos, fomos à procura de mais informações, por dois motivos: o primeiro é que até a conclusão deste trabalho o relatório de atividades não havia sido atualizado; o segundo, decorrente do primeiro, é que as informações prestadas estavam incompletas. A planilha de sistematização das atividades possuía campos como descrição das atividades em desenvolvimento, nº de pessoas atingidas, descrição de propostas de atividades futuras e previsão de pessoas atingidas, e nem sempre todos estavam preenchidos. Os objetivos de cada ação não eram claros, tampouco a data de início das ações, a descrição das atividades e até a relação com a temática restaurativa.

Desse cenário decorreu a necessidade de se coletar mais dados. Recorremos, então, a fontes públicas, nas quais os dados fossem acessados por qualquer pessoa da sociedade, sem necessidade de requisição formal para obtê-los: os sites oficiais. A razão desse critério vai ao encontro dos próprios princípios restaurativos, quais sejam, democratização, empoderamento de seu público-alvo e transparência. Afinal, como se dizer restaurativo sem dados públicos? Nesse contexto, voltamos a atenção aos documentos oficiais (legislações, manuais, atas, relatórios, entre outros) e às notícias e materiais de divulgação de amplo acesso.

Abaixo, apresentamos os atores signatários do Protocolo de Cooperação. No caso do Governo do Estado, importa destacar órgãos, secretarias e fundações em que identificamos a existência de ações.

Quadro 7 – Instituições Signatárias

INSTITUIÇÃO	
Governo do Estado do Rio Grande do Sul	
	Secretaria de Segurança Pública (SSP)
	<i>Brigada Militar</i>
	<i>Polícia Civil</i>
	<i>SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários</i>
	Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH)
	<i>FASE - Fundação de Atendimento Socioeducativo</i>
	<i>FPE - Fundação de Proteção Especial</i>
	Secretaria da Saúde
	Secretaria da Educação
	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul	
Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul	
Procuradoria-Geral do Estado	

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados coletados, confeccionamos o quadro abaixo, que tem por objetivo apresentar as ações identificadas. Salientamos que o quadro não expressa a totalidade das iniciativas existentes atualmente. Sabemos que se trata de um universo muito maior.

Quadro 8 – Tipos de Ações

INSTITUIÇÃO	SEMINÁRIOS	CAPACITAÇÃO	NORMATIVA	ATENDIMENTO	OUTROS
Governo – SSP	- seminários de sensibilização (voltado aos servidores); - Seminário Internacional de Práticas Inovadoras de Segurança, Polícia e Justiça;	- Curso de Formação Específica de Corregedores Penitenciários (SUSEPE);	- Decreto nº 54.506/2018 (Polícia Civil)	- Implementação de práticas restaurativas na atuação da Brigada Militar; - Central de Alternativas Penais; - Programa MEDIAR (Polícia Civil); - Círculos de Construção de Paz em Penitenciárias (SUSEPE);	

Governo – SDSTJDH	- Diálogos sobre Justiça Restaurativa (FASE) - Seminário; - Consolidando Práticas de JR na Socioeducação; - Seminário de Alinhamento e outros do Escola+Paz;	- Escola+Paz; - Círculos De Construção De Paz Não Conflitivos (FASE)	Manual de Implementação. Manual de utilização de metodologias.	- Núcleo de Acompanhamento de Egressos e Procedimentos Restaurativos da Fase (NAEPR) (FASE); - Escola+Paz;	- Livro sobre práticas restaurativas (FPE)
Governo - Sec. Saúde	- Seminários de Sensibilização do Programa de Oportunidades e Direitos; - Workshops Mês da Mulher;			-Círculos de Paz na temática de Violência Doméstica;	
Governo - Sec. Educação	- Seminário Internacional pela Justiça Restaurativa na Educação; - Seminário(s) da Prevenção à Violência/Cipave (17ª Coordenadoria Regional da Educação; - II Seminário de Boas Práticas na Prevenção à Violência;	- Escola + Paz; - Formações Continuadas em Gestão de Conflitos pelas CRE;	Cartilhas		
Tribunal de Justiça	- II Jornada de Justiça Restaurativa com kay pranis; - Palestra Justiça e Terrorismo; - Seminários nas comarcas; - Semanas Nacionais de Conciliação; - Semanas pela Paz em Casa; - Jornadas de Soluções Autocompositivas/ de Mediação; - Workshop comemorativo à justiça restaurativa no mundo.	- Programa de Formações; - Círculos em Movimento - Construindo uma Comunidade Escolar Restaurativa;	- Portarias de Criação de Núcleos; - Termos de Cooperação interinstitucionais; - Resolução 2/2018;	- Núcleo Voluntários CIPAVE-CEJUSC; - CEJUSCs e Centrais Restaurativas; - Semanas pela Paz em Casa (Círculos Restaurativos com o Grupo Reflexivo de Gênero); - Mutirões de Acordo na Semana Nacional da Conciliação;	- Programa de rádio;
Assembleia Legislativa		- Plano Popular de Emergência; - Encaminhamentos da Audiência Pública sobre direitos da mulher;			- Audiência Pública “ A cultura da Paz nas escolas do Século XXI”; - Programas de rádio;
Ministério Público	- Jornadas de Justiça Restaurativa; - Seminários Municipais sobre Mediação de Conflitos no Âmbito escolar;		- Protocolo de Intenções para atenção às vítimas de crime de roubo	- Projeto de Atenção às vítimas de crime de roubo;	
Defensoria Pública		- Projeto de Modernização Institucional (PMD); - Projeto Virando a Página;			- Programa de Rádio; - Publicações de artigos na Revista da

					Defensoria Pública;
Procuradoria-Geral					

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima serve para que tenhamos a dimensão global das iniciativas que foram e estão sendo implementadas. Importante esclarecer que não analisaremos cada uma das ações pontuadas. Essa não é a nossa intenção. O objetivo é ver como cada instituição está trabalhando. Portanto, a apresentação das categorias abaixo será exposta pontuando os aspectos de cada instituição.

5.2.1. Estrutura Normativa

Nesta seção, procuramos saber se há a presença de subnormas a respaldar a atividade das instituições. Importante deixar claro que a presença de uma norma de operacionalização já significa que houve implementação. A existência delas nos permite concluir onde a Justiça Restaurativa já está mais institucionalizada, bem como onde a implementação é um processo menos ou mais flexível. Ainda, é possível perceber contradições latentes, que geram incertezas se a atividade informada trata-se realmente ou não de Justiça Restaurativa, ou se se mistura com outros mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Buscamos dados nas ferramentas de busca de publicações administrativas. Manuais orientativos foram encontrados apenas no âmbito do Poder Judiciário e Poder Executivo, mas acreditamos que possam circular outros internamente nas instituições.

No caso da SDSTJDH, o Escola+Paz é o maior projeto envolvendo a Justiça Restaurativa. Ele se trata de um desdobramento do Programa de Oportunidades e Direitos (POD), instituído pela Lei Estadual nº 14.427/2013 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 52.010/2014.

O crescimento pessoal e profissional de jovens de 15 a 24 anos é a o objetivo principal do POD. O Escola+Paz, como linha de atuação do Programa, foca na larga utilização da Justiça Restaurativa como ferramenta de prevenção e pacificação de conflitos. As atividades ocorrem nos seis Territórios criados pelo POD, que se localizam em zonas socioeconomicamente vulneráveis, em Porto Alegre, Viamão e Alvorada. Em cada um desses seis territórios está sendo criado um Centro da Juventude. As atividades do Escola+Paz ocorrem nesses Centros e nas escolas abrangidas pelo Território.

Duas são as frentes do Projeto: a capacitação e formação de pessoal e a criação de Núcleos de Justiça Restaurativa, sempre com o respaldo da SDSTJDH e de outras instituições contratadas para a implementação. Todo o trabalho se destina a absorver, na medida do possível e de acordo com a Lei do SINASE, o atendimento extrajudicial de conflitos mais graves e atos infracionais de menor potencial ofensivo, dentro do ambiente escolar e sem a necessidade de criminalizar o ato. Ainda, de acordo com o site, o projeto quer provocar uma transformação nas estruturas escolares e comunitárias, promovendo-se um funcionamento mais restaurativo.

É público e de fácil acesso o plano de trabalho do projeto Escola+Paz¹⁴. O programa de formações é bem elaborado, detalhado, havendo a definição de papéis, formato e conteúdo das capacitações, e procedimentos de implementação. Também há notícia de que foi disponibilizado um guia de implementação, que pode ser acessado e utilizado pelas equipes diretivas e parceiros comunitários, material que foi baseado em manuais desenvolvidos por duas ONGs estrangeiras¹⁵.

Além dos guias de implementação, foi fornecido aos multiplicadores e facilitadores manual chamado *Círculos em Movimento – Construindo uma comunidade escolar restaurativa*, que trata de explicar como aplicar a metodologia circular desenvolvida por Kay Pranis. Ele está disponível a quem está cadastrado como colaborador do projeto. É um manual bem completo, que adapta a metodologia ao contexto escolar. Necessário referir a importância da AJURIS nesse processo, que foi contratada como consultora, fornecendo todo o conhecimento necessário para a implementação das práticas de acordo com os pressupostos normativos presentes hoje no país. Desconfiamos que a adoção da metodologia de Kay Pranis se deve ao fato de que essa é a prática corrente da AJURIS nos seus cursos de formação. É importante apontar também que essa quantidade de material disponível deve-se à injeção de recursos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financia o Programa de Oportunidades e Direitos e ações decorrentes.

Por envolver a comunidade escolar, o projeto promovido pela SDSTJDH ocorre em parceria com a Secretaria de Educação do Governo do Estado, sobretudo em relação à CIPAVE - Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar. Sobre a relação

¹⁴ Disponível em: <<https://www.escolamaispaz.org.br/oprograma/>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

¹⁵ Modelo de Ação para Implantação das Práticas Restaurativas nas Escolas, da ONG suíça, sediada no Brasil, Terre des Hommes, e o “Restorative Justice – Implementation Guide” da ONG americana, sediada em Oakland-CA.

da Justiça Restaurativa no âmbito da SEDUC, identificamos que em março de 2016 a Comissão Especial do Conselho Estadual de Educação editou o Parecer 126/2016, que tratou das diretrizes operacionais para a Educação em Direitos Humanos no Sistema Estadual de Ensino.

Nele consta como diretriz a utilização pelas escolas de: a) círculos de construção de paz para o objetivo de prevenção da violência, e; b) círculos restaurativos para mediar conflitos que ocorram no ambiente escolar, de maneira a superar “a forte lógica de punição” (GOVERNO DO ESTADO DO RS, 2016). A incorporação das práticas restaurativas se deu muito em razão da experiência realizada pela Central de Justiça Restaurativa na Lomba do Pinheiro em Porto Alegre, experiência que consideraram exitosa.

Em 2018, o Decreto Estadual nº 54.410 alterou a lei de criação da CIPAVE, redefinindo e incluindo atribuições. Percebem-se como novas responsabilidades da Comissão Interna “promover cursos em mediação de conflitos para tratar os problemas de ordem interna da escola e os relacionamentos interpessoais dos envolvidos no processo educacional” e “instituir e fomentar ações destinadas a promover a cultura da paz nas escolas” (artigo 4º, inciso II e V).

Ainda no âmbito da CIPAVE, encontramos no site da Secretaria de Educação cartilha direcionada aos professores para enfrentamento dos conflitos nas escolas. Há a observação de que o programa de gestão de conflitos trabalha com a fundamentação teórica e os princípios da Justiça Restaurativa, forte nos processos circulares de Kay Pranis, sem maiores explicações.

Em relação à Secretaria de Segurança Pública, a Polícia Civil desenvolve o Programa Mediar, que conta hoje com 48 unidades, chamadas de Núcleos de Mediação. É voltado ao atendimento de crimes de menor potencial ofensivo, não sendo permitido o encaminhamento de casos que envolvam crianças e adolescentes, bem como mulheres com medidas protetivas deferidas e idosos vítimas de violência doméstica e familiar. Desenvolvido inicialmente no município de Canoas, demonstrou resultados positivos na resolução pacífica de conflitos, inclusive com o apoio do Ministério Público e do Poder Judiciário local, e vem sendo estendido aos demais órgãos policiais do Estado. As diretrizes relativas aos procedimentos de mediação de conflitos foram estabelecidas em Portaria específica expedida pelo Chefe de Polícia.

Contudo, há dúvidas sobre a utilização da Justiça Restaurativa naqueles núcleos. Em consulta à Portaria 168/14-GAB/CH/PC, que instituiu e estabeleceu diretrizes para o programa, verificamos tensões entre o método autocompositivo *mediação* e a Justiça Restaurativa. No preâmbulo da Portaria, quando apresentados os pressupostos normativos para a criação do Programa, frisam que ele procura atender as recomendações da ONU sobre Justiça Restaurativa.

Todavia, quando vamos ler sobre as diretrizes, fala-se constantemente em mediação, gerando dúvida se se trata do mecanismo alternativo de resolução de conflitos ou de uma das metodologias adotadas pela JR, a mediação vítima-ofensor. Mas essas não são as únicas contradições: o nome da unidade responsável pelos atendimentos se chama *cartório de mediação de conflitos*; a descrição do facilitador se confunde com o papel do mediador; o número de encontros - que é chamado de processo de mediação - é limitado ao número de três, contrariamente ao que refere a teoria restaurativa, que diz que não há limite. Alimentando esse cenário de tensões, em 2018 foi aprovado o Regimento Interno da Polícia Civil, por meio do Decreto nº 54.406, que, ao tratar dos Núcleos referidos, dispõe no artigo 241 que a competência deles é “aplicar os princípios da Justiça Restaurativa nos procedimentos policiais, por meio da técnica de mediação de conflitos, que consiste em um método de Resolução Alternativa de Disputas - RAD, de caráter extrajudicial, no qual as pessoas envolvidas, por meio da conversação e da alteração do padrão de discussão, têm a possibilidade de solucionarem seus conflitos com auxílio de um facilitador, denominado mediador.” As notícias oficiais que comunicam a instalação dos núcleos também referem que o programa visa a posicionar-se contrário aos ditames da Justiça Retributiva e que o processo restaurativo se refere a qualquer um em que o resultado final seja construído com a participação dos envolvidos.

No tocante ao papel da Assembleia Legislativa, ele é essencial, sobretudo no apoio à divulgação da temática, bem como discussão, esclarecimento da sociedade, formação da agenda e criação de subnormas. Contudo, pouco realizaram. Em 2018, aprovaram o Regimento Interno da Polícia Civil. Identificamos também a elaboração de um Plano Popular de Emergência, no qual a Justiça Restaurativa figurou como uma alternativa aos problemas da segurança pública, indicando-se a promoção de alterações na legislação penal, para a inclusão da utilização da Justiça Restaurativa como ferramenta. Por fim, foi realizada uma audiência

pública sobre direitos da mulher, que teve como resultado a confecção de recomendação no sentido de evitar o uso da Justiça Restaurativa nos casos que envolvem violência doméstica.

No caso do Tribunal de Justiça, há um aparato normativo bem construído a respaldar as práticas restaurativas. Não é de se esperar diferente, tendo em vista o protagonismo histórico da instituição na implementação do tema no estado. A Justiça Restaurativa é parte do planejamento estratégico da instituição, formalizado pelo ato nº 029/2014-P, que prevê como linha de atuação para “incrementar a acessibilidade” o “fomento das práticas autocompositivas”.

Em 2018, a Resolução nº 2 do Órgão Especial alterou dispositivos da Resolução nº 4/2012 que criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), de maneira a incluir a Justiça Restaurativa como uma das matérias tratadas pelo núcleo, que passou a incorporar o Programa Justiça Restaurativa para o Século XXI e as Centrais Restaurativas. Além disso, em 2012, as Coordenadorias se destinavam somente à conciliação e mediação, passando em 2018 a ter como incumbência as práticas restaurativas. Assim, passaram a denominarem-se Coordenadorias de Conciliação e Mediação de 1º e 2º Graus e Justiça Restaurativa.

Na normativa é possível identificar procedimentos, fluxos, composição da unidade, entre outros aspectos organizacionais que abrangem todos os mecanismos alternativos oferecidos pelo Núcleo. Por ocasião da Resolução nº 3/2018, ficou mais claro como a secretaria e a assessoria técnica do NUPEMEC lidará com a Justiça Restaurativa, os quais terão como atribuições, dentre outras, as de criar e manter cadastro de facilitadores, organizar e administrar o trabalho prestado pelos facilitados nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Decorrente de ato publicado pouco antes do Protocolo em estudo, o Tribunal de Justiça, em 2016 passou a delegar a competência aos juízes de direito de 1º grau de jurisdição para a celebração de protocolos de cooperação interinstitucionais para introdução e desenvolvimento de práticas de Justiça Restaurativa e de construção de paz.

No caso da Defensoria Pública, sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 132/2009) dispõe que é função institucional promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. Em 2017, foi editada a Resolução CSDPE nº 03, que trata de criar o Centro de

Mediação e Conciliação. Contudo, a Resolução DPGE nº 07/2017, que regulamenta o Centro - atores, papéis, fluxos de trabalho e parâmetros necessários à execução das atividades -, não faz referência direta ao emprego da Justiça Restaurativa, sendo apenas pautado no art. 3º que o centro terá por atribuições “desenvolver ações e atividades relativas à solução consensual de conflitos sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação, com o emprego de métodos de conciliação e mediação”. Em que pese ter sido noticiado algumas práticas de JR na instituição, da leitura é possível inferir que esses são os métodos adotados, podendo causar dúvidas nos implementadores se há margem para adoção de outros.

Por fim, o Mapa Estratégico do Ministério Público, que mira o horizonte de 2022, tem como objetivo “apoiar alternativas comunitárias de resolução de conflitos”. O Provimento nº 11/2016 criou o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, mas lá não há referência direta à Justiça Restaurativa. Em contrapartida, encontramos um Protocolo firmado em 2018 com o TJRS, que pretende atender as vítimas de crimes de roubo a partir das práticas restaurativas¹⁶.

5.2.2. Estrutura Administrativa

5.2.2.1. Organização Administrativa

Acreditamos que a definição de órgãos, setores, unidades e respectivos papéis são fatores importantes para a manutenção e perenidade das práticas. Neste momento vamos identificar se há a presença de estruturas com atribuições direcionadas ao gerenciamento das ações de Justiça Restaurativa.

Pela estrutura do Poder Executivo ser muito grande, no caso do Governo do Estado, várias são as secretarias que promovem atividades de Justiça Restaurativa. Como já apontamos, são identificadas iniciativas na SDSTJDH, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Segurança Pública. Em algumas dessas secretarias é possível visualizar subestruturas bem definidas.

Começando pela primeira, a SDSTJDH abrange duas fundações que estão diretamente envolvidas com a temática infanto-juvenil: a FASE (Fundação de Atendimento Socioeducativo) e a FPE (Fundação de Proteção Especial). No caso da FASE, que já vem a alguns anos realizando atividades de Justiça Restaurativa, a instituição conta com um Núcleo de Acompanhamento de Egressos e Procedimentos Restaurativos (NAEPR).

¹⁶ Súmula 355/2-18-DEC, Diário da Justiça Eletrônico, nº 6.219.

Dentro da SDSTJDH, o Departamento de Justiça tem sido responsável pelo fomento das práticas restaurativas, sobretudo, o gerenciamento do projeto Escola+Paz, decorrência do Programa de Oportunidades e Direitos, que faz parte da pasta da SDSTJDH.

No âmbito da Secretaria de Educação, identificamos dois órgãos bem atuantes na implementação das práticas restaurativas: as CIPAVEs e as Coordenadorias Regionais de Educação, que totalizam o número de 39. As CIPAVEs - Comissões Internas de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar¹⁷ têm por objetivo a união de toda a comunidade escolar na prevenção e combate às ocorrências de violência dentro e no entorno dos estabelecimentos de ensino da rede estadual. Elas são compostas por representantes de alunos, pais, professores, direção da escola e funcionários. As Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), por sua vez, são extensões da Secretaria de Educação.

Sobre a Secretaria de Segurança Pública (SSP), identificamos práticas de Justiça Restaurativa existentes na Brigada Militar, Polícia Civil e SUSEPE. No caso da Polícia Civil há uma estrutura mais ou menos definida. No final de 2016, já contavam com aproximadamente 50 núcleos de mediação, decorrentes do Programa Mediar, para o qual a responsável é a Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais e Direitos Humanos (DAAD)¹⁸.

No Tribunal de Justiça, é o NUPEMEC (Núcleo Permanente de Soluções de Conflitos) o responsável pela gestão administrativa e técnica das unidades que ofertam o serviço, que são os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Possui como atribuições, dentre outras: incentivar a realização de cursos e seminários, bem como a capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados e servidores; firmar convênios e parcerias; desenvolver a política de tratamento adequado aos conflitos; e propor a criação e instalação de CEJUSCs. Outras figuras importantes são as Coordenadorias de Conciliação e Mediação de 1º e 2º Graus e Justiça Restaurativa, que têm por atribuição planejar, implementar e aperfeiçoar ações, realizar estudos e avaliar a necessidade de instalação de CEJUSCs.

Os CEJUSCs incorporaram as antigas Centrais de Práticas Restaurativas. Possuem a atribuição de ofertar atendimento às demandas da população lançando mão dos mecanismos

¹⁷ Lei n.º 14.030, de 26 de junho de 2012.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.pc.rs.gov.br/programa-medi-ar-a-mediacao-de-conflitos-na-esfera-policial-e-uma-iniciativa-pioneira-e-exclusiva-da-policia-civil-no-estado>> .Acesso em 25 de abril de 2019.

alternativos de resolução de conflitos, incluindo-se a Justiça Restaurativa. Atualmente a instituição conta com cerca de 35 unidades, porém nem todas estão ofertando práticas restaurativas. Sobre essa estrutura, importante destacar excerto do projeto do Programa Justiça Para o Século XXI, atualmente de responsabilidade do NUPEMEC:

Referência organizacional, técnica e administrativa da Justiça Restaurativa, enquanto espaço institucional de oferta dos serviços, deverá ser sempre o CEJUSC da comarca. Esse referenciamento aos CEJUSCs tem por objetivos: Concentrar competências no órgão que representa, em âmbito organizacional, o centro especializado em soluções autocompositivas; Facilitar o “endereçamento” de demandas aos atendimentos restaurativos; Padronizar os fluxos e procedimentos; Acumular expertises visando à ampliação da oferta das práticas restaurativas ao maior número de unidades jurisdicionais; Concentrar informações; Otimizar a gestão de pessoas. Não obstante, dada a possibilidade de implantação de experiências em fase ainda embrionária, ou a inexistência de CEJUSC na comarca, ou, ainda, a maior conveniência à gestão dos projetos-piloto, os serviços restaurativos poderão, ocasionalmente, ser implantados em contexto técnico e organizacional autônomo, caso em que serão denominados de ‘Centrais de Práticas Restaurativas’, sem prejuízo da sua atual ou posterior vinculação à estrutura do CEJUSC. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, 2014)

A Defensoria Pública conta com o Centro de Mediação e Conciliação. No entanto, as notícias vinculam as práticas restaurativas mais ao seu centro de estudos e ao Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH). O CRDH foi desenhado e implantado para reduzir a situação de vulnerabilidade social das mulheres em situação de violência e das vítimas de violência estatal. O diferencial do serviço é a estratégia de empoderamento das pessoas em situação de violência, que não se restringe à defesa e proteção frente ao ato violento sofrido.

No que se refere ao Ministério Público, a instituição criou o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, que, junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) tem por atribuição na capacitar membros e servidores do MPRS em mecanismos de autocomposição, inclusive as práticas restaurativas, embora seja pouco expressivo esse último trabalho.

5.2.2.2. Recursos Humanos

Nessa seção procuramos saber sobre se as instituições estão investindo em capacitação, de que maneira, e para que público-alvo.

No caso do Governo do Estado, no âmbito da educação, podemos apontar capacitações diferentes: a primeira é a capacitação em Justiça Restaurativa promovida pelo Escola+Paz em escolas dos territórios abrangidos pelo POD. Essas formações têm por objetivo principal ensinar sobre a Justiça Restaurativa e a Cultura da Paz. Paralelamente, a Secretaria de Educação, por meio das Coordenadorias Regionais de Educação e das CIPAVEs, vem promovendo nos últimos anos capacitações para enfrentamento da violência,

que abrangem várias matérias envolvendo direitos humanos e mecanismos alternativos de resolução de conflitos, figurando a Justiça Restaurativa como um dos módulos.

As capacitações promovidas pela Secretaria de Educação não possuem um padrão. Elas são elaboradas pelas regionais e pelas instituições parceiras, especialmente universidades locais. São direcionadas a professores, orientadores, integrantes das CIPAVEs e núcleos escolares de gestão de conflitos, entre outros. Essas capacitações, no total, têm carga horária entre 40 a 60 horas/aula, diferenciando-se também na modalidade de oferta: algumas são somente presenciais, outras contam com etapa EAD. Os módulos também são diferentes, inclusive os conteúdos sobre Justiça Restaurativa. A título de exemplo, algumas dividem a temática em módulos distintos, a saber, um para Justiça Restaurativa, outro para processos circulares, outro para círculos de construção de paz, outros para comunicação não-violenta¹⁹.

A SDSTJDH está promovendo um dos maiores trabalhos de capacitação no estado com o Escola+Paz, projeto desdobramento do POD, que vem sendo implementado desde 2008, e no último ano passou a contar com as primeiras formações em Justiça Restaurativa. Antes de iniciar o Escola+Paz, os servidores públicos das secretarias envolvidas e os consultores contratados para atuar nos Territórios passaram por uma formação básica inicial de alinhamento metodológico. Esses seis consultores também participaram de uma formação dada pela AJURIS, que durou um ano e seis meses, da qual a pesquisadora pôde comparecer à aula de encerramento. Cada um deles é responsável por um dos territórios e escolas abrangidas naquela região.

Após, por meio de oficinas, formações e estágios práticos, foram qualificados cerca de 600 facilitadores de círculos de paz conflitivos e não- conflitivos (chamados de *facilitadores de paz e restaurativos*, respectivamente). O público-alvo incluiu professores, equipes diretivas, membros da comunidade escolar em geral, moradores rede e equipes dos Centros da Juventude, totalizando 106 escolas que receberam a capacitação. Todas as formações possuem níveis que vão do básico ao avançado, sendo sempre supervisionadas. Os cursos são gratuitos e não requerem escolaridade específica. Além dos facilitadores e consultores, o projeto conta com supervisores, instrutores e multiplicadores. Sobre esse últimos, eles têm por papel divulgar e ofertar a formação em outras escolas e instituições da

19

Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/busca?palavraschave=JUSTI%C3%87A+RESTAURATIVA>. Acesso em 25 de abril de 2019.

comunidade abrangida. Foram formados 57 jovens multiplicadores, que podem implantar círculos de paz.

A meta do projeto é que até junho de 2019 sejam formados no total 1.200 facilitadores. As formações também se dividem em turmas básicas e avançadas (deseja-se até meados de 2019 a conclusão de 48 turmas Formação Básica e 12 turmas Formação Avançada). Capacitados, a intenção é que todos auxiliem no trabalho de criação de núcleos de Justiça Restaurativa, na promoção da cultura de paz e na solução de conflitos escolares.

Ainda no âmbito da SDSTJDH, a FASE, que vem já há algum tempo oportunizando aos seus servidores capacitações em Justiça Restaurativa, ofertou recentemente a 25 colaboradores uma capacitação em círculos de paz não conflituos, com o objetivo de que eles pudessem usá-los como ferramenta para dirimir conflitos internos.

A Secretaria de Segurança Pública, por ocasião do POD, também promove capacitações dos servidores pertencentes à Brigada Militar e Polícia Civil, atuantes nos Territórios. O objetivo é de que eles possam lidar com os anseios dos jovens da melhor maneira, em prol da construção de uma cultura de paz em conjunto com a população, desenvolvendo-se a segurança cidadã. Desatrelado do POD, o relatório da Comissão Executiva do Protocolo de Cooperação também apontou a realização de seminários de sensibilização de servidores atuantes nos estabelecimentos prisionais. Sobre o Programa Mediar da Polícia Civil, também não se teve acesso à capacitação, apenas se sabendo que há previsão de que aqueles que atuarem nos núcleos de atendimento devem ser obrigatoriamente capacitados em curso específico de métodos autocompositivos, a ser ofertado pela Academia de Polícia²⁰. Em relação à SUSEPE, identificamos a realização de curso de formação específica para corretores penitenciários, no qual a Justiça Restaurativa figurou como módulo.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça capacita público interno e externo já há algum tempo. Para atuar nos CEJUSCs nas práticas restaurativas, os facilitadores devem obrigatoriamente ter realizado uma das capacitações aceitas pelo Tribunal de Justiça. Nos últimos três anos investiu-se bastante na capacitação de servidores e magistrados, dividindo-se os cursos em parte teórica e estágio prático, este último devidamente supervisionado. Em outubro de 2016, iniciou-se o Curso Presencial de Formação de Facilitador de Círculos de Justiça Restaurativa e de Construção de Paz e Lideranças Restaurativas (40h), que segue com

²⁰ Decreto Estadual nº 54.406/2018

a formação à distância e prática. Participam da formação aproximadamente 200 pessoas, entre magistrados e servidores, além de indicados de outros órgãos e entidades parceiros na execução do programa²¹. Uma vez facilitador, também está sendo oportunizada a capacitação como supervisor e instrutor. O programa de formações é um desdobramento do Programa Justiça para o Século XXI.

Importa destacar os Servidores da Paz, iniciativa que se trata da sensibilização e formação de servidores, seja mediante promoção de eventos como palestras, seja pelas capacitações. A ideia é que, além do atendimento ao público externo, os servidores conheçam e se identifiquem com a filosofia restaurativa e a instituição possa melhorar o clima organizacional.

No caso da Defensoria Pública, o Projeto de Modernização Institucional (PMI)²² prevê capacitação voltada para servidores e defensores-públicos. Identificamos que a temática restaurativa fez parte dessas atividades, mas não há maiores informações públicas. Outra iniciativa é o Projeto Virando a Página, promovido pelo Centro de Referência em Direitos Humanos e o Centro de Estudos, Capacitação e Aperfeiçoamento da Defensoria-Pública, que voltou-se à capacitação de adolescentes submetidos às medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, totalizando 12 adolescentes, 4 oficinas, numa carga-horária total de 12 horas.

Por derradeiro, sobre o Ministério Público, apenas se sabe que ele geralmente atua como parceiro com outras instituições do Poder Executivo e Judiciário, nas capacitações voltadas a professores, assistentes sociais, agente de guarda municipal, e integrantes do sistema de Justiça. Identificamos uma formação continuada em educação e direitos humanos, desenvolvida em parceria com a Secretaria de Educação.

5.2.3. Comunicação

5.2.3.1. Publicidade

O fornecimento de informações públicas e de amplo acesso é uma tarefa que deve ser sempre exigida das instituições. Trata-se de um retorno à comunidade do trabalho que está sendo feito, já que é para ela que ele se destina. Como já apontamos, não foi fácil encontrar

²¹ Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=355082>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

²² Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/27628/pmi:-defensores-publicos-com-atuacao-na-area-da-infancia-e-da-juventude-realizam-capacitacao/termosbusca=justi%C3%A7a%20restaurativa>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

informações suficientes. Essa foi uma deficiência encontrada em todas as instituições analisadas.

Sentimos a necessidade de mais dados sobre as práticas, estruturas, normas, principalmente. Ficamos nos questionando como chega a uma pessoa leiga, que não tem o hábito investigativo de um pesquisador, a notícia de que a Justiça Restaurativa existe por aí, presente em diversas instituições do estado. Sobre o tipo *notícias*, fizemos questão de elaborar uma tabela apresentando os resultados encontrados nas ferramentas de busca de cada site oficial para as citações dos termos “Justiça Restaurativa” e “Protocolo de Cooperação”.

Quadro 9 - Notícias veiculadas nos sites oficiais - Out/2016 a Mar/2019

	TERMO “PROTÓCOLO DE COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA UMA POLÍTICA (...)”	TERMO “JUSTIÇA RESTAURATIVA”
GOV	1	31
SEC. EDUCAÇÃO	0	21
SDSTJDH	4	12
FPE	0	0
FASE	1	5
SEC. SAÚDE	0	0
SSP	0	20
MP	0	2*
AL	2	7
DPE	3	19
PGE	0	2
TJRS	2	50

Fonte: Elaboração própria.

* palavra restaurativa somente

Embora pequeno o trabalho de divulgação das atividades, é importante frisar que as notícias serviram muito para conhecer práticas realizadas, porque, em quase todos os sites, nas abas relativas à estrutura organizacional e aos programas e projetos, quase não há referências. Fala-se na dificuldade de saber características básicas, como organograma da instituição, que dirá na menção direta a algo que se trate de Justiça Restaurativa. Até mesmo legislações, que deveriam ser facilmente localizadas, foram difíceis de encontrar, e, por essa razão, desconfiamos do que pode estar “escondido” por aí pelas intranets e pastas de rede.

No caso do Escola+Paz e o do Programa JR 21 percebemos uma realidade diferente. Há material, há seções específicas para tratar das iniciativas, há normativas regulando, há inclusive sites específicos. Esse fato talvez se deva, no caso do primeiro, à injeção de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e dos critérios de avaliação dele para continuação do fomento, e, no segundo caso, pelo seu tempo de implementação, que já completa – considerando o período em que era apenas um projeto- cerca de 10 anos.

Nesse contexto, cabe ofertar aos que compõe a realidade gaúcha a sugestão dada pelo Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil (GRINOVER, *et. al.*, 2014) , que tratou de analisar em 2014 a implementação da mediação pelas instituições públicas do país:

Se a prática se destina a atender uma comunidade menor, cabe essa tentativa de aproximação e inserção na comunidade; se a prática for realizada em regiões metropolitanas, cabe o investimento em divulgação via meios de comunicação. (GRINOVER *et. al.*, 2014, p.187)

A indisponibilidade de informações públicas foi a maior dificuldade enfrentada na produção desta pesquisa. No material referente a muitas das ações não há clareza e exatidão sobre elementos básicos, tais como objetivos e metas, locus de incidência, público-alvo, atribuições e atividades, que dirá resultados. Surge também a dúvida se esses requisitos são claros aos próprios implementadores, o que nos suscita a hipótese de que muitas das iniciativas ainda são experimentais.

O cenário encontrado nos revela uma realidade que exige maior atenção. Fraqueza de outras políticas públicas, é importante que os dados sejam registrados e armazenados, transmitindo-se de governo a governo e, no que couber, que sejam de acesso público. Entendemos que essa é uma difícil tarefa, muito porque os fluxos de comunicação das informações dependem da resposta de uma série de atores. Mas também sabemos que esse é um passo importante para qualquer política pública, e, sobretudo, àquelas que dizem com Justiça Restaurativa, pois o momento atual ainda é de construção de uma identidade dessas políticas. Fornecer dados e ter acesso a eles, portanto, é maneira para que esse trabalho de construção da identidade da Justiça Restaurativa no estado e no país seja realizado com mais facilidade. Assim, é importante frisar a necessidade de investimento no registro de dados, qualitativos ou quantitativos, bem como sua organização e sistematização.

5.2.3.2. Atuação em rede

Em maio, ainda antes da aprovação da Resolução nº 225 do CNJ aconteceu a reunião preparatória para assinatura do Protocolo de Cooperação. Seguido da assinatura do Protocolo de Cooperação, dois meses após, nova reunião foi realizada, na qual foi discutido o âmbito de incidência das ações, as intenções das instituições e os objetivos traçados. Houve consenso sobre a necessidade de que as instituições residissem seus esforços na capacitação de profissionais, mas também que elas sofressem uma certa padronização. Pontuou-se a necessidade de alinhamento e utilidade dos princípios restaurativos na execução de todas as práticas, e que a Comissão Executiva se comprometesse a dar efetivo suporte a quem está implementando. Restou acordado que os representantes das instituições participariam de uma oficina de planejamento de políticas públicas.

A segunda reunião oficial foi em formato de palestra, no evento "Justiça Restaurativa: a experiência canadense com crimes de maior potencial ofensivo", que ocorreu em março de 2017 e foi divulgado como uma iniciativa conjunta decorrente do Protocolo de Cooperação. Contudo, o que iniciou com uma aparente periodicidade e organização, arrefeceu. Não se tem conhecimento de outras reuniões oficiais que ocorreram de lá pra cá, pelo menos não obtivemos acesso a eventuais atas.

Em entrevista à representante da Coordenadoria Administrativa, foi-nos explicado que as instituições quase não dialogaram conjuntamente, sendo que algumas pouco ou nada contribuíram para as tarefas de detecção, sintetização e monitoramento das iniciativas restaurativas:

Não foram cumpridos os prazos burocráticos. Em 2018 não foi atualizado junto com as instituições o quadro de ações. A gente conseguiu estabelecer os eixos principais que a gente tá trabalhando, atualizar um pouco o que tá sendo feito, mas não conseguimos consolidar num documento final. E um não tem voz de comando sobre o outro, então é aquela função. (Entrevistado representante da Coordenadoria Administrativa)

No âmbito da Comissão Executiva, portanto, foi isso que ocorreu. Contudo, se percebe que algumas instituições articularam e trabalharam em parceria, embora se tratem de esforços pontuais.

A única iniciativa que foi divulgada como promoção conjunta de todos os partícipes do Protocolo de Cooperação trata-se de um circuito de palestras, denominadas de Jornadas de Justiça Restaurativa - Unindo o Rio Grande Pela Construção da Paz. Não se sabe de feitos maiores, como a consolidação de fluxos e procedimentos entre as instituições, que é um trabalho necessário, tendo em vista que a Justiça Restaurativa envolve várias peculiaridades

do sistema de justiça, cada uma referente a uma das instituições estudadas. Um sistema de justiça funciona como uma engrenagem, em que pese as instituições possam funcionar sozinhas. A estipulação de fluxos e procedimentos é importante para que não haja repetição no tratamento dado aos casos que chegam, evitando-se revitimizações e contradições nos atendimentos.

Ou seja, para que uma política, depois de formulada, seja implementada com sucesso, deve-se pensar na comunicação interorganizacional das normas, das atividades e dos recursos, refletindo-se em como as atividades são distribuídas, comunicadas, organizadas e entendidas pelos implementadores. Sobre essa necessidade, a pesquisadora Vera Andrade aponta que a criação de redes é importantíssima às práticas restaurativas vez que serve “para otimizar a comunicação e o diálogo entre os Programas, bem como entre os Programas de Justiça restaurativa e a Justiça penal e juvenil, com vistas à otimização dos mecanismos colaborativos e de quebra de resistências” (ANDRADE, 2014, p.168). Nesse sentido, as parcerias são um mecanismo para evitar que a Justiça Restaurativa não dependa de um único ator do sistema de justiça.

Nos casos em análise, o nível de ação conjunta foi promovido de forma distinta por cada instituição e em cada ação identificada, mas se percebeu que a formalização dessas parcerias tem sido realizadas por meio de termos de cooperação ou protocolos de intenções.

Em relação ao Governo do Estado, a SDSTJDH e a Secretaria de Educação parecem cooperar entre si, vez que os seus projetos tratam-se principalmente da infância e juventude e do contexto escolar. Essa é a realidade do Escola+Paz, que desenvolve comunicação direta com as CIPAVES. De se apontar também o desenvolvimento de competências dos servidores das instituições integrantes da Secretaria de Segurança Pública (Brigada Militar, Polícia Civil) e Guardas Municipais, que são treinados para atuar nos Territórios da Paz, de acordo com os princípios da segurança cidadã.

Provavelmente muita coisa acontece sem que se saiba das articulações. Ainda sobre o Programa de Oportunidades e Direitos e o Escola+Paz, é importante sinalizar o relato do entrevistado representante da Coordenadoria Administrativa do Protocolo objeto deste estudo: “Se tem posto de saúde localizado no Território do POD, a gente chama eles também, porque eles fazem parte da rede.” Contudo, não está claro que rede é essa, nem sobre o papel da Secretaria da Saúde no projeto. Muita coisa que é feita pela *rede* não está desenhada em lugar algum e acontece por conveniência, oportunidade ou por ajustes realizados entre gestores.

Além disso, o mesmo entrevistado conta que corriqueiramente chegam notícias de aplicação de práticas restaurativas em escolas, que não necessariamente estão atreladas ao Escola+Paz - que conta com uma aparelhagem importante para o processo de implementação -, gerando-se, assim, a preocupação sobre se o que está sendo realizado nesses locais e se se trata mesmo de Justiça Restaurativa: “quando começa a ficar batido, começa a aparecer o risco do mau uso da metodologia, a flexibilizar, a dizer que algo é JR e não é. E aí a pessoa diz ‘a JR não dá certo’, mas aí tu vai ver e ela não utiliza a metodologia como deve ser feita” (relato do entrevistado).

As maiores articulações ainda têm sido promovidas pelo Tribunal de Justiça. Historicamente, ele é apoiador de eventos de divulgação das práticas restaurativas e dos cursos de formação e capacitação de facilitadores que ocorrem em outras instituições e na sociedade civil. O Programa Justiça Restaurativa para o Século XXI, inclusive, tem como uma de suas diretrizes a articulação de redes com instituições públicas e sociedade civil, notadamente na área de segurança e de apoio psicossocial. Para tanto, nove protocolos de cooperação interinstitucional foram firmados a nível local, convênios que são geralmente realizados com partícipes, tais quais representantes regionais do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, além de prefeituras, câmaras municipais e faculdades. O objetivo, em geral, é o de promover estratégias de pacificação social baseadas na difusão dos valores e princípios e no desenvolvimento das práticas restaurativas para prevenção e transformação construtiva de conflitos em âmbito judicial e extrajudicial nas comarcas, mediante a conjugação de esforços para viabilizar a formação de servidores públicos e voluntários a fim de atuarem como facilitadores de práticas restaurativas, seguindo as formações e diretrizes do programa e tendo como base de aprendizagem prática a unidade jurisdicional firmatária.

Também tomou-se conhecimento de que ocorreram tratativas buscando-se a promoção de uma aproximação interinstitucional das áreas da justiça e segurança no estado, com objetivo de discutir possibilidades de aplicação das práticas restaurativas no âmbito da Brigada Militar e da Justiça Militar, a saber, conflitos entre os Policiais Militares e a população, nas atividades próprias de policiamento e, mais além, cooperação na criação de Comitês Comunitários de Justiça Restaurativa. Outrossim, fruto de convênio já assinado entre a mesma Secretaria e o Tribunal de Justiça prevê a inclusão da Justiça Restaurativa nos procedimentos das Centrais de Alternativas Penais, que ainda não foram instaladas.

O Tribunal de Justiça também estabeleceu parceria com a 6ª Coordenadoria Regional de Educação, de modo que os voluntários que atuavam nos procedimentos restaurativos da

instituição judicial passaram também a atuar como facilitadores nos círculos de construção de paz da CIPAVE. Ficou acordado por eles a realização de reuniões mensais para avaliação do andamento das atividades.

Há também a pactuação de um protocolo de intenções entre Tribunal de Justiça e Ministério Público, voltado ao desenvolvimento de um projeto que visa vítimas de crime de roubo. Para tanto, é atribuição do Núcleo da Paz do CEJUSC de Porto Alegre (TJRS) assessorar o processo de implementação do projeto do Ministério Público, bem como realizar os círculos de Justiça Restaurativa de apoio e suporte às vítimas e círculos de sensibilização, cuidado e avaliação com os profissionais envolvidos na execução da iniciativa.

Esses são os principais trabalhos que identificamos a presença de uma parceria entre instituições, a maior ou menor grau. A maioria das atividades conjuntas identificadas tratam-se de seminários, congressos, palestras e formações pontuais, que envolvem outras temáticas além da Justiça Restaurativa. Em sua maioria, as iniciativas promovidas pelos atores do Protocolo foram ações de sensibilização.

Mais uma vez, é importante apontar o papel de outros atores nesse processo de articulação da rede. Foi identificado em várias ações a realização de parcerias com associações de bairro e faculdades locais, que fazem o papel de divulgar as iniciativas à comunidade, captar voluntários, formar facilitadores e lideranças locais, e, em relação ao último, fornecer espaço físico e recursos materiais. Nesse sentido, adotamos mais uma vez ao contexto da implementação de Justiça Restaurativa a recomendação produzida no Relatório do Estudo Qualitativo sobre Boas Práticas em Mediação da Fundação Getúlio Vargas: “a despersonalização e institucionalização não afastam a necessidade de articulação do programa com a sociedade civil, permitindo sua efetiva participação por meio de parcerias e da construção de redes de atuação” (GRINOVER *et. al.*, 2014, p. 180). A popularização das ações é um fator primordial que deve ser constantemente observado no caso da Justiça Restaurativa, vez que a sociedade civil é, primariamente, o público-alvo de suas ações. Isso também credita um caráter mais democrático às práticas, que passam a considerar e adaptar-se de acordo com contextos próprios das comunidades em que estão inseridas.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou compreender se a construção de uma ferramenta formulada pelo Estado, neste caso, um Protocolo de Cooperação, é uma medida capaz de fomentar a implementação de forma significativa a Justiça Restaurativa no ERS. Para responder a essa pergunta, analisamos o processo de formulação da normativa em estudo e a atividade das instituições partícipes.

Análise do Processo de Formulação

Com efeito, a redação da norma conta com vários elementos necessários ao desenho de uma política pública. Identificamos a presença de todos os elementos propostos (*valores e princípios, terminologias, metodologias, contexto, tipos de conflito, áreas de atuação, atores e papéis, público-alvo, objetivos, diretrizes, prazos e mecanismos de colaboração*), porém, eles poderiam ser mais desenvolvidos, de maneira a orientar melhor o trabalho daquelas instituições que tinham por real desejo cooperar na implementação.

Conforme defendido pela abordagem *Top Down*, a clareza e a objetividade são fatores importantes para conferir maior força normativa a um estatuto. Apesar de todas as dificuldades conceituais ainda enfrentadas no campo restaurativo, a redação *de objetivos e diretrizes* carece de melhor organização. No mesmo sentido, identificamos que *princípios e valores* se confundem. Diante desse cenário, o implementador necessita recorrer à leitura de outros materiais, tais como os *pressupostos normativos* que, felizmente, foram apontados pelo Protocolo. Por outro lado, a abstração também pode ter sido uma opção do formulador para dar liberdade aos implementadores, tendo em vista que a Justiça Restaurativa ainda é um conceito aberto e tem por natureza a adaptabilidade a contextos e necessidades diferentes.

Entendemos que o objetivo precípua da norma foi o de instaurar um ambiente de cooperação mútua entre instituições formais, as quais possuem, em tese, aptidão para dar impulso à Justiça Restaurativa no estado. Contudo, verificamos que poderia ter-se apostado em *mais mecanismos de colaboração*, bem como a definições de possíveis *papéis e atribuições* para cada ente, propostas de fluxos, enfim, tudo aquilo que contribuíssem para a execução de um trabalho em rede. Em contrapartida, a formulação de uma Comissão Executiva e de duas Coordenadorias foi uma boa ideia para o monitoramento das atividades promovidas pelas instituições. Algumas responsabilidades também foram definidas, como a apresentação de rol de atividades que estavam sendo ou iriam ser desenvolvidas, mas o retorno das instituições não foi a contento.

Análise da ação das instituições partícipes

Identificamos a existência de várias iniciativas em Justiça Restaurativa atualmente no estado. Contudo, quando partimos para a análise das categorias adotadas – *estrutura normativa, estrutura organizacional, comunicação* -, a ideia foi perceber se essas ações continuavam a ocorrer de forma isolada, sem comunicação em rede e dependentes da vontade de certos personagens.

O que encontramos foi uma carência praticamente geral nas instituições analisadas. Em relação às *estruturas normativas*, falta de regulação de práticas e da dinâmica organizacional e/ou tensões com outros mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Não há textos normativos formalizando certas práticas, o que seria um passo favorável à inserção permanente dessas iniciativas no bojo das instituições. Em relação às *estruturas organizacionais*, ausência de setores específicos, agentes designados, fatores que levam a crer que muitas das iniciativas encontradas possuem caráter passageiro, ou dependem da vontade de administrações e gestões, que periodicamente mudam.

Nesse contexto, percebemos que as iniciativas restaurativas ainda orbitam ao redor daquelas que já possuem experiência e notoriedade no assunto. O Tribunal de Justiça ofertou conhecimento técnico, que serviu à capacitação de facilitadores e gestores de outras instituições. Ainda, continuou a protagonizar o papel de articulação da rede, fato que pode ser visto na elaboração dos protocolos de cooperação a nível local em parceria com as representantes regionais das entidades signatárias do Protocolo estadual.

Importante notar também o esforço realizado pelo Poder Executivo, que contém em várias de suas secretarias iniciativas de Justiça Restaurativa. Foi possível identificar ações em todos os eixos preconizados pelo Protocolo de Cooperação (Segurança Pública, Assistência Social, Educação e Saúde), priorizando-se o atendimento de pessoas em vulnerabilidade social, bem como as pertinentes ao enfrentamento de conflitos, infrações, violências, drogadição e criminalidade.

Na contramão desse cenário, a *capacitação*, nos pareceu ser uma preocupação latente em todas aquelas instituições com práticas mais consolidadas. Muitas inclusive despontam com uma quantidade interessante de iniciativas restaurativas, que em sua maioria tratam-se de eventos formativos. O foco do investimento é na formação de servidores e sociedade civil para atuar nos mais diversos papéis que envolvem as práticas restaurativas, o que faz crer que

as instituições compartilham da importância dos processos de formação como forma de construção de uma base sólida e perene das iniciativas restaurativas nos entes formais.

Isso é um avanço e tanto e corresponde a uma seriedade assumida por quase a totalidade das instituições partícipes, visto que antigamente testavam-se práticas sem que as pessoas envolvidas estivessem devidamente capacitadas. Há também apreciáveis diferenças nas iniciativas analisadas. Contudo, a metodologia dos processos circulares de Kay Pranis, é, sem sombra de dúvidas, a mais utilizada. Acreditamos que essa característica se deve à trajetória no estado, na qual as instituições que há mais tempo vêm introduzindo a JR, tem a preferência pelos círculos.

No caso da *comunicação*, por fim, ainda há muito o que se fazer. A importância de se fornecer à população dados públicos é urgente. A promoção de material informativo pelas instituições – afora o que já vem sendo produzido pela academia – é medida importante para que a sociedade, cada vez mais, passe a conhecer *o que é a Justiça Restaurativa*. O trabalho da academia, a despeito de toda sua importância, possui certas restrições, porque tem dificuldade de atingir certas camadas da sociedade, realidade que é completamente diversa das instituições partícipes do Protocolo. Por outro lado, é necessidade premente que os atores implementadores aqui estudados cada vez mais estabeleçam parcerias com pesquisadores acadêmicos, a fim de sanar lacunas formulação e implementação que existem atualmente.

Na mesma medida, pouco se percebeu de articulação da rede. Isso é uma medida importante para que as instituições e os gestores que as compõe se conheçam entre si, trocando experiências, de forma a fazer correções em seus próprios processos de trabalho e a evitar ruídos na comunicação. Como dito no capítulo 2 deste trabalho, a Justiça Restaurativa está inserida dentro de um sistema de justiça. Hoje, ela coexiste com instituições formais e cresce no seio delas, dependendo que funcionem saudável e harmonicamente, para que se provoquem mudanças significativas no que hoje nos é ofertado, ou seja, a justiça retributiva.

Considerações finais

A criação do Protocolo de Cooperação é um avanço significativo, sendo principalmente no plano simbólico que seus reflexos residem, surtindo, porém, poucos efeitos práticos. Inegável é a importância do simbolismo, que se constitui num poder de construção da realidade, afirmando e instituindo no mundo valores e conceitos. O poder simbólico “faz ver e faz crer” (BOURDIEU, 2003), transformando a ação de atores implementadores, no que se relaciona às formas de enfrentar e tratar conflitos institucionalmente. Contudo, a despeito

dos efeitos surtidos neste plano, a normativa não foi capaz de instaurar um ambiente de cooperação muito maior do que o já existente anteriormente à pactuação.

Uma normativa deste porte, que envolveu a participação de representantes de todos os Poderes do estado, com certeza, gera responsabilidades e fomenta um espaço democrático de formulação e implementação na política, onde todas as instituições podem opinar e estabelecer critérios conjuntamente. Daí decorre a importância de se realizar parcerias e de se estabelecer relações sólidas entre diferentes atores, públicos e privados - coisa que identificamos ainda ser uma deficiência, a interação entre as equipes partícipes do Protocolo e seus projetos -, pois essa é uma boa estratégia para que as iniciativas restaurativas não sejam dependentes de um único ator do sistema de justiça, de centralização e de concentração, alterando-se uma característica histórica no Brasil que é a personalização das iniciativas.

No caso do processo de formulação, sugerimos a adoção de procedimentos ou parâmetros mínimos que possam auxiliar na execução das práticas. Para tanto, elementos importantes para a consecução da política podem ser identificados através da resposta detalhada a perguntas, tais como: Quais recursos humanos, financeiros e organizacionais precisamos para atender, divulgar e capacitar? Quais desafios encontramos dentro da instituição para implementar alguma ação? Como verificaremos que a implementação foi um sucesso? “Uma boa prática é aquela capaz de subsistir e de se aprimorar ao longo do tempo, consolidando-se para melhor atender aos objetivos que propõe atingir”. (GRINOVER *et. al.*, 2014, p.180)

A ideia de que a edição do Protocolo de Cooperação possa ter a capacidade de legitimar a ação dos atores da cúpula até a base, de forma que pudesse autorizá-los a agir, enfrenta dificuldades quando esbarra nas limitações estruturais e organizacionais das instituições. Sem dúvida, a destinação de orçamento específico auxiliaria a superar um ponto nevrálgico que é a personalização e voluntariedade nos processos de implementação. Discutir esses desafios é fundamental para evitar que essas fraquezas sejam replicadas em outras experiências e contextos. As dificuldades enfrentadas são importantes para que outras instituições que não as tradicionalmente envolvidas com Justiça Restaurativa possam incluir a temática em suas agendas e prioridades.

É difícil ter certeza de que todas as ações encontradas são reflexos diretos do compromisso firmado pelas instituições signatárias do Protocolo de Cooperação. Em outras palavras, não há como se saber se o implementador voltou sua atenção à temática restaurativa

porque a colocação do assunto na agenda estatal o fez assim agir. Por isso, é possível afirmar que o principal desafio identificado nas ações estudadas é a sua efetiva institucionalização, que permita o seu funcionamento e aprimoramento constantes.

Os resultados desta pesquisa permitem concluir que a realidade no Estado do Rio Grande do Sul apresenta muitas similitudes com as tendências de formulação e implementação de práticas no país. Sim, de fato, nos parece que outro momento está a ocorrer no estado gaúcho, no qual há a preocupação em institucionalizar a Justiça Restaurativa, em que pese seu caminho ainda dependa do protagonismo e impulso de certos atores, sobretudo, o Poder Judiciário.

A preocupação com a institucionalização reside no fato de que as ações ainda podem sucumbir às mudanças institucionais. É preciso vencer as descontinuidades, que historicamente ocorrem na implementação da Justiça Restaurativa no estado e no país, e que decorrem dos lapsos temporais ou das decisões hierárquicas. Temos a dúvida se o próximo governo manterá o trabalho de tentativa de articular as instituições. Por outro lado, a institucionalização é um ponto que ainda preocupa, e deve ser pensada com muito cuidado, porque não se deseja que essas iniciativas se moldem ao sistema de justiça tradicional, mas sim o inverso, que elas possam fazer com que o sistema tradicional revise a si próprio.

Com efeito, um alto grau de institucionalização implica regras consolidadas, que garantam o perfil e a continuidade no tempo de uma prática ou de procedimentos. No entanto, desconfiamos que a edição de uma futura lei seja realmente capaz, por si só, de promover grandes mudanças no cenário. A própria continuação da cooperação firmada no estatuto em estudo, ainda que lá conste o termo *política de Estado*, em razão da assunção do novo governo, dependerá de novos arranjos políticos. Assim, o fortalecimento de instituições formais e outros atores parece ser uma necessidade premente.

Eis, assim, o estado da arte da implementação da Justiça Restaurativa no Rio Grande do Sul, a partir de um marco temporal protagonizado pela assinatura de um Protocolo de Cooperação Interinstitucional. A partir das lacunas e das insuficiências identificadas - e também considerando os acertos -, acreditamos que este trabalho, no que couber, é capaz de auxiliar as instituições na revisão de cursos, prioridades, objetivos e metas.

Por fim, importa dizer que, por ter natureza multidisciplinar, a política pública tem papel relevante na vida de todas as pessoas, em todos os setores da sociedade. Sua existência está genuinamente relacionada à possibilidade de contribuir para a melhoria e o bem-estar das

sociedades. Howlett, Ramesh e Pearl (2013), defendem que políticas públicas bem sucedidas requerem processos eficazes para produzi-las. É necessário ofertar aos governos conhecimentos, técnicas e processos capazes de construir boas políticas, conseguindo que o processo político supere as suas irracionalidades, inconsistências, demandas conflitantes e falta de cooperação. Todos esses fatores, de acordo com os autores, são fontes de políticas pouco resistentes. Esses problemas quase que inerentes ao processo político em todos regimes e sistemas políticos, clamam por explicações e soluções.

REFERÊNCIAS

ACHUTTI, Daniel. **Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANDRADE, Vera Regina Pereira (Org). **Pilotando a Justiça Restaurativa: O papel do Poder Judiciário**. Relatório Analítico Propositivo. Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais. Brasil: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

ARRETCHE, Martha. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 7-9.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Protocolo de Cooperação Interinstitucional para Difusão da Justiça Restaurativa**. Brasília: AMB, 2014.

BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano Lopes. **Da aplicabilidade da justiça restaurativa aos crimes contra a ordem tributária transnacionais no mercosul: uma proposta para a criação da câmara de justiça restaurativa do Mercosul**. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Portugal: LDA, 2009.

BRAITHWAITE, John. **Restorative justice and responsive regulation**. Oxford: Oxford Press, 2002.

BRANCHER, Leoberto; SILVA, Susiâni (Org) **Justiça para o século 21: instituindo práticas restaurativas: semeando justiça e pacificando violências**. Porto Alegre? Nova Prova, 2008.

_____. FLORES, Ana Paula. Por uma Justiça Restaurativa para o século 21. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Capes. **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em: <<<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Decreto 7.037/2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Brasília, DF, 2009.

_____. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

_____. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília, DF, 2012.

_____. **Lei 13.140/2015**. Brasília, DF, 2015.

_____. **Lei 13. 150/2015**. NCPC (Novo Código de Processo Civil). Brasília, DF, 2015.

_____. **Lei 8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.** Brasília, DF, 1990.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7006/06.**

_____. **Projeto de Lei 8045/2010.**

_____. **Lei nº 14.030/2012.**

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política.** Tradução de Carmem Varriale et al. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.

BRAITHWAITE, John. Accountability and Responsibility Through Restorative Justice. Em: DOWDLE, Michael. **Rethinking Public Accountability.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BRANCHER, Leoberto N.; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (orgs.). **O Direito é Aprender.** Brasília: FUNDESCOLA/Projeto Nordeste/MEC, 1999.

_____; FLORES, Ana Paula. Justiça Restaurativa para o Século 21. In: **Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225.** Brasília: CNJ, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa.** a. 34. n. 133. Brasília, 1997.

CAMPBELL, John L. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. In **Theory and Society.** v. 27, n.5, p. 377-409, 1998.

CANFIELD, Raíssa Lammel. “**Justiça Dialogal**” x **Justiça Tradicional: uma análise do processo de implementação da justiça restaurativa no Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

CANZI, Maria Alice. **Violências e Indisciplinas/Incivilidades escolares: Um estudo em escolas de Porto Alegre/RS, Santa Rosa/RS e Chapecó/SC.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHRISTIE, Nils. Conflict as property. **The British Journal of Criminology.** v. 17, n.1, 1977.

_____. **Resolução nº 225/2016.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Resolução nº 125/2016.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: em < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579> >. Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Portaria 16/2015.**

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 118/2014.** Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria; MARQUES, Eduardo. (Orgs). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. (Org.) **Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225.** Brasília: CNJ, 2016.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ERS. **Lei Complementar nº 132/2009.** Lei Orgânica da Defensoria Pública.

_____. **Resolução CSDPE nº 3/2017.**

_____. **Resolução DPGE nº 07/2017.** Cria o Centro de Mediação e Conciliação.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Renato Duro. **Relações de Poder e Controle no Currículo do Curso de Direito da FURG.** Tese de Doutorado. Pelotas: UFPel, 2014.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, vol. 94, n. 4, 1979.

FACCIOLY, Cesar. **Seminário debate policiamento comunitário e justiça restaurativa como aperfeiçoamento das práticas policiais.** Porto Alegre: Secretaria de Segurança Pública, 2017. Disponível em: <<https://ssp.rs.gov.br/seminario-debate-policiamento-comunitario-e-justica-restaurativa-como-aperfeiçoamento-das-praticas-policiais>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Multidisciplinariedade no Estudo das Políticas Públicas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria; MARQUES, Eduardo. (Orgs). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 11-21.

FARRANHA, Ana Claudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e metodologia para pesquisa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies.** v.5, n. 2, P. 162-174, 2018.

FURQUIM, Saulo Ramos. A Justiça Restaurativa e sua Aplicabilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista Jurídico Luso Brasileira**. Ano 1, nº 2. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015.

GIONGO, Renata Cristina Pontalti. **Justiça restaurativa e violência doméstica conjugal : aspectos da resolução do conflito através da mediação penal**. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais). Porto Alegre: PUCRS, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Et.al.* (coord.) **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). **Sistematização e Avaliação de Experiências de Justiça Restaurativa**. Brasil 2006.

LASWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEÃO, Maria Augusta C. B. C. **Dez anos de justiça restaurativa no Brasil: uma perspectiva crítica dos projetos-piloto de Porto Alegre, de São Caetano do Sul e do Núcleo Bandeirante**. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2016.

LEON, Peter De. The Historical Roots of the Field. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 39-57.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 21. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006>. Curitiba, 2013. Acesso em março de 2018.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Discurso de posse**. Brasília: DF, 2014. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/.../noticiaNoticiaStf/.../discursoMinistroRL.pdf Acesso em 25 de abril de 2019.

LINDBLOM, Charles E; WOODHOUSE, Edward J. **The Policy-Making Process**. United States: Englewood Cliffs, 1968.

LYRA FILHO, Roberto Lyra. **Para um Direito sem Dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980a.

_____. **O direito que se ensina errado**. Brasília: Obreira, 1980b.

MARSHAL, C; BOYACK, J.; BOWEN, Helen. Como a justiça restaurativa assegura a boa prática? Uma abordagem baseada em valores. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.C.; PINTO, R.S.G. (Org.) **Justiça restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e PNUD, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ERS. **Provimento nº 11/2016**. Cria o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MUMME, Monica; PENIDO, Egberto; ROCHA, Vanessa Aufiero da. Justiça Restaurativa e sua humanidade profunda. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). **Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. **Resolução 2002/12**. Princípios Básicos para Utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. Disponível em <http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf>. Acesso em março de 2018.

_____. **Resolução 1999/26**.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça restaurativa: da teoria à prática**. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

_____. **A construção da Justiça Restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário: permanências e inovações no campo da administração de conflitos**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2017.

_____; ACHUTTI, Daniel. Justiça Criminal e Justiça Restaurativa: possibilidades de ruptura com a lógica burocrático-retribucionista. **Sistema Penal e Violência**. Porto Alegre: PUCRS, 2014.

PELIZZOLI, Marcelo Luiz (Org.). **Justiça Restaurativa: caminhos da pacificação social**. Caxias do Sul: Educ; Recife: UFPE. 2016.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares**. São Paulo: Palas Athena, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland ; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**, Berkeley: University of California Press, 1973.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Protocolo de Cooperação para uma Política de Estado de Justiça Restaurativa e de Construção da Paz no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.defensoria.rs.def.br/download/20161018094455image2016_10_13_160942.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Decreto Estadual nº 50.431/2013**. Institui a Câmara Restaurativa Estadual dentro da Secretaria de Segurança Pública.

_____. **Lei Estadual nº 14.427/2013**.

_____. **Decreto Estadual nº 52.010/2014**.

_____. **Decreto Estadual nº 54.410/2018**.

_____. **Decreto Estadual nº 54.406/2018**. Regimento Interno da Polícia Civil.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Parecer 126/2016**.

_____. Polícia Civil. **Portaria 168/14-GAB/CH/PC**.

SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p.211-235.

_____; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: A framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, 1980.

_____. **Effective Policy Implementation**, D.C. Heath and Company, 1981.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos. **Revista USP**, n. 101. São Paulo: USP, 2014.

_____. O Sistema de Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org). **O Sistema de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

SCHUCH, Patrice. Tecnologias da não-violência e modernização da justiça no Brasil: O caso da justiça restaurativa. **Revista Civitas**, v. 3, n.8. Porto Alegre, 2008.

SCURO NETO, Pedro. Justiça nas Escolas: a função das câmaras restaurativas. In:

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, TRABALHO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Estado do Rio Grande do Sul. **Escola+Paz**. Disponível em: <<https://www.escolamaispaz.org.br/>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L.S., COOK, S.W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal: O novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000.

SINHORETTO, Jaqueline. **A Justiça perto do povo**. Reforma e gestão de conflitos. São Paulo: Alameda, 2011.

SOCIOLOGY OF LAW. **Congresso**. Canoas: Universidade La Salle, 2018.

SOUSA JR, José Geraldo de. Por uma Concepção Alargada de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica**. Brasília: Presidência da República, v. 10, n. 90, abr/maio, 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Ano 8, n. 16. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

SOUZA, Augusto G. D. Será que acaba em samba? Reflexões sobre possíveis implicações da cultura jurídica brasileira para a implementação da justiça restaurativa no Brasil. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. v. 4, n. 3, Jul-Set, 2011.

_____; AZEVEDO, Rodrigo G. Que "Paz" é essa? Os significados do conflito na cultura jurídica brasileira e a justiça restaurativa no Brasil. Em: **Crime e Interdisciplinariedade – Estudos em homenagem a Ruth Maria Chittó Gauer**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.

TONCHE, Juliana. **A construção de um modelo “alternativo” de gestão de conflitos: usos e representações de justiça restaurativa no Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo: USP, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Programa Justiça Para o Século XXI**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_juistica/projetos/projetos/justica_sec_21/J21_TJRS_cor.pdf> Acesso em 25 de abril de 2019.

_____. **Ato nº 029/2014-P**. Planejamento estratégico.

_____. **Resolução nº 2/2018-OE.** Órgão Especial.

_____. **Resolução nº 3/2018-OE.** Órgão Especial.

_____. **Resolução nº 4/2012-OE.** Órgão Especial. Cria o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

VAES, Tineke. **The Restorative Justice Model and its Corruption: An Outlook at the Canadian Experience.** Dissertação de mestrado. Bélgica: Katholieke Universiteit Leuven/Simon Fraser University.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, **Administration & Society**, vol. 6, núm. 4, 1975.

VAQUERO, B. R. **La implementación de políticas públicas.** Dikaion, n. 16, 2007.

WALGRAVE, Lode. **Restorative Justice, Self-interest and Responsible Citizenship.** Cullompton; Portland: Willan Publishing, 2008.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e Ensino Do Direito: O Sonho Acabou.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WHEATHERLY, Richard and Michael Lipsky, Steet Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. **Harvard Educational Review**, 1977.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.** São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito.** 3ª Ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

_____; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**. v. 16, n. 2. Fortaleza: UNIFOR, 2011.

WU, Xun. *et. al.* **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos.** Brasília: ENAP, 2014.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: Um novo foco sobre o crime e a justiça.** São Paulo, Palas Athena, 2008.

_____. **Justiça Restaurativa.** São Paulo: Palas Athena, 2012.