

DESAFIOS NA MENSURAÇÃO DAS PRÁTICAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

Fernando Gonzaga Jayme*
Hilda Maria Porto de Paula Teixeira da Costa**

RESUMO

Em decorrência da expansão da Justiça Restaurativa no Brasil, como política pública, contribuindo para o estabelecimento da cultura de paz, o Poder Judiciário deve procurar novos indicadores para mensurar qualitativamente os resultados obtidos. Este artigo pretende apresentar uma reflexão sobre os indicadores a serem utilizados, apresentando algumas propostas.

Palavras-chave: Justiça Restaurativa. Política pública. Mensuração qualitativa. Indicadores comparativos.

1 INTRODUÇÃO

A Justiça Restaurativa no Brasil está em expansão, no âmbito do Poder Judiciário, a partir da compreensão de que esse meio de tratamento do conflito é uma resposta adequada ao ilícito, por respeitar a dignidade e assegurar a igualdade entre as pessoas. Todavia, como a Justiça Restaurativa pode se realizar por meio de uma variedade de medidas flexíveis que se adaptam à realidade e aos contextos jurídicos, sociais, territoriais e culturais, é preciso identificar parâmetros mínimos que lhe confirmem, no âmbito da política pública de tratamento adequado dos conflitos, instituída pelo Poder Judiciário, integridade e unidade. Desta maneira, identificam-se potencialidades e vulnerabilidades a serem, respectivamente, ampliadas ou supridas,

* Professor Associado de Direito Processual Civil na UFMG. Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Coordenador do Programa Ciranda de Justiça Restaurativa da UFMG. Conselheiro do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

** Doutoranda da UFMG, Coordenadora Geral do Comitê de Justiça Restaurativa, Desembargadora Aposentada do Tribunal de Justiça, Mediadora Judicial e Facilitadora de Justiça Restaurativa.

permitindo um plano de ações a serem implementadas para o aprimoramento da Justiça Restaurativa. Com efeito, a proposta deste trabalho é contribuir para a construção de indicadores de avaliação das práticas restaurativas realizadas no âmbito judicial.

Embora não exista um conceito teórico uniforme, a definição da Resolução nº 225/2016, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, é suficiente para acolher a Justiça Restaurativa em sua diversidade. Em linhas gerais, apreende-se do art. 1º da referida Res. CNU 225/2016, que a Justiça Restaurativa é um modo autocompositivo de solução de conflitos, por meio do qual participam, além dos diretamente envolvidos no fato, aqueles que também foram por ele afetados, ainda que indiretamente, para, dialogicamente, buscarem construir uma solução adequada para satisfação dos seus interesses e necessidades. A Justiça Restaurativa, pode-se dizer, que, para as vítimas, proporciona a reparação dos danos sofridos e a superação dos efeitos do fato danoso; para os ofensores propicia-lhes a compreensão das causas e das consequências de sua atitude, a partir da assunção da responsabilidade por seu comportamento; e, para a comunidade, a partir da compreensão das causas subjacentes do fato, promove o bem-estar comunitário e permite-lhe prevenir criminalidade e violência.

Como mencionado, há vários modos de se fazer Justiça Restaurativa, conforme se vislumbra por intermédio de relatos de experiência nacionais e alienígenas. No Brasil, predomina a opção pela metodologia dos círculos de construção de paz, elaborada por Kay Pranis e Carolyn Boyes-Watson, que vem sendo difundida pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Rio Grande do Sul (Ajuris), uma das precursoras e, atualmente, um importante centro de referência de formação, em Justiça Restaurativa, no âmbito do Poder Judiciário.

Howard Zehr, em sua obra seminal, *Trocando as Lentes*,¹ ao comparar a Justiça Restaurativa com o paradigma retributivo que norteia o funcionamento do nosso sistema jurídico, ressalta que a principal diferença reside no fato de que a Justiça Restaurativa, a partir da autorresponsabilização do autor do fato, visa fomentar o diálogo, o entendimento mútuo e a satisfação das necessidades das pessoas direta

¹ ZEHR, 2008.

e indiretamente afetadas pelo ato danoso, promovendo, assim, a melhoria dos relacionamentos e a harmonia social.

É premissa da Justiça Restaurativa o reconhecimento da conexão de todos. Assim, as atitudes de cada um reverberam nas relações subjacentes às respectivas ações e omissões. A Justiça Restaurativa, ao ampliar subjetivamente a participação dos afetados pelo conflito, concebe possibilidades de reparação dos efeitos do ato, restauração dos relacionamentos esgarçados pelo ato danoso de forma humanizada e respeitosa e, conseqüentemente, conduz à melhoria dos relacionamentos.

O foco da Justiça Restaurativa é prospectivo, o propósito é estabelecer compromissos para o porvir, ela busca uma resposta adequada para o que pode ser feito daqui por diante para que os efeitos danosos do fato sejam reparados. A Justiça Restaurativa confere às vítimas um papel primordial, são elas protagonistas do procedimento, do qual participam com iguais oportunidades, para se expressar, ouvir e contar histórias relacionadas à situação que deu ensejo à instauração da prática restaurativa que se desenvolve.

O reconhecimento da Justiça Restaurativa, enquanto proposta para mudanças relacionais, institucionais e sociais, fundamenta-se na amplificação da oportunidade de diálogo, ao proporcionar a participação das pessoas diretamente e indiretamente afetadas pelo fato, bem como das instituições e da comunidade por ele também afetadas.

A Justiça Restaurativa, a partir da edição da Res. CNU 225/2016, foi institucionalizada como uma política pública que expande a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, instituída pela Res. CNU 125/2010. Tratando-se, portanto, de uma política pública, a Justiça Restaurativa, no âmbito do Poder Judiciário, concretiza-se por meio de um conjunto articulado e integrado de programas e ações necessários para atender às demandas da sociedade.

Executada com recursos orçamentários, é imperioso que seja avaliada de maneira sistemática, integrada e institucional. Os objetivos da avaliação são vários, destacando-se a *accountability*, o dever de prestar contas à sociedade, para proporcionar o controle social e institucional da eticidade e eficiência do emprego dos recursos públicos, além de permitir, também, diagnosticar problemas e apontar possibilidades de aprimoramento da ação estatal. Trata-se, portanto, de oferecer

subsídios para a tomada de decisão, com base em evidências e para a avaliação crítica da qualidade do gasto público.

A avaliação da política pública de Justiça Restaurativa que se propõe deve privilegiar a análise qualitativa, com vistas a orientar os caminhos que as práticas restaurativas devem trilhar, para que possam se consolidar e serem aprimoradas, fundamentando o planejamento de ações futuras. Com a realização das adequações, adaptações, e eventuais correções necessárias para o máximo aproveitamento do potencial transformador que a Justiça Restaurativa ostenta.

O objetivo deste trabalho é, tão somente, apontar alguns indicadores que porventura adotados proporcionam o atendimento dos propósitos que a avaliação sistemática, integrada e coordenada da Justiça Restaurativa pode representar para ampliar o acesso à justiça e contribuir para a construção da cultura de paz.

2 DESENVOLVIMENTO

Teoricamente inexistente um conceito uniforme de Justiça Restaurativa universalizável e imune a críticas. Todavia, considerando que o objeto da presente proposição é avaliação da política pública implementada pelo Poder Judiciário, é bastante, por abranger sua diversidade e complexidade, o conceito normativo explicitado na Res. CNJ 225/2016:

Art. 1º - A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado.

Na sua forma de atuação, a Justiça Restaurativa traz subjacente a possibilidade de tornar presentes valores da comunidade, que permitem a responsabilização individual e coletiva. Os princípios orientadores da Justiça Restaurativa são os da voluntariedade, da corresponsabilidade, da igualdade, da horizontalidade, da reparação do dano, do atendimento das necessidades dos envolvidos, da confidencialidade, da informalidade, da consensualidade, da cooperação e da proporcionalidade.

Também em relação aos valores, não há consenso na literatura especializada, de modo que adotamos os da teoria construída por Howard Zehr, por ser um proeminente referencial teórico da concepção do modelo de Justiça Restaurativa em

construção no Brasil. Para o autor, três valores são da essência da Justiça Restaurativa: humildade, maravilhamento e respeito, sendo este o valor mais proeminente, haja vista que “[...] quando não respeitamos uns aos outros, não há Justiça Restaurativa, mesmo se adotamos fielmente os seus princípios”.¹

A importância dos valores para a Justiça Restaurativa é salientada por Elliot:

A Justiça Restaurativa como construção de paz é ativada através de respostas ao conflito baseadas em valores. Os valores do “Círculo” também expressam o modo como vivemos em relação aos outros. Nosso modo de lidar com os conflitos dá corpo aos valores que compartilhamos com outros em várias comunidades.²

A Justiça Restaurativa fundamenta-se em uma prática de justiça diversa da realizada sob o paradigma retributivo. Distinguem-se substancialmente, a relação de poder entre os envolvidos na Justiça Restaurativa, que traz uma visão horizontalmente compartilhada e pluralista para proporcionar o que é justo na situação conflituosa concretamente considerada. Há o respeito à singularidade dos envolvidos, a partir do seu comprometimento pessoal, para trabalhar as relações, mediante a elaboração de questões relacionadas ao conflito. Essas questões devem ser adequadas e criteriosamente elaboradas, para potencializar os aspectos positivos que podem ser extraídos da relação conflituosa, sem, necessariamente, se orientarem ou se restringirem àquilo que poderia vir a ser a resposta estatal para esse mesmo caso concreto.

A Justiça Restaurativa apresenta uma visão prospectiva almejando a realização da justiça social, ao reconhecer que o autor do fato é membro da comunidade e que também é interessado e responsável na restauração dos vínculos subjetivos afetados pelo seu ato. Ainda sob o aspecto subjetivo, a Justiça Restaurativa, ao permitir a participação da vítima e da comunidade, com o suporte de uma rede de serviços públicos disponibilizados aos envolvidos, harmoniza-se com os fundamentos da República brasileira, na medida em que se constitui em um procedimento “de base participativa e democrática, realizadora de valores, necessidades e direitos humanos das partes”.³

¹ ZEHR, 2012, p. 48.

² ELLIOT, 2018, p. 151.

³ BRASIL, 2018, p. 78.

É imperativo que a Justiça Restaurativa, enquanto política pública, preste contas à sociedade, a respeito dos investimentos destinados à sua execução, cuja imprescindibilidade e importância é didaticamente demonstrada pela Controladoria-Geral da União:

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país.

Estimular o controle social implica incentivar a sociedade a participar da vida pública em todas as nuances, enfatizando o viver coletivo e a busca pelo bem-estar comum. É importante que os governos estimulem e fortaleçam a participação de uma multiplicidade de atores na gestão pública, pluralizando as vozes no espaço público e possibilitando a construção de uma Administração mais eficiente, aberta e democrática.⁴

A despeito do dever de prestar contas, avaliações da implementação e execução da Justiça Restaurativa, no âmbito do Judiciário, apresentam-se com uma enorme complexidade, tendo em vista a insuficiência da construção, predominantemente, de indicadores quantitativos, “uma vez que se aprisionam os sentidos das histórias vivenciadas no corredor destes programas e toda a riqueza que portam”.⁵

Dessa maneira, aos indicadores quantitativos devem ser agregados dados que possibilitem a análise qualitativa, pois não se podem desconhecer os efeitos que perpassam pela prática restaurativa e alcançam as necessidades das partes envolvidas e da comunidade. Com efeito, emerge a necessidade de, também, apurar os dados que permitam avaliar a qualidade das práticas restaurativas realizadas.

Por tudo o que foi dito até então, a avaliação que se propõe é um ensaio incipiente que, obviamente, não tem a pretensão de abarcar a Justiça Restaurativa em sua integralidade. Trata-se de um primeiro passo dado, a partir da imprescindibilidade de se adotar uma metodologia de avaliação desta política pública em desenvolvimento pelo Poder Judiciário. A ideia é de contribuir para os esforços coletivos da comunidade acadêmica e dos agentes públicos que estão sendo empreendidos, o propósito almejado é o de acrescentar mais uma possibilidade ao enorme mosaico de possibilidades que a Justiça Restaurativa apresenta.

⁴ CGU, 2021.

⁵ BRASIL 2018, p. 174.

Assim, os indicadores sugeridos privilegiam aspectos qualificativos, numa salutar relação de coexistência e complementaridade com a avaliação quantitativa. Entretanto, diante da metodologia adotada pelo Conselho Nacional de Justiça, em relação aos dados quantitativos, entende-se que os efeitos das práticas restaurativas são imensuráveis numericamente, pois a contribuição que a Justiça Restaurativa presta para a construção da cultura de paz, a humanização e democratização das relações; a construção de autonomia cidadã; o sentimento de respeito, de dignidade, de pertencimento das pessoas diante do procedimento restaurativo, bem como o nível de satisfação não se expressa em parâmetros quantitativamente apreciáveis.

Essa é a razão que nos conduz a crer que a avaliação qualitativa se apresenta como a mais adequada e para os fins a que se propõe, indica-se o método comparativo, por meio do estudo de casos, a partir dos quais se pode cotejar o grupo que fez práticas restaurativas e o grupo que a elas não se submeteu, verificando, desta forma, similitudes e divergências, para avaliar, em linhas gerais, a legitimidade das práticas restaurativas como uma componente da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Lakatos e Marconi mencionam que esse método é típico de estudos ligados à Ciência Social, não havendo incompatibilidade, no caso, com a Justiça Restaurativa, dada a interdisciplinaridade que a envolve.⁶

Os indicadores a serem construídos devem estar identificados com a realidade em que se inserem e ter por base as experiências existentes, inclusive as vivenciadas no estrangeiro, podendo-se apontar, a princípio, como fonte as práticas restaurativas experienciadas na Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos e na União Europeia, que têm um significativo acervo informativo já produzido. Todavia, é necessário o cuidado para não se fazer uma mera transposição de indicadores alienígenas.

Os indicadores e os métodos avaliativos a serem adotados aqui no Brasil devem estar integrados com as peculiaridades da realidade brasileira notadamente heterogênea, bem como com os objetivos que se pretendem alcançar com a Justiça Restaurativa, a fim de proporcionar informações suficientes para orientação da política de tratamento adequado de conflitos, permitindo que se conheçam os impactos

⁶ LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 92.

produzidos pelas práticas restaurativas, para que as partes que a elas aderirem o façam com consciência e segurança.

A tarefa é desafiadora, na medida em que há pontos sensíveis ainda a serem identificados, relacionados à heterogeneidade social, econômica, cultural e etnográfica. Essa heterogeneidade não significa empecilho algum para a Justiça Restaurativa, representando, na verdade, um estimulante desafio para a avaliação, em razão das questões que certamente surgirão sobre a dificuldade de categorização sistemática dos dados e dos efeitos que as práticas restaurativas produzem na construção da Cultura de Paz, na política de segurança pública, na democratização do acesso à justiça, na autonomia e satisfação dos cidadãos.

O marco teórico a orientar a formulação dos indicadores mencionados nesta proposta é a tese de doutoramento defendida por Nakee Yalon Holloway, *Evaluating Restorative Justice: A guide for practitioners*. Para a autora, avaliar a justiça restaurativa contribui para manter programas e políticas identificadas por seus planos, visões, metas, objetivos; melhoria do desenvolvimento do programa e da gestão de sua implementação; produz descobertas úteis e práticas (orientadas para a ação).⁷

A avaliação, na visão da autora, objetiva à análise do desenvolvimento do Programa desenvolvido, sua fidelidade aos objetivos propostos e oferecer soluções positivas para melhorar a obtenção mais eficaz dos resultados desejados. Os indicadores quantitativos, por sua vez, podem ser construídos e mensurados, considerando o número de processos ou conflitos encaminhados para a Justiça Restaurativa, se a prática realizada se classifica como totalmente restaurativa, o número dos participantes, de atendimentos realizados, das metodologias aplicadas, assim como o resultado obtido, com reparação total ou não do fato ocorrido.

Contudo, a mensuração quantitativa não permite aferir questões relacionadas à atuação dos facilitadores e dos participantes, tais como a satisfação com o procedimento realizado, se contribuiu para a prevenção de novos conflitos, adequação das medidas reparatorias, entre outros dados que devem ser aferidos, a fim de contribuir para a melhoria da prática desenvolvida.

O diagnóstico qualitativo há de considerar a satisfação dos participantes e dos facilitadores com a prática realizada; o nível de confiança no procedimento, se possível, cotejando com o nível de confiança na atuação da função tipicamente

⁷ HOLLOWAY, 2016.

adjudicatória exercida pelo Poder Judiciário; a contribuição das práticas restaurativas para a prevenção de outros conflitos e de violências; a análise e identificação dos resultados alcançados; a identificação das medidas que contribuam para melhorar o programa ou a prática desenvolvida.

Os métodos a serem utilizados condicionam-se aos indicadores a serem diagnosticados. Dessa maneira, podem consistir em dados documentais, obtidos a partir das práticas restaurativas, entrevista estruturada ou semiestruturada, feita com os diretamente ou indiretamente envolvidos com a prática restaurativa, facilitadores ou membros da rede que tenham realizado atendimentos aos envolvidos.

Contudo, há muitos indicadores que precisam do desenvolvimento de uma metodologia própria, para aferir os resultados, como realça Daniela Costa,⁸ ao se referir ao potencial transformador, na esfera do sentir e agir dos membros da comunidade. Metodologia que ainda deve ser objeto de estudo pelos acadêmicos, diante das dificuldades de se apurar esses dados.

As ideias que ora se apresentam objetivam contribuir para que se possa construir um sistema de avaliação compatível com os propósitos da implantação da Justiça Restaurativa no sistema de justiça brasileiro. Neste momento, o que se reputa fundamental é deixar claro que a avaliação da implementação e da execução da política pública de Justiça Restaurativa, enquanto componente da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, no âmbito do Poder Judiciário, é um inarredável dever constitucional. Acredita-se, também, que, para o bom êxito na construção de indicadores adequados e úteis aos fins a que se propõe a avaliação da política pública, é necessário um concerto entre academia e as instituições engajadas na execução da Justiça Restaurativa para uma reflexão conglobante abrangente do tema.

3 CONCLUSÃO

A Justiça Restaurativa é uma política pública que expande o tratamento dos conflitos da Res. CNJ 125/2010, cuja prática tem sido reconhecida apta para transformar os relacionamentos e ajudar na construção da cultura de paz.

⁸ COSTA, 2019, p. 148.

Enquanto política pública, a Justiça Restaurativa necessita ser avaliada, para que se possa legitimamente justificar o emprego dos recursos públicos envolvidos e a legitimidade para a sociedade da sua prática, enquanto um modo de expansão do acesso à ordem jurídica justa.

Tratando-se de Justiça Restaurativa, a avaliação adequada deve ser predominantemente qualitativa, utilizando o método comparativo, tendo em vista que os procedimentos restaurativos ainda carecem de representatividade numérica, quando considerada a proporção de práticas restaurativas, em proporção ao número de processos em tramitação perante o Poder Judiciário. Com efeito, a avaliação qualitativa pode captar o alcance social que ultrapassa a expressão numérica da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

A expressão qualitativa dos dados relacionados à Justiça Restaurativa permitirá constatar se essa forma de solução autocompositiva dos conflitos “é uma resposta evoluída ao crime que respeita a dignidade e igualdade das pessoas, gera compreensão e promove a harmonia social, recuperando vítimas, infratores e comunidades”, como preconizado nas Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal.

REFERÊNCIAS

BOYES-WATSON, C.; PRANIS, K. *Círculos em movimento - construindo uma comunidade escolar restaurativa*. Porto Alegre: Ajuris e Terre des hommes, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal* - Organização: Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

CGU. Controle social. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em: 8 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Prospectivo*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbb709398.pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 8 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 225, 31 de maio de 2016*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 7 out. 2021.

COSTA, Daniela Carvalho Almeida de. Indicadores em três dimensões para monitoramento de programa de justiça restaurativa. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 75, p. 119-153, jul./dez. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/55319/Downloads/2030-Texto%20do%20Artigo-3819-1-10-20191219.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

HOLLOWAY, Nakee Yalon. *Evaluating Restorative Justice: a guide for practitioners*. Chicago: Governors State University, 2016. Disponível em: <https://opus.govst.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1239&context=capstones>. Acesso em: 5 out. 2021.

LEDERACH, John Paul. *Transformação de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2012.

MELO, Eduardo Rezende. Justiça restaurativa e seus desafios histórico-culturais. Um ensaio crítico sobre os fundamentos ético-filosóficos da justiça restaurativa em contraposição à justiça retributiva. *Justiça Restaurativa – Coletânea de Artigos: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Brasília, 2005*.

PRANIS, Kay. *Processos circulares*. São Paulo: Pala Athenas, 2010.

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