

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA I

JUVÊNIO BORGES SILVA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-137-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso. 3. Justiça. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA I

Apresentação

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Acesso à Justiça I durante o II Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado pela segunda vez nessa modalidade, no período de 02 a 08 de dezembro de 2020. Esta nova modalidade, decorrente da excepcionalidade do momento de pandemia que afetou o mundo e, por via de consequência, o Brasil, ficará marcado indelevelmente na história do CONPEDI e da pós-graduação brasileira como uma experiência de superação e criatividade em face desta contingência.

O Congresso teve como base a temática inicial “DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS”, fortemente influenciado pela pandemia da Covid19 que afeta o mundo desde o início do ano.

Os trabalhos apresentados guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira os debates no momento das discussões.

Decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, foram apresentados neste Grupo de Trabalho 21 (vinte e um) artigos vinculados à temática do acesso à Justiça.

Os textos foram divididos em três blocos buscando reunir afinidades maiores, sendo que a maioria dos artigos contemplou o tema do acesso à justiça, pandemia e utilização de meios digitais e virtuais de acesso à justiça, bem como o tema de direitos das coletividades. Ao final das apresentações de cada bloco foi aberto um tempo de 20 minutos para discussão dos artigos apresentados.

O primeiro bloco foi composto dos seguintes textos: (1) A CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE DANOS MORAIS COLETIVOS OU DANOS SOCIAIS EM AÇÃO INDIVIDUAL: CAMINHOS PROCESSUAIS POSSÍVEIS ATUAIS E SOLUÇÃO LEGISLATIVA; (2) A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL; (3) A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: A INJUSTIÇA FRENTE AQUELES QUE AGUARDAM NA FILA DO SUS; (4) A PRÁTICA DE ATOS PROCESSUAIS ATRAVÉS DOS NOVOS MEIOS VIRTUAIS DE COMUNICAÇÃO: NOVAS PERSPECTIVAS E DESAFIOS; (5) ACESSO À JUSTIÇA E O

SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL; (6) ACESSO À JUSTIÇA E POVOS INDÍGENAS; (7) ACESSO À JUSTIÇA EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID19: UMA SOLUÇÃO CONSENSUAL E TECNOLÓGICA PARA OS CONFLITOS TRABALHISTAS.

O segundo bloco bloco foi composto de seis textos: (8) ACESSO À JUSTIÇA EM TEMPOS DE PANDEMIA: É POSSÍVEL CONCILIAR?; (9) ACESSO À JUSTIÇA POR INTERMÉDIO DA JUSTIÇA ITINERANTE NA ERA DIGITAL; (10) AS DIFICULDADES INSTITUCIONAIS ENFRENTADAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA E OS REFLEXOS NO ACESSO À JUSTIÇA AGRAVADOS PELA PANDEMIA; (11) ASPECTOS FUNDAMENTAIS DAS AÇÕES COLETIVAS PASSIVAS; (12) DIREITO DO TRABALHO E AS CRISES DO SISTEMA DO CAPITAL: ENTRE AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS, A EFETIVIDADE DE DIREITOS E O ACESSO À JUSTIÇA; (13) EXCLUSÃO DIGITAL: O DESAFIO CONTEMPORÂNEO QUE AMEAÇA O ACESSO À JUSTIÇA VIA NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO;

Finalmente, o terceiro bloco trouxe seis textos: (14) INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS: CONTRADITÓRIO E PROCESSO JUSTO; (15) INEXIGIBILIDADE DE GARANTIA DO JUÍZO NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO NO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL DIANTE DOS REFLEXOS DO COVID-19 E NOVA REALIDADE ECONÔMICA PÓS-PANDEMIA; (16) JUSTIÇA COMPASSIVA: CARDÁPIO DE MÉTODOS DIALÓGICOS PARA SOLUÇÃO DAS DISPUTAS; (17) JUSTIÇA GRATUITA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES; (18) MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS CONFLITOS RECUPERAÇÃO EMPRESARIAL; (19) O PODER JUDICIÁRIO E A LEI Nº 9.099/1995 EM TEMPOS DE PANDEMIA; (20) PROPOSTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ESTADO DE GOIÁS.

A grande amplitude dos debates e das questões objeto de discussão no GT demonstraram a importância dos temas apresentados por todos os pesquisadores e pesquisadoras desse grupo. Pela segunda vez reunidos pelo CONPEDI num Congresso em ambiente virtual, pesquisadores de todo o Brasil aprofundaram os estudos sobre o acesso à justiça em nosso país, apresentando o resultado de seu fecundo e profícuo trabalho. Gostaríamos que a leitura desses trabalhos pudesse reproduzir, ainda que em parte, a satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado e discussão sobre o tema.

Desta forma, é com orgulho que apresentamos a toda sociedade jurídica a presente obra, que certamente será um importante contributo para a pesquisa jurídica nacional.

Coordenadores:

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva – UNAERP

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG/PUCGOIÁS

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Acesso à Justiça I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Cidadania e Acesso à Justiça ou na CONPEDI Law Review. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**PROPOSTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA
RESTAURATIVA NO ESTADO DE GOIÁS**

**PROPOSAL FOR MONITORING AND EVALUATION OF RESTORATIVE
JUSTICE IN THE STATE OF GOIÁS**

José Querino Tavares Neto ¹
Platon Teixeira de Azevedo Neto ²
Lucília De Lima ³

Resumo

O artigo propõe um método de monitoramento e avaliação para acompanhar e implementar a Política de Justiça Restaurativa do Estado de Goiás. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória de natureza qualitativa, com base em dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO). Portanto, é importante estabelecer o arcabouço legal que dá início a esta política, descrevendo o momento atual de implementação e com base na Análise Ex Ante. É proposto ao final um modelo de avaliação para verificar sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como, viabilidade e aprimoramento.

Palavras-chave: Monitoramento e avaliação, Política pública, Justiça restaurativa

Abstract/Resumen/Résumé

The article proposes a monitoring and evaluation method to follow and implement the Restorative Justice Policy in the State of Goiás. This is a qualitative exploratory bibliographic research, based on data from the National Council of Justice (CNJ) and Goiás State Court of Justice (TJ-GO). Therefore, it is important to establish the legal framework that initiates this policy, describing the current moment of implementation and based on the Ex Ante Analysis. Is proposed at the end an evaluation model to verify its efficiency, efficacy and effectiveness, as well as, feasibility and improvement.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Monitoring and evaluation, Public policy, Restorative justice

¹ Professor Associado da UFG e da PUC/GOIÁS. Bolsista de Produtividade do CNPq. Pesquisa desenvolvida com apoio institucional do PPGDP-UFG e seus financiadores.

² Professor Adjunto de Direito Processual do Trabalho da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG).

³ Mestranda do Programa em Direito e Políticas Públicas da UFG. Universidade Federal do Estado de Goiás (UFG), Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, lotada na Justiça Restaurativa.

1 INTRODUÇÃO

O termo Justiça Restaurativa é atribuído a Albert Eglash (1977), que em seu artigo intitulado “*Beyond Restitucion: Creative Restitucion*” traz a ideia de restauração, no entanto, com Zher (2015) ganha notoriedade, a partir da publicação de seus livros a respeito, representando uma nova lente e forma de enxergar o crime e a justiça, afirmando que a Justiça Restaurativa busca a restauração da vítima, a responsabilização do autor do crime e a participação da comunidade como parte da proposta de incluir as pessoas afetadas, de alguma forma, por um crime, enfatizando a importância da valorização do trabalho conjunto de vários profissionais - que atuem de forma multi e interprofissional, com flexibilidade e humanidade no atendimento as vítimas e infratores em articulação com a rede de atendimento.

A política criminal com vistas à repressão e punição se mostra ineficaz diante da complexidade e crescente demanda da esfera criminal, haja vista o inchaço e falência do sistema prisional, que se pauta na justiça retributiva:

(...) nos conceitos estruturantes de culpa, perseguição, imposição, castigo e coerção. O simples fato de operar uma justiça penal participativa, com foco na vítima, e tentando substituir esses conceitos, respectivamente, pelos de responsabilidade, encontro, diálogo, reparação do dano e coesão social-embora complexa e trabalhosa, e talvez por ora somente possível de forma tópica e artesanal - já é por si só atitude capaz de subverter e colapsar positivamente um sistema obsoleto e oneroso cuja reprodução definitivamente não se justifica. (ZHER, 2015, p. 7)

Segundo Pinto (2005, p. 20), “A Justiça Restaurativa baseia-se no procedimento de consenso entre vítima e infrator, quando apropriado, outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime’, assim, como sujeitos centrais, em que os mesmos participam coletiva e ativamente na idealização de propostas que resolvam os diversos problemas advindos da criminalidade. Sendo considerado um mecanismo de escuta ativa de todos os envolvidos, e por meio desta ocorre a promoção da restauração dos traumas ocasionados por um crime.

Uma vez que se trata não só do uso dos recursos públicos, mas em primeiro lugar de assegurar que ao jurisdicionado será prestado atendimento que gere bem-estar e atenda suas necessidades. Portanto, cumprindo os propósitos de eficiência, eficácia e efetividade próprios de uma política pública, considerando como objeto de análise no presente trabalho e, sobretudo orientar-se para uma problemática que em compreender se a análise *ex ante* como estratégia de monitoramento e avaliação, pode contribuir para a implementação e expansão da Justiça Restaurativa no Estado de Goiás?

Dada à importância que tal política representa no tratamento e mudança dos conflitos na área criminal e social. Este trabalho propõe um estudo da utilização da análise *ex ante* como metodologia de monitoramento e avaliação da Política de Justiça Restaurativa, capaz de oferecer subsídios norteadores quanto a seus resultados, impactos na sociedade e nas relações sociais.

A metodologia pode incluir pesquisa de publicação, entrevistas, pesquisas e outras técnicas de pesquisa, e pode incluir informações presentes e históricas. Este trabalho, quanto ao aprofundamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, e quanto à natureza, esta pesquisa classifica-se como qualitativa.

No contexto da descrição dos procedimentos metodológicos selecionados para a realização da pesquisa, é imprescindível ressaltar que uma pesquisa eficaz depende de procedimentos adequados e para tanto, o referencial metodológico adotado neste estudo se insere na perspectiva da metodologia um estudo exploratório. Gil (2008) sinaliza que a pesquisa exploratória tem como característica descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade e, que para tanto o pesquisador necessita de uma série de informações sobre o que deseja pesquisar.

A pesquisa documental é realizada a partir de “[...] documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não-fraudados), a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências” (LAKATOS, MARCONI, 2012, p. 69). Foi necessário a utilização de documentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO).

Para compreensão e contextualização da Política de Justiça Restaurativa serão apresentados dados do contexto do Poder Judiciário Brasileiro no item 2, a partir das contribuições de pesquisas recentemente realizadas por solicitação do CNJ, qual sejam, relatório sobre os programas de Justiça Restaurativa no Brasil e pesquisa “Pilotando a Justiça Restaurativa”.

O conceito de Políticas Públicas será tratado no item 3 nas ponderações de Bucci (2002); Bonifácio, Silva e Rezende (2018), com o intuito de descrever os critérios norteadores de uma política pública e os parâmetros que devem guiar a ação governamental para a realização do bem comum.

A metodologia de monitoramento e avaliação de política pública denominada Análise *Ex Ante*, tratada no item 3.1 se direciona a proposta de avaliação dos programas a serem implantados nas comarcas do Estado de Goiás com o fito de garantir sua adequação constitucional e atender aos critérios de uma política pública com previsão de

acompanhamento dos resultados e impactos da JR que ofereça parâmetros fidedignos para a realização de sua expansão. E, por fim na sessão 4 são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2 JUSTIÇA RESTAURATIVA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Na atualidade, constata-se a ocorrência do crescente número de crimes, em que segundo Waiselfisz (2016, p. 56):

O Brasil, com sua taxa de 20,7 homicídios por arma de fogo, por cada 100 mil habitantes, ocupa uma incômoda 10ª posição entre os 100 países analisados [...] 207 vezes maior que a de países tais como Polônia, Alemanha, Áustria, Espanha, Dinamarca, dentre outros, que registram 0,1 HAF por 100 mil; 103 vezes maior que a de Suécia, Noruega, França, Egito ou Cuba, dentre vários; outros países com taxas em torno dos 0,2 HAF por 100 mil habitantes.

Diante desse cenário, o judiciário propõe a Política Nacional de Justiça Restaurativa. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu princípios e parâmetros da Justiça Restaurativa, de acordo com as Resoluções de 28 de julho de 1999, seguidas da Resolução n. 2002/2012. Portanto, estabelece princípios básicos para utilização de programas de Justiça Restaurativa. Com a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, o CNJ propõe a Política Judiciária de tratamento dos conflitos por métodos não adversários, abriu-se a janela do olhar a esfera criminal de maneira a possibilitar alguma forma de atuação a transpor o paradigma da justiça retributiva e litigiosa.

A justiça que considerasse também a lide sociológica que se atenta às necessidades dos interessados por meio da mediação penal ou outro processo restaurativo. Avançando no tempo até a data de 31 de maio de 2016, definem-se parâmetros para implementação da Política Judiciária de Justiça Restaurativa no Brasil, com foco na busca de restauração de todos os envolvidos e/ou afetados pelo crime, definindo-se assim a Justiça Restaurativa como:

Um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa a 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 com a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato ou de um ou mais facilitadores restaurativos. (BRASIL, 2016)

Uma pesquisa realizada por solicitação do CNJ ‘Pilotando a Justiça Restaurativa’ que foi coordenada por Andrade (2017), realizou a avaliação da Política Judiciária de Justiça

Restaurativa com levantamento do estado da arte, identificando práticas e programas nacionalmente implementados e seus resultados quanto a satisfação dos beneficiários. A autora destaca que a JR se caracteriza por apresentar nuances bem específicas de acordo com aspectos regionais e que predominam nos programas a metodologia dos círculos de construção de paz. E, tem como principal expoente as práticas ensinadas por Kay Pranis e a comunicação não violenta de Rosenberg, principais práticas de intervenção utilizadas na Justiça Restaurativa de Goiás. Evidenciou-se que alguns indicadores de monitoramento e avaliação quanto aos resultados, ao processo e instrumentais, são considerados essenciais e quando utilizados podem contribuir com a aferição no que se refere aos níveis de resolutividade, prevenção e transformação da Justiça Restaurativa.

Segundo um relatório apresentado pelo CNJ no I Seminário Nacional de Justiça Restaurativa em 2019, várias iniciativas surgiram no Brasil, e o principal objetivo do Seminário foi a elaboração de propostas de implementação da Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, com a construção de um Plano Nacional de Implementação, Monitoramento e Avaliação conforme Resolução n. 225/2016. Foi enviado um questionário aos 27 (vinte e sete) tribunais de justiça e a cinco tribunais Regionais Federais, para verificar a existência de programas, projetos ou ações de Justiça Restaurativa (JR) e informações sobre regulamentação, instituições envolvidas, metodologias e dotação orçamentária. Os principais resultados são:

1. Dos 31 tribunais que responderam aos questionários enviados pelo CNJ, somente três responderam não possuir nenhum tipo de iniciativa sobre Justiça Restaurativa, sendo eles: TJRR, TRF-2ª e TRF-5ª. Portanto, 25 Tribunais de Justiça, 96% do total de respondentes, e três Tribunais Regionais Federais, 60% dos existentes, possuem algum tipo de iniciativa em Justiça Restaurativa. 2. Considerando os tribunais que possuem algum tipo de regulamentação aplicada à Justiça Restaurativa, contabilizou-se um total de 36 iniciativas regulamentadas, sendo quatorze por resolução, sete por portaria, onze por instrumentos legais diversos e em quatro a regulamentação se dá por meio do planejamento estratégico. 3. Várias áreas de aplicação das práticas restaurativas são beneficiadas: infância e juventude, conflitos escolares, violência doméstica, conflitos de família, área administrativa, área penal (varas criminais e execução penal) e crimes de trânsito. (BRASIL, 2019)

O relatório apresentou ainda dados quanto à existência de metodologias de 'Avaliação e Monitoramento da Política Pública de Justiça Restaurativa'. De um total de 44 (quarenta e quatro) programas/projetos/ações, 23 (vinte e três) realizam algum tipo de avaliação e monitoramento abrangendo os seguintes aspectos: grau de satisfação com o atendimento prestado; controle do número de casos atendidos; número de acordos cumpridos; informações sobre grau de satisfação com a experiência restaurativa: ressignificação dos

sentimentos acerca da situação conflitiva: empoderamento (se a experiência ajudou a pessoa a retomar sua vida): o tipo de conflito ou situação submetida à metodologia: alinhamento com os valores e princípios da Justiça Restaurativa. A implementação da Política de Justiça Restaurativa por meio de projetos, programas e ações apresenta-se em expansão, o que revela a necessidade de sistematização da coleta de dados e elaboração de programas que estejam sedimentados por uma avaliação consistente.

Verificou-se a relevância de estabelecer critérios comuns de avaliação, respeitando as características regionais, porém dada à complexidade e diversidade propor uma metodologia que cumpra esse objetivo é fundamental para:

(...) determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática. Os resultados e as recomendações da avaliação são então enviados de volta para novas rodadas de criação de políticas, e podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação. (WU, et al. 2014, p. 118)

A partir do Mapeamento dos Programas/projetos e ações de JR, realizado pelo CNJ, foi possível constatar a necessidade de propor metodologias de monitoramento e avaliação dos programas/projetos/iniciativas que abranjam a política como um todo com vistas à integração dos programas. Na próxima seção, tratá-se à das Políticas Públicas de monitoramento e avaliação.

3 POLÍTICA PÚBLICA: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Políticas Públicas no Estado Social de Direito, se referem à atividade Estatal enquanto diretriz geral na garantia de direitos dos cidadãos por meio de ações governamentais, com a finalidade de realizar dentro dos parâmetros constitucionais com metas que no geral alcancem melhorias. Os critérios que caracterizam uma Política Pública os quais devem ser considerados, enquanto, condição para sua consecução são elencados e apresentados a seguir em forma de perguntas, quais sejam:

1. A Política Pública em questão resulta de um conjunto de atos e normas, possui adequação constitucional e gera efeitos jurídicos?
2. Apresenta um plano com objetivos definidos, instrumentos institucionais e condições de implementação?
3. Apresenta normas de execução do Poder Executivo e se insere no Plano Orçamentário Governamental?

4. A intervenção está firmada no interesse público e se insere na escolha de prioridades previstas em lei?

5. Viabiliza o controle e prevê informação dos atos que demonstrem o interesse público? (BUCCI, 2002, p.241-265).

Em continuidade ao raciocínio anterior, a autora acrescenta que são necessárias ainda, informações quanto ao quadro de pessoal disponível, disponibilidade financeira, condições necessárias para implantação, destinatários da política, se contempla a coletividade, possui abertura a participação dos interessados, possui informações sobre a realidade na qual pretende intervir, prevê planejamento a médio ou longo prazo, passou pelo exame do legislativo quanto a conveniência e oportunidade, como será aferida a qualidade da prestação e previsão da continuidade do serviço (BUCCI, 2002).

A elaboração de sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas que mensurem o impacto no público alvo, com resultados que sejam publicizados é de suma importância. O monitoramento constitui-se em um meio de “lançar o olhar” sobre a Política Pública como um todo em seu ciclo, desde a formulação a sua implantação, sendo equivocada a ideia de que a avaliação se dá apenas ao final do ciclo de políticas públicas. Devendo ocorrer durante todo o ciclo oferecendo subsídios para a atuação dos formuladores e gestores com potencial de possibilitar, a partir da clara noção dos resultados expressos, instrumentos na tomada de decisões que aprimorem as Políticas Públicas (BONIFÁCIO, SILVA, ROCHA, 2018, p. 35-36). Assim, de acordo com Lopes:

Em iniciativa junto a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego), foi realizada audiência pública no mês de outubro de 2019, com objetivo de apresentar proposta de regulamentar a criação de um sistema integrado de avaliação e monitoramento de políticas públicas no Estado de Goiás. Em tratativas realizadas entre o Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado de Goiás (PPGDP-UFG), por meio do professor doutor Robert Bonifácio da Silva, pela Assembleia Legislativa e Câmara Municipal de Goiânia, e encaminhada em forma de emenda a Constituição Estadual e emenda a Lei Orgânica do Município de Goiânia, segundo informações do Jornal UFG. (LOPES, 2019, p. 1-6)

Tal iniciativa corrobora para a realização do uso de metodologias de Monitoramento e Avaliação a serem realizadas conforme a necessidade, *Ex Ante*, quando da formulação e planejamento, avaliação executiva quando a política já se encontra em andamento e *Ex post* na avaliação dos resultados e impactos da Política. Assim, após todo o contexto apresentado e

discutido, no próximo 3.1 é apresentada a proposta desenvolvida para o monitoramento e avaliação da JR.

3.1 Proposta de monitoramento e avaliação da Política Judiciária de Justiça Restaurativa no contexto goiano

No Poder Judiciário do Estado de Goiás, o Decreto n. 1.346, de 6 de junho de 2017, implementa a Política Judiciária de Justiça Restaurativa definindo normas e metas de aplicação no âmbito do Poder Judiciário goiano (GOIÁS, 2017). Isso, considerando os princípios descritos na Resolução n. 225 de 31 de maio de 2016, quais sejam, “a corresponsabilidade, a reparação dos danos, o atendimento as necessidades de todos os envolvidos, a informalidade, a voluntariedade, a imparcialidade, a participação, o empoderamento, a consensualidade, a confidencialidade, a celeridade e a urbanidade”. Desde então, iniciativas no sentido de estruturação da política vêm sendo articuladas com o fito de realizar sua implementação, estruturação e expansão.

A competência de gestão da JR no Estado de Goiás está a cargo do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), em sua Gerência de Cidadania, a qual constituiu grupo gestor por meio da Portaria n. 001/2020, que tem como função gerenciar, dar apoio e orientação no desenvolvimento e implantação das práticas restaurativas, que estruturou a coordenação para implementar ações de práticas restaurativas junto ao Fórum Criminal da Comarca de Goiânia e a expandir a outras comarcas do Estado.

A Política de Justiça Restaurativa a ser implementada no Estado de Goiás, propõe a resolução dos conflitos pela adoção de métodos consensuais restaurativos adequados à natureza da peculiaridade do conflito, bem como, conforme definido na Resolução n. 300 do CNJ de 29 de novembro de 2019, para além da resolução de conflitos espera-se, possibilitar o acesso aos métodos consensuais restaurativos, diminuindo o uso da violência, promover a restauração dos traumas advindos de situações definidas como crime e conseqüente mudanças das relações sociais.

De acordo com o Guia de Avaliação de Políticas Públicas: Gerenciando Processos do Governo Federal (2018), a avaliação de uma política é essencial para definir o direcionamento dos gastos públicos e recursos cada vez mais escassos, bem como, cuidar para que alcance resultados e impacto junto ao público-alvo. Com isso, como mencionado, o presente artigo propõe a metodologia de Monitoramento e Avaliação para a implantação da Política de Justiça Restaurativa no Estado de Goiás, de forma a realizar coleta de dados relevantes, que

auxiliem na tomada de decisões e contribuam no acompanhamento da política e em seu aperfeiçoamento e possibilidade de expansão.

A proposta de monitoramento a partir da realização de análise *ex ante* carece iniciar-se com a informação acerca do significado do termo que provém do Latim “antes do fato” referindo-se no contexto da avaliação de Políticas Públicas ao diagnóstico, elaboração e planejamento da avaliação e controle realizados antes da implementação e que fará parte do ciclo de política pública, compreendendo este ciclo uma série de atividades e etapas com a finalidade de dar existência a ação governamental, desde a sua formulação, passando pela execução, avaliação, fiscalização e controle. (DUARTE, 2013, p. 25-32)

A primeira questão a ser proposta e respondida quanto à avaliação da Política Pública de JR é quanto à delimitação do que esta política se propõe resolver. A principal questão é quanto ao acesso à justiça que atenda ao cidadão, capacitando-o a resolver seus conflitos de forma consensual, levando em conta sua satisfação com os resultados restaurativos decorrentes da intervenção de Justiça Restaurativa. O *checklist* da análise *ex ante* obedeceria à racionalidade do fluxo da política pública, compreenderia, em primeiro lugar, a realização do diagnóstico do problema que a política propõe abordar; caracterização da política com relação a objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção da confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, avaliação e controle; análise do custo-benefício; impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, s/d, p. 11).

É importante que o monitoramento, a avaliação e o controle posteriores sejam elaborados e planejados antes da implementação da política pública, com a definição de quais indicadores e ações serão necessários, quem serão os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas e seus resultados comunicados. (BRASIL, s/d, p. 11)

Com a realização da Análise *Ex Ante*, torna-se possível verificar o que a política visa resolver enquanto problema, qual o seu alcance, resultados e impacto almejado, que ações serão necessárias para implementação, qual o público-alvo, decidir o processo de escolha daqueles que serão alcançados, quais os gastos e riscos. Em suma, como será o monitoramento, a avaliação dos resultados, impactos, além de definir as ações e a previsão de entrega dos produtos (BRASIL, s/d).

O desenho da presente política compreende a participação dos seguintes agentes públicos com suas respectivas formas de atuação de acordo com a resolução de número 225 de 31 de maio de 2016 do CNJ: 1. Atribuições do CNJ – caráter formativo, contemplando a formação de multiplicadores e facilitadores em JR; caráter de suporte, prevendo mecanismos de monitoramento, pesquisa e avaliação, incluindo a construção de uma base de dados.

Estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as Defensorias Públicas, Procuradorias, Ministério Público e demais instituições relacionadas à Justiça Restaurativa. 2. Aos Tribunais de Justiça dos Estados: Implementação de programas de Justiça Restaurativa com representação de magistrados e equipe técnico-científica em articulação com outros segmentos institucionais e sociais.

O público-alvo destinatário da política a ser alcançado é representado por pessoas vítimas e autores de crimes encaminhados pelas Varas Criminais, Vara de Execução Penal e Sistema Socioeducativo e/ou pessoas que procurem o atendimento de forma voluntário, que tenham vínculo em processo criminal. Terão prioridade na concessão dos benefícios do programa as pessoas encaminhadas ao Poder Judiciário que: a) Sofreram trauma em decorrência de violência e/ou crime que causou danos ou trauma; b) Cometeram violência; e c) Pertencendo à comunidade tenham vínculo com aqueles encaminhados ao Judiciário ou que sofreram danos em decorrência de um crime.

A inclusão do beneficiário nessa Política será mediante avaliação por equipe técnica composta por psicólogos e assistentes sociais, outros profissionais da equipe multiprofissional facilitadores em Justiça Restaurativa, mediante avaliação do perfil para atendimento restaurativo, respeitando o critério de voluntariedade e assunção de responsabilidade conforme o artigo art. 7º da Resolução n. 225/2016 do CNJ: “Para fins do atendimento restaurativo judicial das situações de que trata o *caput* do art. 1º desta Resolução, poderão ser encaminhados procedimentos e processos judiciais, em qualquer fase de sua tramitação, pelo juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública, das partes, dos seus advogados e dos setores técnicos de Psicologia e Serviço Social”.

Aos beneficiários caberá a participação nos grupos (círculos de construção de paz e encontros restaurativos) de forma voluntária, podendo, a qualquer momento, decidir por deixar de participar. Serão realizados círculos de construção de paz, uma metodologia que consiste em reunir pessoas em círculo para promover o diálogo e debate de temas diversos. Nesse processo, um facilitador conduz a vivência que tem como principal elemento o bastão da fala, objeto que, passado de mão em mão, organiza as falas de cada participante e escuta. O objetivo é organizar as falas e desenvolver a escuta empática, a compaixão e a conexão entre os participantes. Quem está com o objeto tem o poder da fala naquele momento, o restante do grupo, o poder da escuta. As reuniões de elaboração, planejamento e avaliação acontecerão no formato circular obedecendo à metodologia do Círculo de Construção de Paz (PANIS, 2010, p.15-23).

Os encontros restaurativos:

[...] são liderados por facilitadores que supervisionam e orientam o processo, equilibrando o foco dado às partes envolvidas. Diferentes de árbitros, os facilitadores de círculos ou encontros não impõem acordos. Todos os modelos abrem oportunidade para que os participantes explorem fatos, sentimentos e resoluções. (ZHER, et al. 2015, p. 62)

As ações a serem implementadas compreendem a capacitação de facilitadores em Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, e de voluntários para a realização de Círculos de Construção de Paz e Encontros Restaurativos, no âmbito das varas criminais, execução penal, no contexto escolar e no Sistema Sócio Educativo.

A presente política articula-se com a Rede Proteção Social, Atendimento Socioeducativo, Rede de Saúde Mental, Assistência Social, Política de Drogas e outros. A previsão de maior impacto é na diminuição de demandas litigiosas junto ao Judiciário, a satisfação do usuário e consequente diminuição dos índices de violência com o caráter preventivo, redução da reincidência e diminuição da demanda por número de vagas junto ao sistema socioeducativo e prisional.

Propõe-se a realização de análise do custo estimado da proposta para o ente público responsável a serem arcados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO), os valores ficam condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira indicada. Vale ressaltar que, quando da elaboração dos respectivos projetos de leis orçamentárias, as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais - previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - destinadas a ações do Núcleo de Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) ao qual a Política de Justiça Restaurativa está vinculada. Potenciais riscos fiscais da proposta inexistem, pois, as despesas são discricionárias e contingenciáveis. A inviabilidade da realização da Política de Justiça Restaurativa poderá decorrer da escassez de recursos e da discordância quanto à necessidade de investimento financeiro, e ainda a ideia de que os programas devem acontecer com o voluntariado, também pode inviabilizar sua execução e expansão.

A política proposta é endossada pelos integrantes do Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça, sendo ainda considerada questão de segurança pública e de cunho social. Considera-se ainda, que a participação do Ministério Público, Secretaria da Educação, da Segurança Pública e demais instituições públicas que atuem de forma interinstitucional, alinhados ao Poder Judiciário, dará visibilidade e fortalecimento à Política em questão, e incentivará os beneficiários diretos e indiretos da política. Os beneficiários indiretos são todos os cidadãos que serão contemplados com a diminuição da adversariedade na resolução dos conflitos e diminuição da violência.

O TJ-GO, por meio da Gerência de Cidadania, cabe o monitoramento da Política de Justiça Restaurativa por meio dos relatórios gerenciais dos programas, enviados periodicamente ao Núcleo de Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), bem como das visitas e fiscalizações realizadas no âmbito da assistência técnica. O cadastramento dos parceiros mediante a realização de termo de cooperação e a inclusão dos beneficiários ocorrerão mediante encaminhamento do juiz ou por solicitação das instituições parceiras, da rede, da comunidade ou pelo próprio interessado voluntário via solicitação ao programa. Contará com mecanismos de controle para registrar os atendimentos a serem realizados, os realizados, beneficiários que concluíram no período de participação definido, abandonos e outros. A composição de um banco de dados, mediante o uso de *software* para coletar e arquivar informações.

Os indicadores a serem monitorados serão: 1) Beneficiários atendidos; 2) Beneficiários concluídos no período designado pelo juiz ou equipe técnica 2) Acordos realizados; 3) Cumprimento dos acordos 4) Beneficiários não reincidentes 5) Beneficiários que se inserem no mercado de trabalho durante ou pós participação 6) Satisfação do beneficiário por meio de nota de 0 a 5 (0-1=nenhuma satisfação, 2-3- insatisfatório, 4-5=satisfatório). 7) Estratégias utilizadas na resolução de conflitos após participação do processo restaurativo. 8) Identificação de resultados restaurativos para o beneficiário e para a comunidade.

Assim, propõe-se a utilização de metodologia do modelo lógico, presente na obra *AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GUIA PRÁTICO DE ANÁLISE EX ANTE*, (BRASIL, 2014), conforme indicamos a seguir: Realizar levantamento dos dados dos insumos: estrutura física; número das salas de atendimentos individuais; para grupos; numero de computadores; copa e sala de arquivo e banheiro. Número de servidores efetivos e estagiários. Previsão da realização dos cursos de formação dos facilitadores. Previsão de atendimentos individuais e de grupo com a perspectiva de formação de facilitadores. Produtos: levantar a capacidade total de atendimentos; parcerias e insumos oferecidos. Atividades: delinear quais delas são desenvolvidas ou serão necessárias para a implementação da política. Produtos: beneficiários atendidos; facilitadores capacitados; números de horas de atendimentos. Resultados: mudanças nos usuários em termos de comportamento (aplicação de questionário de satisfação início e encerramento) e nas instituições que têm acesso à política. Impactos: em termos de bem-estar (satisfação dos beneficiários); instituições (mudanças sociais, econômicas, ambientais e políticas). Realizar avaliação da efetividade através da comparação de grupos de tratamento (pessoas atendidas na Justiça Restaurativa) e de controle (pessoas que não

receberão atendimento de Justiça Restaurativa ou outro tipo de intervenção). (BRASIL, 2014, p. 94-101)

Levantar pontos fracos e fortes de acordo com a Matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT)*, dos quais: Pontos Fortes: política sob a responsabilidade do órgão federal Conselho Nacional de Justiça. Parte da política já premiada de Métodos Consensuais de Conflitos. As atividades são próprias das atividades dos servidores que atuam na política. Oportunidades: a população tem interesse em conhecer novas formas de resolução de conflitos. O interesse de instituições de ensino e outras. Fraquezas: a dificuldade de articulação com a rede de atendimento; investimentos escassos. Ameaças: não integração da política.

Posteriormente a avaliação dos resultados da política pela Gerência de Cidadania da referida instituição, serão encaminhados relatórios ao CNJ, que avaliará a Política a nível nacional. O TJGO disponibilizará em página própria na *internet*, todas as informações acerca do programa, com a divulgação do limite da distribuição de recursos que poderão ser destinados aos municípios, bem como do rol de entes apoiadores e demais dados estatísticos pertinentes. Portanto, a pesquisa logrou êxito quanto aos objetivos, e apresentamos a seguir as considerações a serem realizadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Justiça Restaurativa apresenta-se em expansão, segundo dados do Mapeamento da Política realizado pelo CNJ-GO em 2019, revelou a necessidade de sistematização da coleta de dados e elaboração de programas que estejam sedimentados por uma avaliação consistente.

O desenho da política, assim como a metodologia de implementação e metas a serem alcançadas, podem ser planejadas potencializando os resultados por meio da análise *ex ante* que dê suporte e segurança, através do monitoramento e constante avaliação do processo de implementação conforme especificidade do programa e do público a ser alcançado. Ampliando-se ou restringindo os aspectos a serem avaliados e levando em conta os princípios norteadores da Justiça Restaurativa, por meio de processos de promoção do diálogo de forma a promover o acesso a justiça.

Enfim, convém afirmar que a análise *ex ante* como estratégia de monitoramento e avaliação pode contribuir para a implementação e expansão da Política Pública de Justiça Restaurativa a ser implantada no Estado de Goiás. Dada à importância da ação governamental

direcionada a atender demandas públicas através de programas, fortalecendo a ideia quanto à necessidade de pesquisas no campo de metodologias de monitoramento e avaliação, que ocorram desde o desenho e formulação da Política, no sentido de possibilitar a transparência e a otimização no uso dos recursos públicos, bem como, verificar sua adequação, viabilidade de implementação junto à coletividade.

Sugere-se novos estudos, que apresentem dados empíricos, no sentido de contribuir com a pertinência do assunto, sempre numa perspectiva de melhora contínua nos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONIFÁCIO, R.; SILVA, T.; REZENDE, C. Avaliação de políticas públicas pós Constituição de 1988: definição, experiências internacionais e estado do campo no Brasil. *In*: COELHO, S. O. P.; DINIZ, R. S.; BORGES, A. W. (Org.). **Direito e políticas públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios na promoção e tutela dos direitos sociais e econômicos**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. v. 1. p. 31-54.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Editora Saraiva, 2002.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de Análise ex ante**. Volume 1/Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília. Ipes: 2018. V.1 (192 p.). Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca> Acesso em: 13/09/2020.

CENNE, A. H. **Programa justiça para o século 21** – TJRS juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher Comarca de Novo Hamburgo. (2016). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/08/03faebc99e4d18816aa549f0ff41307a.pdf>> Acesso em: 27 de ago. 2019.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. **Organização das Nações Unidas**: Agência da ONU para

refugiados (UNCHR), E/RES/2002/12. Disponível em:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c455820.html>. Acesso em: 21 ago. 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Mapeamento dos Programas de Justiça Restaurativa. Brasília.** Junho de 2018.

_____. **Resolução 125 de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

_____. **Resolução CNJ nº 225 de 31 de maio de 2016.** Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

_____. **Resolução CNJ nº 300 de 29 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

DUARTE, C. S. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, G. P; BERTOLIN, P. T. M (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

EGLASH, A. Creative Restitution: A Broader Meaning for an Old Term. *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 48: 619-622. Reprinted in: Hudson, J.& Galaway, B. (Eds.). (1975). **National Criminal Justice Reference Service**, 1977.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LOPES, V H. UFG propõe sistema integrado de monitoramento e avaliação de políticas públicas. **Jornal UFG.** Disponível em: <https://jornal.ufg.br/n/121125-ufg-propoe-sistema-integrado-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 13/09/2020.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência** - Disponível em:
<https://www.mapadaviolencia.org.br/> Acesso em: 13/09/2020.

PRANIS, K. **Processos Circulares:** de Construção de Paz. Tradução: Tônia Van Acker, São Paulo: Ed. Palas Athena, 2010.

PINTO, R. S. G. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In:* Slakmon, C., R., De Vitto, e R. Gomes Pinto, org., 2005. **Justiça Restaurativa.** Brasília-DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

WU, X et al. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

ZHER, H. **Justiça Restaurativa, Teoria e Prática.** Edição Ampliada e Atualizada. Tradução Tônia Van Acher. São Paulo, Ed. Palas Athena, 2015.

_____. **Trocando as Lentes:** um novo foco sobre o crime e a Justiça Restaurativa. Tradução Tônia Van Acker. São Paulo: Ed. Palas Athena, 2013.