# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

**MÔNICA BONETTI COUTO**

**YNES DA SILVA FÉLIX**

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

**Conselho Fiscal:**
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

---

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

## Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

# A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIR AS METAS DO CNJ

## DEPLOYMENT OF RESTORATIVE JUSTICE PROGRAMS HOW PUBLIC POLICIES TO ACHIEVE THE GOALS CNJ

**Reginaldo Pereira** [1]
**Robson Fernando Santos** [2]

**Resumo**

O trabalho trata da implantação de programas de Justiça Restaurativa como uma política pública que contribui com as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça. Inicialmente, o artigo trata das metas estabelecidas pelo CNJ para melhorar a afetividade da resposta jurisdicional. Em seguida, aborda a Justiça Restaurativa como uma política pública que possibilita a solução de conflitos mais humanizada e alinhada com as recomendações da Organização das Nações Unidas aplicáveis ao objeto do estudo. Por fim, é apresentado o exemplo do Município de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, que implantou um programa restaurativo como política pública.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Justiça restaurativa, Poder judiciário, Conselho nacional de justiça

**Abstract/Resumen/Résumé**

The work deals with the implementation of restorative justice programs as a public policy that contributes to the goals set by the CNJ. Initially, the article deals with the targets set by the CNJ to improve the affectivity of the judicial response. Then it addresses the Restorative Justice as a public policy that enables more humanized and aligned conflict resolution with the United Nations recommendations applicable to the study of the object. Finally, the example of the city of Caxias do Sul is presented in Rio Grande do Sul , which implemented a restorative program as public policy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policy, Restorative justice, Judicial power, National council of justice

[1] Doutor em Direito pela UFSC. Professor do PPGD da UNOCHAPECÓ.

[2] Doutorando em Direito pela PUC/PARANÁ. Mestre em Direito pela UFSC. Professor do Curso de Graduação em Direito da UNOCHAPECÓ.

## 1 INTRODUÇÃO

A justiça brasileira enfrenta alguns percalços, dentre eles estão a capacidade técnica dos julgadores, o excesso de formalidades, a morosidade e a falta de efetividade, mas há uma ainda mais peculiar, que é a ineficácia em solucionar o conflito entre as partes.

Numa demanda judicial há comumente a figura e o sentimento do vencedor e do vencido, e neste contexto, haverá sempre aquele que se beneficiará do êxito judicial, sob o popular argumento de que a "justiça tarda, mas não falha", já do lado perdedor, a crítica será disposta ao Poder Judiciário, sob a alegação de que sempre age de forma parcial e que só atende a interesses alheios.

Não bastasse essa considerável incompreensão, uma lide judicial ainda contribui para o agravamento entre as partes litigantes, que já se hostilizam, e, por vezes, ainda pode fomentar o ódio e/ou o rancor entre os demandantes, tornando-os verdadeiros inimigos.

Infelizmente essa realidade é comum em todas as áreas processuais do direito, mas na esfera penal, há um agravante ainda maior que são as consequências oriundas de uma prática criminosa. Conforme a gravidade do crime cometido, o ódio e o rancor são potencializados por um terceiro sentimento, a vingança, e esta é muitas vezes buscada por meio de uma sentença criminal condenatória.

Acontece que, o Poder Judiciário não pode ser restringir a garantir os direitos conforme a lei, é seu papel institucional solucionar a lide como um todo, evitando assim, a ocorrência de novos conflitos e possíveis demandas, muito comum, na esfera penal, fruto da reincidência criminosa.

Segundo os relatórios anuais do Conselho Nacional de Justiça, a sociedade brasileira vem se tornando cada vez mais dependente do Judiciário e da judicialização como forma de solução de controvérsias. Tal dependência obriga o Estado a buscar meios alternativos para solucionar os conflitos.

Na esfera processual penal, uma alternativa viável e eficaz é a implantação de uma Justiça Restaurativa, nos moldes do recomendado pelas Organizações das Nações Unidas, desde 2002.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a Justiça Restaurativa como uma política pública, ou seja como meio hábil para que sejam atingidas as metas do CNJ.

De forma específica, será feita uma abordagem sobre as disposições da Justiça Restaurativa, os conceitos de políticas públicas e os números da Justiça brasileira, tendo por base o ano de 2014. Aproveitando o ano, como hipótese desta pesquisa, será demonstrada a política pública implantada na cidade de Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul, que demonstrará que é possível atingir a paz social por meio de um programa restaurativo eficaz, principalmente quando recepcionado como um política pública que tem o escopo de combater a criminalidade, mas também atingir as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

## 2. A JUSTICA RESTAURATIVA COMO UMA ALTERNATIVA PARA O PODER JUDICIÁRIO

Em 2014, foi publicado pelo Conselho Nacional de Justiça o último censo do Poder Judiciário que trouxe dados estatísticos sobre o cenário alarmante da Justiça brasileira. O alerta é principalmente sobre a crescente judicialização que contribui para a lentidão da Tutela Jurisdicional do Estado, quando não a compromete em sua efetividade.

Na esfera do processo penal uma alternativa viável e efetiva, que se apresenta como uma opção para desafogar o judiciário, mas também para dar uma resposta mais eficiente aos litígios criminais, é a implantação da Justiça Restaurativa.

Aliás, esse modelo de justiça não é apenas apresentado como uma forma diferenciada de solucionar conflitos, na verdade, o modelo restaurativo é uma recomendação da ONU - Organizações das Nações Unidas, em prol da pacificação social.

Quando editou e conceituou os Princípios Básicos sobre Justiça Restaurativa, por meio da Resolução do Conselho Econômico e Social, de 13 de Agosto de 2002, as as Nações Unidas estabeleceu os seguintes preceitos[1]:

> 1. Programa Restaurativo - se entende qualquer programa que utilize processos restaurativos voltados para resultados restaurativos. 2. Processo Restaurativo - significa que a vítima e o infrator, e, quando apropriado, outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime, participam coletiva e ativamente na resolução dos problemas causados pelo crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. O processo restaurativo abrange mediação, conciliação, audiências e círculos de sentença. 3. Resultado Restaurativo - significa um acordo alcançado devido a um processo restaurativo, incluindo responsabilidades e programas, tais como reparação, restituição, prestação de

[1] http://www.restorativejustice.org/rj3/rjUNintro2.html

> serviços comunitários, objetivando suprir as necessidades individuais e coletivas das partes e logrando a reintegração da vítima e do infrator.

Conforme o modelo Restaurativo apresentado pela ONU, além de contribuir para uma forma amistosa na resolução dos conflitos, a Justiça Restaurativa ainda tem o escopo de mudar dois paradigmas impregnados no direito e na sociedade: o litígio e o comodismo, pois além da prélio gerado por uma demanda dessa natureza, há ainda a pacificação das partes, que simplesmente aguardam uma resposta do Judiciário. (SANTOS, 2004, p. 23).

O mesmo autor esclarece:

> Atualmente no Brasil, a forma judicial se constitui no modelo preponderantemente utilizado pela sociedade para a resolução dos conflitos. Para que haja uma maior utilização das formas alternativas de resolução de conflitos, é preciso que seja construída uma cultura sobre o assunto. A construção dessa cultura, que venha permitir a mudança do paradigma de solução de litígios passa, principalmente, pela educação da sociedade quanto aos mecanismos de resolução de controvérsia colocados a disposição pelo sistema jurídico. Obriga, também, a uma reavaliação dos currículos das Faculdades de Direito no Brasil uma vez que, atualmente, estas preparam os futuros operadores do direito para utilizar apenas a forma judicial, na solução dos conflitos. (SANTOS, 2004, p. 23).

Aguiar (2009, p. 109) conceitua a Justiça Restaurativa como um meio de reformular a atual concepção de Justiça, contudo, objetiva como necessário a implementação de uma capacitação prévia de uma equipe multidisciplinar restaurativa, que tenha a condição de trabalhar e desenvolver a compreensão das pessoas, principalmente das que se submeterem à um programa restaurativo, sobre a situação conflituosa, para que haja a humanização dos envolvidos possibilitando dessa forma a identificação das necessidades geradas pelo conflito (resultado/circunstâncias do crime), e a partir daí, ofertar a consequente responsabilização de todos dos responsáveis e afetados, direta ou indiretamente, para que, de uma forma ou de outro, se comprometam e contribuam para um resultado restaurativo.

Os Programas Restaurativos se caracterizam por uma forma processual que torna as partes mais protagonistas, principalmente para a vítima, que no atual sistema retributivo é reduzida a mero meio de prova. Via de regra, os processos restaurativos são mais humanos, pois os envolvidos contribuem diretamente não só para um resultado restaurativo que contemplem os interessados, mas também servem como um instrumento hábil para permitir ao infrator o significado da sanção aplicada, que quando persiste, é condizente e compatível ao dano causado. (SANTOS, 2011).

O protagonismo das partes é destacada por Aguiar (2009, 110) quando conceitua a Justiça Restaurativa como “uma justiça participativa, uma vez que as partes atuam de

forma significativa no processo decisório, na busca compartilhada de cura e transformação".

Quando a ONU definiu os princípios norteadores restaurativos, foi com o fito de não apenas disponibilizar um meio alternativo de solução de conflitos, como já supra mencionado, mas também com o desígnio de que as questões de relacionamento humano sejam abarcados nos resultados restaurativos. Esta condição, aliás, evidencia que um programa restaurativo diverge do processo penal padrão, sustentado por um sistema de justiça retributiva, pois não visa apenas resolver o processo, convergindo com a proposta do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL) que "desenha as políticas judiciárias, de modo a cumprir sua missão precípua de contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade", segundo o Min. Ricardo Lewandwoski.

É um equívoco crer, portanto, que os programas restaurativos pretendem a abolição plena do Direito Penal, pois como resultado restaurativo é plenamente possível aplicar um sancionamento (NORDENSTAHL, 2005, p. 29), na verdade, é uma forma eficaz de fazer com que o infrator recepcione a pena de forma mais compreensiva.

É claro que o resultado positivo do processo restaurativo ocorre principalmente, pela ação da equipe restauradora, liderada por um interventor, também denominado de facilitador (pessoa devidamente capacitada para tal situação), que devem aproveitar o interesse das partes em participar do procedimento, após estabelecer a metodologia dos trabalhos (regras), e buscar essa compreensão dos envolvidos, ou seja, fica nítido que para cada situação é possível aplicar processos diferentes que atendam as especificidades de cada caso.

O maior desafio da Justiça sempre foi solucionar os conflitos pessoais dos litigantes, e esse saldo é a maior fragilidade do sistema processual atual. Para tanto, as disposições constitucionais são plenamente contemplados nos procedimentos restauratórios, pois com o desenvolvimento restaurativos, as partes podem usufruir de seus respectivos direitos do contraditório e da ampla defesa, da presunção de inocência, da dignidade da pessoa humana e, inclusive, do "devido processo legal", já que há um regramento metodológico previamente apreciado e aprovado pelas partes, que deverá ser respeitado na condução do procedimento.

Numa singela análise do Preâmbulo da nossa Constituição, não é difícil de compreender seu escopo como garantidora de direitos mínimos necessários para externar aquilo que a Justiça Restaurativa dispõe. Da expressão: "[...] para instituir um

Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] sob a proteção de Deus", se verifica o perfil nitidamente humanista de seu conteúdo (Santos, 2011, 32).

É cediço, portanto, que para a implantação de uma política restaurativa no sistema processual brasileiro, é necessário que o Estado e o Poder Judiciário invistam nessa alternativa, como aliás, alguns Tribunais de Justiça de alguns entes federativos já estão fazendo, pelo menos em termos de análise e estudos de custos e viabilidades, ou seja, é necessário a implantação de uma política pública nesta seara que torne mais efetiva não só a Tutela Jurisdicional do Estado, como também estimule a criação meios alternativos de soluções de controvérsias, principalmente os que contemplem a condição humana em seus procedimentos.

## 3. AS METAS DO CNJ COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Viana (1999) entende que é necessário a ampliação das funções da Justiça, haja vista que seus resultados contribuem para a construção do Welfare State, até porque a função da Corte Constitucional, seria de zelar pelo respeito dos procedimentos democráticos para uma formação da opinião e da vontade pública, a partir da própria cidadania.

O autor defende, sob a ótica de Antoine Garapon, que o Poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos individuais e coletivos, pois agrega do tecido social a garantia da cidadania, chegando ao ponto de expressar um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade, pois dota os magistrados e os membros do Ministério Público, como os garantidores dos anseios pleiteados. Isso, aliás, fornece uma expressiva valorização do Poder Judiciário, fazendo com que esse Poder e suas instituições passem a ser percebidos como a salvaguarda confiável das expectativas por igualdade e a se comportar de modo substitutivo ao Estado, aos partidos, à família, à religião, que não seriam capazes de continuar cumprindo as suas funções de solidarização social. (VIANA, 1999).

Na prática, por mais que o Judiciário desfrute de tamanha credibilidade, parte da sociedade percebe o inverso, não só pela irrefutável morosidade e muitas vezes pela

falta de capacidade técnica em julgar determinados temas (BICKEL, 1986), mas principalmente porque no modelo de justiça retributiva atual, a resposta jurisdicional atinge apenas o processo e não as partes, ou seja, a humanização fica sempre comprometida pelo conflito.

É, sem dúvida, necessário criar meios mais eficazes para que a resposta da Justiça estenda a resolução da lide de forma macro, não só na aplicação de um direito, mas também na compreensão deste resultado para as partes que nem sempre saem satisfeitas de uma demanda judicial.

A criação de mecanismos restaurativos depende da vontade e da alocação de recursos estatais e, para que a referida vontade não fique adstrita a um determinado governo, é preciso que se elaborem políticas públicas de Estado, que ultrapassem os governos, nos sentidos temporal e ideológico.

Implementar uma política pública dessa natureza é a possibilitar meios para que tal resultado seja alcançado, pois as políticas públicas, como categoria jurídica, se apresentam como uma forma de garantir aos cidadãos o exercício da cidadania ativa na busca da efetivação dos direitos humanos. (BUCCI, 2006, p. 03).

Cada área processual carrega anseios diferentes entre as partes, contudo, há uma peculiaridade evidenciada entre os processos cíveis, trabalhistas, tributários etc.... Nesses, a parte vencida alimenta um sentimento de injustiça de que não logrou êxito em sua lide por ineficiência ou até por um sentimento de parcialidade do julgador, contudo, na esfera do processo penal, o sentimento é potencializado com um sentimento de vingança, que alimenta o ódio e a hostilidade entre as partes.

A vingança, o ódio e a hostilidade são o alimento muitas vezes para que o Judiciário não dê a resposta adequada ao processo, e muitas vezes sirva de instrumento desse perigoso combustível, que fomenta ainda mais um senso comum, que motiva a implantação ou o debate em prol de outras políticas públicas equivocadas, como atualmente se evidencia para reduzir a maioridade penal ou revogar o estatuto do desarmamento, por exemplo.

Sem dúvida é importante que haja a implantação de políticas públicas que alterem paradigmas "além do Estado", ou seja, que transcendam os interesses da Administração Pública, geralmente focados na pacificação social e enfoquem os interesses, anseios e expectativas individuais.

Tais políticas se concretizariam por meio de entidades sociais e de instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle

de políticas públicas (FARAH, 2013, p. 103), pois dessa forma, é possível de se atingir a paz social necessária para as relações humanas, sem se descuidar dos particulares envolvidos.

Para Cavalcante (2011) estas instituições reduzem as incertezas, introduzem regularidade, servem de guia para as interações humanas, propagam informações, determinam as estruturas de incentivos e ajudam as pessoas a decodificar o contexto social, tornando-as aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

Na medida em que os Programas Restaurativos tornam as partes mais protagonistas dentro do processo, esse modelo de justiça se apresenta como um desses estabelecimento defendido pelo autor, pois permite e incentiva as partes a serem ativos no processo, e o resultado só é atingido por colaboração e aceitação mútua, portanto, é necessário que haja o incentivo para a busca de métodos alternativos de controvérsias.

Alternativas possíveis promovidas pelo Poder Judiciário já existem, como exemplifica a Resolução do CNJ nº 125[2] que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, instituindo os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, em vigor desde 29 de novembro 2010.

Estes Núcleos são compostos por magistrados e servidores, com as atribuições de desenvolver, planejar, implementar, manter e aperfeiçoar ações voltadas ao cumprimento da política judiciária dos conflitos de interesse, entre outros, ou seja, é perfeitamente possível com tal objetivo de que esta estrutura desenvolva programas restaurativos.

A vantagem de aproveitar essa estrutura se dá por fatores como o interesse do Poder Judiciário em criar meios para solucionar o conflito entre as partes, mas também pela já notória estruturação e capilaridade que já se usufrui com a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, pois segundo o CHJ, já ao final de 2014 a Justiça Estadual contava com 58 núcleos permanentes instalados, com pelo menos 01 (um) Núcleo em cada Tribunal da Justiça Estadual (com exceção do TJPE e do TJAC que não possuem tal estrutura, e do TJCE e TJDF que dispõem de 33 e de 2 núcleos respectivamente).

[2] Com o mesmo objetivo, a Resolução CNJ 125/2010, instituiu também os CEJUSCs - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania -, que realizam as sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores e dos órgãos por eles abrangidos. São ao todo 362 CEJUSCs, sendo 128 unidades instaladas apenas no estado de São Paulo (35%). (BRASIL. 2015).

Diante desse cenário, há a constatação pelo Conselho Nacional de Justiça, exposta na edição do relatório da Justiça em Números de 2015, da necessidade de implantação de políticas públicas capazes de encontrar outras alternativas para frear o fenômeno da judicialização no Brasil e de que a Resolução CNJ 125/2010, já vem colhendo bons frutos:

> O aumento contínuo de casos novos é um desafio que deve buscar soluções alternativas, tais como os empreendimentos de conciliação e mediação. A **Resolução CNJ 125/2010, que institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário**, representa iniciativa em busca de uma justiça com o protagonismo das partes, constituindo uma política de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de conflitos. A criação de Núcleos e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) constitui uma alternativa capaz de solucionar conflitos antes mesmo da instauração do processo, além de ser uma política consonante com as orientações do Novo Código de Processo Civil. Os 58 Núcleos e os 362 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em atividade nos tribunais brasileiros já evidenciam o poder da conciliação como mecanismo profícuo de autocomposição dos conflitos e de pacificação social por meio de conciliação e da mediação. (grifo do próprio texto)

Diante do interesse do Estado em buscar meios capazes de mudar a política judiciária brasileira, é importante compreender o conceito de políticas públicas, pois estas são, portanto, o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

A mudança que se espera, não é só a de humanizar o processo, mas também de mudar o atual cenário da judicialização brasileira demonstrado pelo censo do Conselho Nacional de Justiça, onde tramitam no Brasil 99,7 milhões de processos judiciais, usando como parâmetro o mês de dezembro de 2014, que existiam 70,8 milhões de processos judiciais aguardando julgamento. Naquele ano, foram mais de 28,9 milhões de casos novos, tendo sido resolvidos, nesse mesmo período, outros 28,5 milhões, destes distribuídos em 86% dos casos novos no ano, foram cerca de 11.134 casos recebidos por 100 mil habitantes, na primeira instância (SCHULZE; BONIFÁCIO, 2015).

Diante dos números apresentados pelo CNJ, é mister demonstrar que do total dos processo brasileiros, na fase de conhecimento, são de 2.626.887 processos penais

baixados, 2.677.775 de novas Ações Criminais e 5.737.788 de processos de natureza penal pendentes, e este é o panorama passível de alteração com a implantação de uma política pública que implemente programas restaurativos.

O aumento dos processos no Brasil é fruto, segundo Taylor (2007, p. 231), do grau com que o Judiciário é invocado para servir como árbitro nos conflitos entre as forças (individuais ou coletivas) ou instituições políticas para solucionar assuntos dos mais variados interesses, de direito público ou privado.

Não obstante, é esperado que num universo de muitas demandas judiciais, acabem chegando à Tutela Jurisdicional do Estado, não só na esfera penal, assuntos complexos, que realmente precisam de uma atenção maior da justiça brasileira, mas também acabam tomando espaço ações de pequenas monta ou até mesmo revestidas de insignificância[3], e são esses os processos, que num primeiro momento podem e devem ser processados por meios de programas restaurativos, o que por si só, já será de grande auxílio para desafogar o Poder Judiciário.

Neste sentido, Peixoto (2009, p. 119) avalia que a justiça restaurativa pode, também, em um curto prazo tornar-se uma política pública preventiva eficaz em crimes de menor potencial ofensivo, até porque, segundo a Autora, estes "crimes" não precisariam da aprovação de lei específica para utilização das práticas restaurativas.

É notório, contudo, que a recomendação da implantação de uma estrutura voltada para a resolução de conflitos fora da esfera judicial, e que contemple as condições pessoais das partes, é fruto da necessária implantação de uma política pública, pois essa nova prática inova nas atividades do Poder Judiciário, e torna seus resultados mais eficazes aos anseios da sociedade.

## 4. PROGRAMAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVAS IMPLANTADOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A resolução de conflitos é o objetivo a ser atingido com uma demanda judicial, ou seja, o Estado deve não só resolver a causa nos termos da lei, mas também, buscar resolver o prélio entre as partes.

Para Mário Ferreira Monte (2014): "A justiça restaurativa, é a circunstância de, através dela, se promove o encontro entre a vítima e o agente na procura de uma

[3] Nas matérias de Direito Penal mais recorrentes nos juizados especiais, destacam-se a ameaça, as contravenções penais e os crimes de trânsito. Tráfico ilícito e uso indevido de drogas surgem como assuntos recorrentes em quase todos os graus de jurisdição. (CNJ, 2015.)

solução". Acontece, que na aplicação do atual modelo da Justiça Retributiva, sustentada por um processo penal que não atende aos interesses de todos os envolvidos, quando, por exemplo, a vítima não tem a devida atenção que mereceria, e, tão pouco, questões sociais e individuais do acusado, também não são referenciadas para a aplicação da norma penal, demonstra-se que é preciso buscar outras alternativas.

A solução será melhor efetivada quando se utiliza do critério da dignidade penal e da necessidade da pena, ou seja, seu entendimento é de que não basta que uma conduta tenha dignidade penal, se não há justificativa plausível para a aplicação da pena, e neste contexto, o ideal é tratar a situação de forma diferenciada, ficando a aplicação da pena exclusivamente para as questões mais relevantes e necessárias, pois o caráter fragmentário do direito penal, demonstra que nem sempre a proteção dos bens jurídicos devam ser tratados de forma padrão para todas as situações, como ocorre no atual modelo da Justiça Retributiva e da previsão positivada por grande parte das leis vigentes. (MONTE, 2014).

Nesse contexto, há no Brasil algumas experiências importantes de programas de Justiça Restaurativa, que já demonstram sua efetividade e sua viabilidade, como meio alternativo de resolução de conflito e que tiveram início após a realização em abril de 2005 do I Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa, considerado como o marco inicial da implantação e aplicação de um modelo restaurativo, no Brasil (SANTOS, 2011, p. 76).

Na sequência, o mesmo teor foi ratificado pela Carta de Brasília, editada no mesmo ano, na Conferência Internacional de Acesso à Justiça por Meios Alternativos de Resolução de Conflitos. No ano seguinte, nos dias 10, 11 e 12 de abril, em Recife/PE, foi realizado o II Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa, resultando na Carta de Recife, que corroborava com as práticas de justiça restaurativa em curso, e colaborou, assim, com sua consolidação em território brasileiro.

Carta de Recife discutiu o perfil da justiça restaurativa, com o escopo de construir uma sociedade justa, igualitária e pacífica, com a participação de todos, em prol de desenvolver um modelo de justiça que privilegie os valores humanos comuns, contribuindo para o bem-estar e a qualidade de vida justa, evidenciando estratégias multiplicadoras da cultura restaurativa. (SANTOS, 2011, p. 77).

A Carta de Recife sugere:

i) A criação de Núcleos e Centros de Estudos em Justiça Restaurativa, abertos à comunidade, nas universidades, nas escolas de ensino médio, nas organizações não-

governamentais, nas Escolas da Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da OAB.

ii) Aos poderes públicos federal, estadual e municipal, e especialmente à Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça que promova a publicação de subsídios teóricos e práticos, em português ou traduzidos de outras línguas, incluindo relatórios de acompanhamento, avaliações dos projetos-pilotos e material instrucional para apoio a capacitações.

iii) À Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça a promoção de um Encontro Nacional de Justiça Restaurativa, ainda em 2006, propondo por sede o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça, articulando o apoio dos Colégios de Presidentes de Tribunais de Justiça, dos Procuradores-Gerais de Justiça, e dos Defensores-Gerais Públicos, das respectivas Corregedorias-Gerais, bem como dos Tribunais e Ministério Público Federais, de modo a viabilizar apoio a participação e respaldo às iniciativas restaurativas de Juízes, Promotores, Procuradores e Defensores Públicos de todo o País.

iv) A realização do 3º Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa em 2007, preferencialmente na Páscoa, tendo por sede a cidade de Natal, RN.

v) A difusão e implementação da Justiça Restaurativa, simultânea, articulada e integrada entre suas vertentes institucionais e comunitárias, para gerar sinergia e promover, reciprocamente, renovação e empoderamento, respeito à horizontalidade, autonomia, isonomia e à diversidade na relação entre as pessoas envolvidas.

vi) Ao Ministério da Justiça o apoio técnico e financeiro à instalação de outros projetos-piloto e a delimitação de apoio a estes projetos por um prazo mínimo de cinco anos para possibilitar as experiências e o aprendizado necessários à consolidação de uma Cultura de Restauratividade.

Continuando os debates para a implantação de uma nova política processual penal no Brasil, em 2010, na cidade de São Luis/MA, durante o I Seminário Brasileiro de Justiça Juvenil Restaurativa, demonstrou-se que a justiça restaurativa não é simples meio ou método de solução alternativa para solução de um conflito com gênese no delito cometido, mas, também, uma importante ferramenta de prevenção e combate à criminalidade, principalmente porque se pauta no princípio da informação e da publicidade.

O evento ainda deu gênese à Carta de São Luis, apresentando a justiça restaurativa como um instrumento relevante para atender não só a sociedade, como,

também, o escopo do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois a referida legislação sustenta-se sob os princípios da ampla proteção e da possível alternatividade de práticas que garantam o tratamento diferenciado que os menores merecem, mas principalmente lhe tutelem e assegurem a dignidade da pessoa humana.

Recentemente na cidade de Caxias do Sul/RS, conforme noticiado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul[4], com a finalidade de combater a criminalidade, desde 2005, a Justiça gaúcha busca solucionar, de forma pacífica, através de práticas baseadas em estratégias de diálogo as demandas penais, tendo por base não só restabelecer a ordem e a paz social (comuns na persecução penal), mas restaurar os relacionamentos e os laços sociais afetados pela prática delituosa, principalmente entre infrator e vítima, mas também entre o meio social onde estão inseridos.

Uma realidade de violência diária, comum em muitas cidades brasileiras, passou a se tornar frequente em Caxias do Sul, e, portanto, em novembro de 2012, teve início a implantação de uma política pública fundamentada na Justiça Restaurativa.

A principal alteração fruto dessas política, foi destacada pela Sra. Fátima De Bastiani, coordenadora do Núcleo de Justiça Restaurativa de Caxias do Sul, quando destacou o diferencial do trabalho por meio de "[...] um novo foco através das lentes restaurativas". Segundo a interlocutora: "[...] Mudamos de culpa, perseguição, imposição, castigo, coerção para responsabilização, encontro, diálogo, reparação do dano e coesão [...]". Em Caxias do Sul, a união entre o Poder Judiciário, a Prefeitura de Caxias do Sul, a Universidade de Caxias do Sul e a Fundação Caxias, gerou o Núcleo de Justiça Restaurativa.

Após a implantação dessa política pública, pode-se vivenciar na cidade uma pacificação social marcada pelo diferencial da interinstitucionalidade norteados pelos princípios e práticas da Justiça Restaurativa.

Atendendo às metas dispostas pelo Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário gaúcho, através do CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, e execução por parte da Prefeitura de Caxias do Sul, através da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social, a política foi implantada no dia 1º de novembro de 2012, em ato político que selou a parceria entre as instituições envolvidas.

[4] Disponível em: http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/118261847/lei-que-institui-justica-restaurativa-como-politica-publica-e-sancionada-em-caxias-do-sul> Acesso: 19 nov. de 2015.

No ano seguinte (em novembro de 2013), o Núcleo de Justiça Restaurativa de Caxias do Sul completou um ano de atuação, segundo dados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, neste período, as três Centrais do Núcleo (Central Judicial de Pacificação Restaurativa, Central de Práticas Restaurativas da Infância e da Juventude e Central Comunitária de Práticas Restaurativas) facilitaram 486 encontros restaurativos envolvendo crianças, adolescentes e adultos, com a participação de 2.162 pessoas.

Há de ressaltar que as Centrais do Núcleo atuam em distintas e respectivas áreas, sendo a Central da Paz Judicial a atuar com casos em que já há processo no sistema de Justiça; a Central da Paz da Infância e da Juventude atendendo aos casos não judicializados envolvendo crianças e adolescentes e tem também como prioridade a promoção de práticas preventivas buscando evitar conflitos violentos no ambiente escolar, bem como a instaurar a convivência e disciplina baseadas nos princípios e valores da Justiça Restaurativa e, por fim, a Central da Paz Comunitária trabalhando principalmente com casos que emergem da convivência entre os moradores dos bairros da Zona Norte de Caxias ao mesmo tempo em que busca levar o referencial da Justiça Restaurativa como meio para desenvolver a Cultura de Paz em todos os ambientes da comunidade.[5]

No segundo ano, em 1º de abril de 2014, foi renovado o acordo de cooperação, o que resultou na assinatura da Lei Municipal nº 7.754, de 30 de abril de 2014, que institui o Programa Municipal de Pacificação Restaurativa em Caxias do Sul, garantindo que a política pública de pacificação social, por meio da aplicação da Justiça Restaurativa, será uma prática permanente na cidade.

O Programa Municipal de Pacificação Restaurativa será executado pelo Conselho Gestor, Comissão Executiva; Núcleo de Justiça Restaurativa; Centrais de Pacificação Restaurativa; Comissões de Paz e Voluntariado, que será regido por um Conselho Gestor nomeado pelo Prefeito Municipal, através de Decreto, como órgão consultivo e controlador das respectivas ações, o qual será composto por representações dos órgãos municipais e dos demais segmentos envolvidos mediante convite e na forma do respectivo Regimento Interno.

Por fim, fica evidente que a referida Lei Municipal assegura a integração interinstitucional e transversal do conjunto das políticas públicas não só municipais, mas também de âmbito estadual por intermédio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio

[5] Disponível em: http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/118261847/lei-que-institui-justica-restaurativa-como-politica-publica-e-sancionada-em-caxias-do-sul> Acesso em 19 de novembro de 2015.

Grande do Sul, pois o Programa Municipal de Pacificação Restaurativa[6] consiste num conjunto articulado de estratégias inspiradas nos princípios da Justiça Restaurativa que abrange atividades de pedagogia social, focando na cultura de paz e do diálogo, implementadas mediante a oferta de serviços de solução autocompositiva de conflitos.

Há em Caxias do Sul, portanto, um modelo de programa restaurativo que demonstra a possibilidade e viabilidade de implantar a Justiça Restaurativa como uma políticas públicas para que o Poder Judiciário atinja as metas do Conselho Nacional de Justiça, e, contribua para a redução da judicialização brasileira, mas também, para que se torne um meio eficaz de solucionar os conflitos e estabelecer a paz social, de uma forma mais humana.

## 5. CONCLUSÃO

O contexto do presente trabalho, torna diáfano que há um alarmante crescimento da judicialização no Brasil, pois os relatórios apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram essa triste realidade.

O aumento de demandas judiciais nos Tribunais brasileiros acarretam muitos problemas, que são empiorados por uma cultura de conflito alimentada não só pelos cidadãos que buscam no Poder Judiciário a solução para as suas controvérsias, mas também pelos profissionais da área jurídica que tem sua formação, quase que plena, pautada na lide.

O formalismo processual brasileiro, independente da área do Direito, tem uma característica muito peculiar, a resposta jurisdicional atinge apenas o processo entre as partes, essa resposta dificilmente alcança o conflito existente entre as partes, aliás, esse fenômeno, é sem dúvida, um dos fatores predominantes para o aumento da judicialização no país, pois permanecendo rusgas entre as partes, é consequentemente provável que surjam novas demandas.

Para se evitar esse ciclo vicioso, se busca outros meios alternativos de soluções de conflitos, em que muitos deles já existe inclusive previsão legal, sendo, aliás, uma das inovações do Novo Código de Processo Civil, contudo, a busca constante pelo melhoramento do judiciário nacional, fez com que o Conselho Nacional de Justiça passasse não só a monitorar as atividade da Justiça brasileira, mas que também, por meio da colheita de dados estatísticos, encontre soluções para torná-las mais eficaz.

[6] Programa restaurativo como dispõe a ONU.

Na esfera penal, a mesma realidade de conflitos entre as partes, de morosidade, de excesso de formalismo e de aumento de demandas criminais é vivenciada, contudo, há algumas considerações muito peculiares das ações criminais, que são a inimizade entre os envolvidos, muitas vezes alimentadas por um sentimento de vingança, mas também a desconsideração das partes, principalmente em face da vítima, que serve para o processo penal apenas como um meio de prova.

Como alternativa para combater essa animosidade hostil entre as partes, como uma alternativa eficaz para desafogar o Judiciário, mas também, como uma alternativa para implantar na área penal um sistema processual mais humano, que atenda e respeite o papel e a importância de cada um dentro do processo (infrator, vítima e sociedade, inclusive), a Justiça Restaurativa é plenamente viável.

Segundo o CNJ, é necessário que cada Estado da Federação Brasileira, busque implantar Núcleos/Centros de soluções de conflitos, visando com isso desafogar o Judiciário brasileiro implantando meios alternativos de resolução de controvérsia.

É necessário, portanto, a implantação de políticas públicas que fomente e desenvolva alternativas para essa problemática, e a Justiça Restaurativa, por recomendação das Organizações das Nações Unidas, é um programa que pode tornar as demandas penais mais humanizadas, contribuindo não só para a paz social, mas também, para o combate a criminalidade e a reincidência, fatores que contribuem diretamente para o problema da violência vivida diuturnamente pela sociedade.

Em Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul, no ano passado, foi promulgada uma Lei Municipal nº 7.754/2014, que implanta a Justiça Restaurativa no município como uma política pública, visando a implantação de um programa restaurativo articulado em atividades que visam a cultura de paz e do diálogo, implementadas mediante a oferta de serviços de solução autocompositiva de conflitos, articulados com o Poder Judiciário, demonstrando que é perfeitamente possível atingir as metas impostas pelo CNJ nesta seara, tornando, desta forma, a processualística penal mais humanizada por meio da Justiça Restaurativa.

## 6. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carla Zamith Boin. **Mediação e justiça restaurativa: a humanização do sistema processual como forma de realização do sistema processual como forma de realização dos princípios constitucionais.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: the supreme court at the bar of politics**. 2ª Ed. New Haven e London: Yale University Press, 1986.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário: VIDE: Vetores Iniciais e dados estatísticos**/ Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoconstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(6): 1781-1804, nov./dez. 2011.

EIRAS NORDENSTAHL, Ulf Christian. **Mediación penal: de La práctica a la teoría.** 1ª ed. Buenos Aires: Librería Histórica, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas**. in MARQUES, Eduado; FARIA, Carlos Aurélio P. de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2013.

MONTE, Mário Ferreira. **Multiculturalismo e tutela penal**: uma proposta de justiça restaurativa. In: BELEZA, Teresa Pizarro, CAEIRO, Pedro e PINTO, Frederico de Lacerda da Costa (org.) **Multiculturalismo e direito penal**. 1ª Ed. Coimbra: Editora Almeida, 2014.

PEIXOTO. Geovane de Mori. **A Justiça Restaurativa como política pública alternativa ao sistema penal: possibilidade e viabilidade.** 2009. 128 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) - Universidade Católica de Salvador, Salvador. 2009.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Noções gerais da arbitragem.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

SANTOS. Robson Fernando. **Justiça Restaurativa: um modelo de solução penal mais humano.** 2011. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2011.

SCHULZE, Clenio Jair; BONIFÁCIO, Ivan. **Campeão mundial de judicialização.** Disponível em http://emporiododireito.com.br/campeao-mundial-de-judicializacao-por-clenio-jair-schulze-e-ivan-bonifacio/. Acessado em 19 de novembro de 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jun/dez 2006.

TAYLOR, Matthew M. **O judiciário e as políticas públicas no Brasil.** Dados, vol. 50,

nº 2, Rio de Janeiro, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.