



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Manual sobre

PROGRAMAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

SEGUNDA EDIÇÃO



SÉRIE DE MANUAIS DE JUSTIÇA CRIMINAL



Esta publicação foi preparada em colaboração com o Instituto de Justiça da Tailândia.

Foto da capa: ©Fotofermer – stock.adobe.com



FAZENDO JUSTIÇA



ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME
Viena

Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa – Segunda Edição

SÉRIE DE MANUAIS DA JUSTIÇA CRIMINAL



NAÇÕES UNIDAS
Viena, 2020

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

N125m

Nações Unidas. Escritório sobre Drogas e Crime.
Manual sobre programas de justiça restaurativa [recurso eletrônico] /
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; tradução de Cristina
Ferraz Coimbra, Kelli Semolini. 2. ed. Brasília : Conselho Nacional de
Justiça, 2021.

Título original: Handbook on restorative justice programmes.

124 p. (Série Fazendo Justiça. Coleção alternativas penais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-528-1

ISBN 978-65-88014-03-5 (Coleção)

1. Justiça restaurativa. 2. Processo penal. I. Título. II. Coimbra, Cristina
Ferraz (Trad.). III. Semolini, Kelli (Trad.). IV. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos | CRB1 3282

Tradução: Cristiana Ferraz Coimbra e Kelli Semolini

Revisão: Luís Bravo de Barros, Fernanda Fonseca Rosenblatt, Daniel Achutti e Sônia Moreira Reis

Apoio técnico e diagramação: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP)

Apresentação da edição em português

A Constituição brasileira alicerça nossas aspirações enquanto sociedade fundada no estado democrático de direito ao mesmo tempo em que fomenta o avanço social com respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana. Nesse sentido, é dever indelével das instituições, especialmente do Judiciário, zelar para que nossas ações apontem para esse norte civilizatório, não apenas rechaçando desvios a essa finalidade, mas agindo já para transformar o presente que almejamos.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que quase 1 milhão de brasileiros vivem à margem da lei máxima do país dentro de nossas prisões, com efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo com o qual nos comprometemos por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. É desse cenário que se ocupa o programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

O programa vem realizando ações estruturantes a partir da colaboração e do diálogo entre diferentes instituições em todo o espectro federativo. São 28 ações desenvolvidas simultaneamente para fases e necessidades do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, que incluem a facilitação de serviços, reforço ao arcabouço normativo e produção e difusão de conhecimento. É no contexto desse último objetivo que se insere a presente publicação, agora parte integrante de um robusto catálogo que reúne avançado conhecimento técnico, com orientação prática para aplicação imediata em todo o país.

Esta publicação integra o projeto Rede Justiça Restaurativa, iniciado pelo programa em março de 2020 para fortalecer a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário (Resolução 225/2016), a partir de parceria desenvolvida com o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP). As ações resultaram na adesão de novos tribunais à prática, em consoante apoio às diretrizes e ao trabalho já realizado pelo Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ.

A disseminação da versão em português deste Manual, produzido originariamente pelo UNODC em Viena, é fundamental para difundir orientações alinhadas ao projeto Rede Justiça Restaurativa e, de forma mais ampla, à política nacional induzida pelo CNJ. As iniciativas em curso no Judiciário certamente se beneficiam e fortalecem com as novas abordagens e ferramentas presentes nesta publicação, especialmente ante o desafio histórico do encarceramento no Brasil.

Luiz Fux

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Agradecimentos

Esta segunda edição do *Manual de Programas de Justiça Restaurativa* foi desenvolvida para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) por Yvon Dandurand, professor e pesquisador associado sênior do Centro Internacional para Reforma do Direito Penal e Política de Justiça Criminal, e Annette Vogt, da Escola de Criminologia e Justiça Criminal da Universidade de Fraser Valley, Canadá, em estreita colaboração com Jee Ae (Jamie) Lee, Agente de Prevenção da Criminalidade e Justiça Criminal do UNODC.

Em novembro de 2017, conforme determinado pela resolução 2016/17 do Conselho Econômico e Social, o UNODC convocou uma reunião de um grupo de especialistas em Ottawa, Canadá, para analisar o uso e a aplicação dos *Princípios Básicos sobre o Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal*, bem como novos desenvolvimentos e abordagens inovadoras na área da justiça restaurativa. Nessa reunião, especialistas recomendaram que fossem desenvolvidas “orientações práticas adicionais” sobre várias questões relativas à justiça restaurativa em matéria criminal. Essa solicitação foi feita novamente na 27ª sessão da Comissão de Prevenção da Criminalidade e Justiça Criminal, quando os Estados-Membros solicitaram ao UNODC que atualizasse a Primeira Edição, publicada em 2006, do *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa*.

Consequentemente, o UNODC se comprometeu a produzir uma versão revisada do manual. O projeto revisado foi analisado em uma reunião com profissionais realizada em Bangcoc, Tailândia, de 17 a 19 de junho de 2019. O UNODC agradece pelas valiosas sugestões e contribuições dos seguintes especialistas que participaram dessa reunião: Daniel Achutti, Vongthep Arthakaivalvatee, Daniela Bolívar Fernandez, Tim Chapman, Maia Chochua, Jon Everest, Mohammad Farajiha, Rasim Gjoka, Ali Gohar, Matti Joutsen, Kittipong Kittayarak, Marian Liebmann, Ian Marder, Anna Matczak, Don John Omale, Marilou Reeve, Fernanda Fonseca Rosenblatt, Wanchai Roujanavong, Phiset Sa-ardyen, Brian Steels, Stephan Terblanche, Ramkanta Tiwari, Edit Törzs, Jutharat Ua-amnoey, Howard Varney, Sittisak Wanachagit, Hiroyuki Watanabe e Annemieke Wolthuis.

A seguinte equipe do UNODC contribuiu para o desenvolvimento deste manual: Sophie Dowsett, Anika Holterhof, Valérie Lebaux e Sonya Rahaman.

O UNODC também deseja reconhecer o apoio do Governo da Tailândia para o desenvolvimento e revisão do Manual.

Índice

Prefácio	1
Temáticas abordadas no Manual	1
1. Justiça restaurativa e o processo penal	3
1.1 O que é justiça restaurativa?	4
1.2 Objetivos da justiça restaurativa	5
1.3 Benefícios da justiça restaurativa	8
1.4 Padrões e normas internacionais sobre justiça restaurativa	10
1.5 O enquadramento jurídico	10
2. Visão global dos padrões e normas, incluindo os <i>Princípios Básicos sobre o Uso de Programas de Justiça Restaurativa</i>	15
2.1 Os termos utilizados	15
2.2 Os direitos das participantes	16
2.3 Garantias legais e políticas	16
2.4 Outros padrões e normas internacionais relevantes	17
2.5 Diretrizes e padrões nacionais	20
3. Tipos de processos e programas de justiça restaurativa	23
3.1 Diferentes aplicações da abordagem de Justiça Restaurativa em matéria criminal	23
3.2 Principais tipos de processos	24
3.3 Processos quase restaurativos	37
3.4 Outros usos da abordagem restaurativa no sistema de justiça criminal	38
4. Os programas de justiça restaurativa nas várias fases do processo penal	41
4.1 Antes da denúncia	42
4.2 Processo e julgamento	42
4.3 Execução da pena	42
4.4 O papel dos profissionais do sistema de justiça criminal na justiça restaurativa	44
5. Requisitos para o bom funcionamento de programas de justiça restaurativa	49
5.1 Como promover encaminhamentos apropriados para um programa	49
5.2 Autoencaminhamento por vítimas e ofensores	55
5.3 Preparação adequada e apropriada dos participantes	56
5.4 Facilitação de um processo de justiça restaurativa	57
5.5 Acordo alcançado como resultado de um processo restaurativo	62
5.6 Serviços disponíveis e eficazes de apoio ao programa	64
5.7 O envolvimento comunitário e as relações com os meios de comunicação social	64

6. A justiça restaurativa como resposta a crimes graves	67
6.1 Preocupações comuns em casos de crimes graves	69
6.2 A justiça restaurativa para tipos específicos de crimes graves	73
7. O estabelecimento e implementação de programas de justiça restaurativa	81
7.1 Diretrizes nacionais	81
7.2 Abordagens estratégicas	82
7.3 Desenho e implementação do programa	85
7.4 Respostas à necessidade de legislação específica	92
7.5 Liderança, organização e estrutura do programa	94
7.6 Como obter o apoio de instituições de justiça criminal	95
7.7 A mobilização da comunidade	97
7.8 Como melhorar a participação da vítima em processos de justiça restaurativa	100
8. Supervisão, monitoramento e avaliação do programa	103
8.1. Supervisão do programa	103
8.2 A necessidade de monitoramento e avaliação do programa	104
8.3 Considerações sobre a avaliação de programas de justiça restaurativa	105
8.4 Como medir o impacto do programa na reincidência	107
Conclusão	111
ANEXO. Princípios Básicos das Nações Unidas para o Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal	113

Prefácio

A justiça restaurativa é uma resposta flexível, participativa e voltada para a resolução de problemas no que se refere ao comportamento criminoso e que pode indicar um caminho complementar ou alternativo para a justiça. Pode melhorar o acesso à justiça, especialmente para vítimas de crimes e populações vulneráveis e marginalizadas, inclusive em contextos de justiça transicional. A justiça restaurativa tem um grande potencial de contribuição para que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 seja alcançado, ao fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Como parte da Série de Manuais de Justiça Criminal, uma série de ferramentas práticas desenvolvidas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para apoiar os países na implementação do Estado de Direito e na reforma da justiça criminal, este manual tem como objetivo fornecer uma visão geral do conceito, valores e princípios da justiça restaurativa, bem como orientações práticas sobre programas e processos de justiça restaurativa.

O Manual foi elaborado para ser usado por todos que atuam no sistema de justiça criminal – incluindo formuladores de políticas, legisladores, profissionais da justiça criminal, grupos comunitários, profissionais da justiça restaurativa, membros da sociedade civil e outros indivíduos, além de entidades ativas no campo da reforma da justiça criminal – em uma variedade de contextos, tanto como documento de referência quanto como ferramenta de formação. Também foi elaborado para ser usado em conjunto com o *Currículo de Formação em Justiça Restaurativa*, uma ferramenta desenvolvida pelo UNODC para orientar o fortalecimento da capacidade de prestar serviços de justiça restaurativa.

Temáticas abordadas no Manual

O principal objetivo deste Manual é fornecer, de forma clara e concisa, uma visão global dos méritos dos programas de justiça restaurativa e das boas práticas em seu desenho e implementação. O manual cobre uma ampla gama de questões relativas aos programas de justiça restaurativa: padrões aplicáveis; diversos tipos de programas; questões de desenho e implementação do programa; a dinâmica das intervenções da justiça restaurativa; desenvolvimento e operação de programas e a mobilização de ativos comunitários; bem como monitoramento e avaliação dos programas. A ênfase está na apresentação de informações e exemplos que serão úteis no desenvolvimento de novos programas em uma variedade de contextos sociais, culturais e jurídicos.

O Manual contém oito capítulos:

O Capítulo 1 traz uma introdução simples à justiça restaurativa, seus princípios básicos, objetivos e benefícios. Reconhecendo que existem muitas definições diferentes de justiça restaurativa, esclarece como ela é definida para o propósito deste manual.

O Capítulo 2 apresenta os *Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Questões Criminais* (doravante, os *Princípios Básicos*), bem como outras normas internacionais relevantes relacionadas ao uso da justiça restaurativa em contextos específicos. Também traz exemplos de diretrizes estabelecidas para orientar o desenvolvimento e a operação de programas de justiça restaurativa.

No Capítulo 3, há uma visão geral dos tipos mais comuns de programas de justiça restaurativa, incluindo programas de mediação entre vítimas e ofensores, conferências de grupo familiar, processos circulares e painéis ou conselhos comunitários. Abrange a relação entre a justiça restaurativa e os fóruns de justiça indígena e consuetudinária e se refere à aplicação da justiça restaurativa no contexto da justiça transicional.

O Capítulo 4 explica como as intervenções da justiça restaurativa podem ser praticadas não apenas como alternativa, mas também como complemento ao processo de justiça criminal em todas as fases do processo, incluindo: a fase anterior ao julgamento, como alternativa ao processo criminal; as fases de processo e julgamento; e a fase de execução da pena, como alternativa à prisão, parte de ou em acréscimo a uma pena não privativa de liberdade, durante o encarceramento ou após a soltura, como parte do processo de reintegração de um ofensor.

O Capítulo 5 relata algumas das lições aprendidas sobre os principais fatores responsáveis pelo funcionamento bem-sucedido dos programas de justiça restaurativa. Os principais, entre eles, são o envolvimento seguro e significativo das vítimas e outros participantes, o incentivo a encaminhamentos apropriados para os programas e a conscientização sobre as opções restaurativas, preparação adequada dos participantes, facilitação competente do processo, apoio efetivo ao programa e envolvimento positivo da comunidade.

O Capítulo 6 apresenta a questão da aplicação das respostas da justiça restaurativa a crimes. Nele, são analisados os aspectos principais da implementação eficaz de programas de justiça restaurativa sustentáveis, incluindo a necessidade de aprovação de leis ou regulamentos, bem como a necessidade de liderança, definição da organização e estrutura do programa, assegurar apoio por parte de organizações de justiça criminal, identificar e mobilizar ativos da comunidade e edificar a partir de vantagens já encontradas na comunidade e no sistema de justiça, e planejar e monitorar cuidadosamente o processo de implementação.

O Capítulo 7 propõe uma abordagem estratégica para o estabelecimento de programas de justiça restaurativa. Nele, são analisados os aspectos principais da implementação eficaz de programas de justiça restaurativa sustentáveis, incluindo a necessidade de aprovação de leis ou regulamentos, bem como a necessidade de liderança, definição da organização e estrutura do programa, assegurar apoio por parte de organizações de justiça criminal, identificar e mobilizar ativos da comunidade e edificar a partir de vantagens já encontradas na comunidade e no sistema de justiça, e planejar e monitorar cuidadosamente o processo de implementação.

O Capítulo 8 enfatiza a necessidade de supervisão, monitoramento e avaliação dos programas e discute a importância de avaliar os programas de justiça restaurativa, medir o seu impacto e disseminar informações sobre boas práticas.

1. Justiça restaurativa e processo penal

Os programas de justiça restaurativa têm como fundamento a crença de que as pessoas envolvidas ou afetadas pelo crime devem ter participação ativa na reparação do dano, amenizando o sofrimento que o crime causou e, sempre que possível, tomando providências para prevenir a recorrência do dano. Essa abordagem também é vista como um meio de promover a tolerância e a inclusão, descobrir a verdade, encorajar a expressão pacífica e a resolução de conflitos, construir o respeito pela diversidade e promover práticas comunitárias responsáveis.

Esta não é uma abordagem nova. A justiça restaurativa tem raízes históricas que, na maioria das sociedades, precedem o desenvolvimento dos sistemas modernos de justiça criminal. Ela continua a ser praticada por meio de abordagens indígenas e consuetudinárias de justiça e resolução de conflitos. Os processos de justiça restaurativa podem ser adaptados a vários contextos culturais e às diferentes necessidades de diferentes comunidades.

Há um apoio crescente para a gestão e resolução de conflitos sociais por meio de mecanismos de diálogo e participação da comunidade, incluindo a promoção da justiça restaurativa.¹

Tanto as formas novas quanto as já estabelecidas de justiça restaurativa oferecem às comunidades alguns meios bem-vindos para resolver conflitos e reduzir os danos causados pelo comportamento criminoso. Delas participam as pessoas diretamente envolvidas ou afetadas pelo crime e, em alguns casos, membros da comunidade. Esses processos são adaptados principalmente a situações em que a participação é voluntária e cada parte tem a oportunidade de, com segurança, ter um diálogo facilitado com o objetivo de se chegar a um entendimento e acordo comuns.

Este manual foca os programas de justiça restaurativa em questões criminais, mas é importante lembrar que os processos restaurativos também estão sendo usados com bons resultados para resolver conflitos e danos em uma variedade de outros contextos e cenários como famílias, escolas, bairros, desporto, locais de trabalho, prisões e até no tratamento de queixas contra a polícia.

¹ Décimo Terceiro Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, Declaração de Doha sobre a Integração da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal na Agenda Ampla das Nações Unidas como Forma de Enfrentar Desafios Sociais e Econômicos e de Promover o Estado de Direito em Nível Nacional e Internacional e Participação Pública, Doha, Catar, 12-19 de abril de 2015 (ver A/CONF.222/L.6), par. 10.

1.1 O que é justiça restaurativa?

A justiça restaurativa é uma abordagem que oferece aos ofensores, vítimas e comunidade um caminho alternativo para a justiça. Promove a participação segura das vítimas na resolução da situação e oferece às pessoas que assumem a responsabilidade pelos danos causados por suas ações uma oportunidade de se reabilitarem perante aqueles a quem prejudicaram. Sua base é o reconhecimento de que o comportamento criminoso não apenas viola a lei, mas também prejudica as vítimas e a comunidade.

A literatura oferece muitas definições diferentes de justiça restaurativa, devido à natureza diversa e em evolução das abordagens de justiça restaurativa em todo o mundo. Algumas definições enfatizam o aspecto participativo do processo, os encontros e a participação ativa por meio do diálogo. Outras enfatizam os resultados restaurativos, tais como reparação, recuperação da vítima e reintegração do ofensor. No entanto, a maioria das definições concorda com os seguintes elementos:

- Foco no dano causado pelo comportamento criminoso
- Participação voluntária das pessoas mais afetadas pelo dano, incluindo a vítima, o ofensor e, em alguns processos e práticas, seus apoiadores ou familiares, membros de uma comunidade interessada e profissionais adequados
- Preparação das pessoas participantes e facilitação do processo por profissionais treinados
- Diálogo entre os participantes para chegar a um entendimento mútuo sobre o que aconteceu, as consequências do ocorrido e um acordo sobre o que deve ser feito
- Os resultados do processo restaurativo variam e podem incluir uma declaração de arrependimento e reconhecimento da responsabilidade pelo ofensor, bem como o compromisso de tomar alguma medida reparadora em relação à vítima ou à comunidade
- Uma oferta de apoio à vítima para ajudar na sua recuperação e ao ofensor para ajudar na sua reintegração e desistência de futuros atos lesivos

VÍTIMAS DE CRIME

Uma das intenções dos programas de justiça restaurativa é envolver as vítimas. No entanto, torna-se necessário fixar o conceito de “vítima” para poder definir um processo de justiça restaurativa. De acordo com a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder de 1985, as vítimas são “as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física e um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais como consequência de atos ou omissões violadores das leis em vigor num Estado-membro, incluindo as que proíbem o abuso de poder”.^a A Declaração também inclui na definição de “vítima”, quando apropriado, “a família próxima ou as pessoas a cargo da vítima e as pessoas que tenham sofrido um prejuízo ao intervirem para prestar assistência às vítimas em situação de carência ou para impedir a vitimização”.

^a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, Resolução da Assembleia Geral 40/34 de 29 de novembro de 1985, art. 1º.

Para os fins deste manual, o termo “programas de justiça restaurativa” recebe a mesma definição ampla encontrada nos *Princípios Básicos*, a saber: “qualquer programa que use processos restaurativos e busque obter resultados restaurativos”.²

² Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12 de 24 de julho de 2002, anexo, par. 1.

A ênfase nesta definição está claramente em um processo participativo definido como "qualquer processo em que a vítima e o ofensor e, se apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participem conjunta e ativamente na resolução dos problemas decorrentes do crime, em geral com a ajuda de um facilitador".³ As pessoas envolvidas nesse processo são chamadas de participantes¹. Esse processo assume várias formas, com base em diferentes técnicas e tipos de diálogo. Na Europa, por exemplo, o processo é mais conhecido como "mediação",⁴ distinta de uma decisão judicial. Em outras partes do mundo, pode ser chamado de "conferência", "diálogo", "círculos decisórios" ou "pacificação".

De acordo com os *Princípios Básicos*, um resultado restaurativo é um "acordo obtido como resultado de um processo restaurativo (...) visando atender a necessidades individuais e coletivas e responsabilidades dos participantes e alcançar a reintegração da vítima e do infrator."⁵ É comum presumir que um resultado restaurativo deve incluir uma forma de indenização, reparação ou compensação, mas nem sempre é esse o caso.

Relativamente aos resultados da justiça restaurativa, também é frequente a distinção entre formas materiais (por exemplo, indenização financeira) e formas simbólicas de reparação.⁶ Uma forma simbólica de reparação pode incluir a verificação dos acontecimentos, pedidos de desculpas e desculpas oficiais, reconhecimento público do dano causado, satisfação com as medidas preventivas tomadas, cerimônia de celebração, garantias de não repetição e serviço voluntário à comunidade ou organização da sociedade civil. O resultado de um processo de justiça restaurativa geralmente inclui ambas as formas de reparação. Os ofensores, em especial os mais jovens, nem sempre têm os meios para fazer uma reparação financeira, mas gestos como pedir desculpas, assumir a responsabilidade, prestar serviços comunitários ou comprometer-se em não repetir o crime podem ter um papel benéfico para as vítimas ou comunidade, produzindo um senso de justiça, recuperação e superação.⁷ Em alguns casos, o processo pode levar até mesmo à conciliação entre as pessoas participantes.

1.2 Objetivos da justiça restaurativa

Os praticantes da justiça restaurativa tendem a concordar que o que realmente faz uma resposta ao crime ser "restaurativa" não é apenas uma prática ou processo específico, mas, o que é mais importante, sua adesão a um amplo conjunto de valores que fornecem uma base comum para a participação das pessoas na resposta a um incidente criminal e suas consequências.⁸ Dentre esses valores estão a verdade, a justiça, a segurança física e emocional dos participantes, inclusão, empoderamento dos participantes, proteção dos direitos das vítimas e ofensores, reparação, solidariedade, respeito e dignidade para todos os envolvidos, voluntariedade e transparência do processo e seus resultados.

³ Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12 de 24 de julho de 2002, anexo, par. 2.

⁴ Ver Conselho da Europa (2018). Recomendação CM/Rec (2018)8 relativa à justiça restaurativa em matéria criminal.

⁵ Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo, par. 3.

⁶ Ver, por exemplo, os Princípios e Diretrizes Básicas das Nações Unidas de 2005 sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário (Resolução da Assembleia Geral 60/147, de 16 de dezembro de 2005), que caracteriza as reparações consoante sejam de natureza simbólica ou material.

⁷ Doak, J., "Honing the Stone: Refining restorative justice as a vehicle for emotional redress", *Contemporary Justice Review*, 14(4), p. 439-456.

⁸ Ver, por exemplo, Chapman, T. e Törzs, E. (orgs.) (2018), *Connecting People to Restore Just Relations: Practice guide on values and standards for restorative justice practices*, Leuven: European Forum for Restorative Justice: www.euforumrj.org/sites/default/files/2019-11/efrj-values-and-standards-manual-to-print-24pp.pdf.

¹ NT: No original "parties", foi traduzido por "participantes" ou "pessoas envolvidas". Não se trata de uma lógica "acusação versus defesa", "Ministério Público versus réu", ou seja, partes no sentido processual penal. No termo "participantes" estão mais bem incluídos os familiares e/ou demais membros da comunidade de apoio, eventuais representantes da comunidade local etc. É um termo mais abrangente e, por isso, mais preciso para a Justiça Restaurativa do que "partes".

VALORES QUE ORIENTAM A PRÁTICA DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

Reparação: Foco em reconhecer e reparar danos físicos, emocionais e financeiros causados pelo crime e atender às necessidades das pessoas afetadas.

Respeito: Tratar todos os participantes com dignidade, compaixão e igual consideração.

Voluntariedade: Garantir que a participação das vítimas, ofensores e membros da comunidade seja voluntária e baseada no consentimento livre, informado e contínuo.

Inclusão: Promover e apoiar a participação significativa das pessoas afetadas incluindo vítimas, ofensores, seus amigos, familiares e comunidades.

Empoderamento: Dar a oportunidade para que os participantes se comuniquem aberta e honestamente e tenham um papel ativo na determinação de como atender às suas necessidades da forma que as compreendem.

Segurança: Cuidar da segurança e do bem-estar físico, emocional, cultural e espiritual de todos os participantes. A participação na justiça restaurativa não deve resultar em mais danos a nenhum participante.

Responsabilização: Auxiliar aqueles que causaram dano a reconhecer e assumir a responsabilidade pelo dano e reparação.

Transformação: Oferecer oportunidades de compreensão, recuperação e mudança, e contribuir para a restauração e reintegração de vítimas e ofensores.

Fonte: Departamento de Justiça do Canadá (2018), *Principles and Guidelines for Restorative Justice Practice in Criminal Matters*, Ottawa: Justice Canada.

Os objetivos dos programas de justiça restaurativa foram declarados de várias maneiras, mas referem-se essencialmente aos seguintes elementos-chave:

- a) *Apoiar as vítimas, dar-lhes voz, ouvir sua história, incentivá-las a exprimir suas necessidades e desejos, dar-lhes respostas, permitir-lhes participar no processo de resolução e oferecer-lhes assistência*

Nos últimos cerca de 20 anos, os sistemas de justiça criminal foram chamados a concentrarem-se mais diretamente nas necessidades e interesses das vítimas (por exemplo, a necessidade de informação, empoderamento por meio da participação, expressão, empatia, reparação, restauração da sensação de controle e segurança). A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder declara que “os meios extrajudiciários de solução de disputas, incluindo a mediação, a arbitragem e as práticas de direito consuetudinário ou as práticas indígenas de justiça, devem ser utilizados, quando se revelem adequados, para facilitar a conciliação e obter a reparação em favor das vítimas”.⁹ Um processo de justiça restaurativa está na posição ideal para atender a muitas das necessidades mais importantes das vítimas. A abordagem da justiça restaurativa pode dar sustentação a um processo no qual as opiniões e interesses das vítimas contam, numa situação em que elas podem participar e ser tratadas de forma justa e respeitosa na busca por reparação e indenização. Ao participar do processo, as vítimas têm voz para dizer o que seria um resultado aceitável para o processo e tomam medidas para o seu encerramento.¹⁰

⁹ Resolução 40/34 da Assembleia Geral de 29 de novembro de 1985, par. 7.

¹⁰ Bolitho, J. (2015), “Putting justice needs first: A case study of best practice in restorative justice”, *Restorative Justice: An International Journal*, 3(2), p. 256-281; Bolívar, D. (2019), *Restoring Harm: a psychosocial approach to victims and restorative justice*, Abingdon Oxon: Routledge; Hallam, M. (2014), *Restoring the Balance: An Evaluation of the Project conducted through interviews with victims, offenders and those making referrals to the service*, London: Victim Support (Thames Valley Area).

- b) *Reparar parcialmente as relações afetadas pelo crime por meio de consensos sobre a melhor forma de responder ao crime*

Uma característica chave da justiça restaurativa é dar ao comportamento criminoso uma resposta que se concentre em mais do que apenas o ofensor e o delito. A pacificação, a resolução das causas, a reconstrução de relacionamentos e até a conciliação são vistos como os principais métodos para se obter justiça e apoiar tanto a vítima quanto o ofensor, ao mesmo tempo que serve aos interesses de segurança pública mais amplos da comunidade. O processo participativo também pode ajudar a identificar as causas subjacentes da criminalidade e formular estratégias de prevenção do crime.

- c) *Reafirmação dos valores da comunidade e denúncia do comportamento criminoso*

Evidenciar certos comportamentos é um objetivo do processo de justiça restaurativa, assim como tem sido um objetivo fundamental do direito penal há séculos. No entanto, a forma como o comportamento é evidenciado é diferente. Os valores sociais são reafirmados de forma mais flexível, considerando não apenas as regras, mas as circunstâncias individuais da ofensa, da vítima e do ofensor. Essa chamada de atenção ao comportamento criminoso é realizada por meio de um processo positivo e não como o único foco da intervenção. A aparência dessa evidenciação e como ela ocorre durante o processo restaurativo varia muito, mas continua sendo uma parte essencial dele.

- d) *Incentivar a que todas as pessoas interessadas assumam suas devidas responsabilidades, em especial os ofensores*

O processo restaurativo visa tornar mais fácil para os ofensores assumir a responsabilidade pelo seu comportamento e aceitar as suas consequências. Ao contrário dos processos criminais, centrados na determinação e avaliação da culpa legal, um processo de justiça restaurativa transfere o foco do reconhecimento da responsabilidade pelo dano causado para como o dano pode ser reparado e sua recorrência, evitada. Todas as pessoas que tiveram um papel a desempenhar no delito ou nas circunstâncias que levaram a ele são incentivadas a assumir a responsabilidade pelo papel que desempenharam. O caminho a partir desse reconhecimento de responsabilidade para chegar à ação deve ser determinado por meio do próprio processo restaurativo e não pela aplicação automática de algumas regras legais gerais. Na melhor das hipóteses, o processo pode levar os ofensores não apenas a assumir a responsabilidade pelo dano causado, mas também a vivenciar uma transformação cognitiva e emocional e uma melhora no seu relacionamento com a comunidade.

- e) *Identificação de resultados restauradores e voltados para o futuro*

Em vez de enfatizar as regras que foram violadas e a punição que deve ser imposta, as abordagens restaurativas tendem a se concentrar principalmente no impacto das ações danosas sobre a vítima e a comunidade. Embora possa ajudar a resolver o problema do excesso de confiança no instituto do encarceramento, um processo de justiça restaurativa não exclui necessariamente todas as formas de punição (como multa, liberdade condicional ou mesmo encarceramento), mas o objetivo continua sendo a produção de resultados restaurativos e voltados para o futuro, para reduzir os danos. Assim, os ofensores têm a oportunidade de fazer uma reparação significativa e reparar os relacionamentos prejudicados pelas suas ações. O processo de justiça restaurativa pode ocorrer em paralelo com outras formas de intervenção (por exemplo, tratamento de drogas, tratamento e supervisão da saúde mental).

- f) *Prevenir a reincidência encorajando a mudança em cada um dos ofensores e facilitando a sua reinserção na comunidade*

O dano causado pelos ofensores é uma preocupação central do processo de justiça restaurativa, do mesmo modo que os seus comportamentos futuros. As vítimas e a comunidade têm a expectativa de que o arrependimento leve ao compromisso de não apenas reparar o dano, mas também de evitar agir de forma prejudicial no futuro. Em geral, o compromisso de um ofensor, no que se refere ao seu comportamento futuro, é um componente essencial dos acordos alcançados por mediação ou outros processos restaurativos. Transformar ou “reformatar” o ofensor por meio do processo restaurativo é um objetivo legítimo e importante do processo, assim como a prevenção da reincidência. A insistência para que os ofensores entendam e assumam a responsabilidade pelas consequências de suas ações tem o objetivo claro de afetar o seu comportamento futuro. A família do ofensor e outras pessoas que o apoiam, a comunidade e a rede de garantia de direitos têm um papel a desempenhar neste processo.

1.3 Benefícios da justiça restaurativa

Embora até o momento tenham sido realizadas poucas avaliações rigorosas de programas de justiça restaurativa, as suas conclusões indicam em geral que um processo restaurativo, em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, tem maior potencial do que o processo de justiça padrão isoladamente considerado para resolver conflitos de forma eficaz, garantindo a responsabilização do ofensor e atendendo às necessidades das vítimas.¹¹

A seguir estão algumas conclusões gerais que surgiram da implementação de programas até o momento:

- A justiça restaurativa tem um efeito positivo na redução da frequência e da gravidade da reincidência.¹²
- A justiça restaurativa é uma abordagem particularmente propícia para promover a desistência do crime e reduzir a reincidência quando faz parte de uma estrutura de reabilitação mais ampla.
- Os programas de justiça restaurativa podem ser ainda mais eficazes quando direcionados a ofensores de maior risco e ofensas mais graves.
- Resoluções bem-sucedidas e resultados restaurativos na mediação e conferência vítima-ofensor são possíveis tanto para crimes violentos quanto relacionados à propriedade, ofensores adultos e jovens, ofensores e vítimas que são parentes e os que não se conhecem.
- Não tomando em conta outras considerações, não há limitação inerente aos tipos de delito que podem ser encaminhados para processos restaurativos.

¹¹ Strang, H. e Sherman, L.W. (2015), “The Morality of Evidence”, *Restorative Justice*, 3(1), pp. 6-27; Miers, D. (2001), *An International Review of Restorative Justice*, London: Home Office, p. 85. Ver também: McCold, P. (2003), “A Survey of Assessment Research on Mediation and Conferencing”, in Walgrave, L. (org.) *Repositioning Restorative Justice*, Devon (United Kingdom): Willan Publishing, p. 67-120.

¹² Sherman, L., Strang, H., Mayo-Wilson, E., Woods, D. e Ariel, B. (2015), “Are Restorative Justice Conferences Effective in Reducing Repeat Offending?”, *Journal of Quantitative Criminology*, 31(1), p. 1-24; Umbreit, M.S., Coates, R.B. e Vos, B. (2008), “Victim-Offender Mediation: An evolving evidence-based practice”, in Sullivan, D. e Taft, L. (orgs.), *Handbook of Restorative Justice*, Abingdon, Oxon: Routledge, p. 52-62; Shapland, J., Robinson, G. e Sorsby, A. (2011), *Restorative Justice in Practice: Evaluating what works for victims and offenders*, Abingdon, Oxon: Routledge; Strang, H., Sherman, L.W., Mayo-Wilson, E., Woods, D. e Ariel, B. (2013), *Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A systematic review*, Oslo: The Campbell Collaboration.

- Muitas vítimas de crimes e ofensores estão dispostos a participar de um processo restaurativo quando têm a oportunidade. Eles precisam ser informados de que têm essa opção.¹³
- A taxa de participação de vítimas de crimes e ofensores nos processos de justiça restaurativa varia de acordo com o tipo de crime, a natureza dos mecanismos de encaminhamento, os vários atributos pessoais dos ofensores e das vítimas e a natureza das relações entre eles.¹⁴
- Pode haver altos níveis de apoio entre as vítimas de crimes e nas comunidades para a reparação do ofensor e para abordagens de justiça restaurativa em geral. Demonstrar a eficácia dos programas de justiça restaurativa pode promover uma abordagem da justiça mais construtiva, eficaz e responsiva.¹⁵
- Muitas vítimas de crimes gostariam de ter a oportunidade de se encontrar com seu ofensor em segurança. Os processos de justiça restaurativa podem mitigar o impacto emocional da vitimização e reduzir o transtorno de estresse pós-traumático entre as vítimas.¹⁶
- Tanto as vítimas de crimes quanto os ofensores consideram os processos restaurativos mais justos e satisfatórios do que o sistema de justiça criminal convencional. Vários estudos relataram taxas muito altas de satisfação com os processos restaurativos tanto entre as vítimas quanto entre ofensores.¹⁷
- Os processos de justiça restaurativa podem aumentar o envolvimento da comunidade e facilitar o envolvimento dos membros da comunidade na resposta e resolução de problemas de criminalidade e desordem social.
- Quando devidamente treinados, os voluntários da comunidade podem ser tão eficazes na facilitação dos processos restaurativos quanto os profissionais da justiça criminal.¹⁸
- A eficácia dos processos de justiça restaurativa aumenta quando as agências e os programas trabalham juntos em uma estrutura colaborativa.
- Os processos de justiça restaurativa devem ser concluídos de forma rápida.
- Os programas restaurativos têm o potencial de reduzir os custos da justiça criminal e o tempo de processamento no sistema judiciário e melhorar a prestação de serviços.

¹³Van Camp, T. e Wemmers, J.-A. (2016), "Victims' Reflections on the Protective and Proactive Approaches to the Offer of Restorative Justice: The Importance of Information", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 58 (3), p. 415-442; Pelikan, C. (2010), "On the Efficacy of Victim-offender Mediation in Cases of Partnership Violence in Austria, or Men Don't Get Better but Women Get Stronger: Is it still true? Outcomes of an Empirical Study", *European Journal of Criminal Policy Research*, 16 (1), p. 49-67.

¹⁴Bolívar, D., Aertsen, I. e Vanfraechem, I. (orgs.) (2015), *Victims and Restorative Justice: An empirical study of the needs, experiences and position of victims within restorative justice practices*, Leuven: European Forum for Restorative Justice.

¹⁵Paul, G.D. e Swan, E.C. (2018), "Receptivity to Restorative Justice: A survey of goal importance, process effectiveness, and support for victim-offender conferencing", *Conflict Resolution Quarterly*, 36(2), p. 145-162.

¹⁶Bolito, J. (2017), "Inside the Restorative Justice Black Box: The role of memory reconsolidation in transforming the emotional impact of violent crime on victims", *International Review of Victimology*, 23(3), p. 233-255; Sherman, L., et al. (2015), "Twelve Experiments in Restorative Justice: the Jerry Lee program of randomized trials of restorative justice conferences", *Journal of Experimental Criminology*, 11(4), p. 501-540.

¹⁷Shapland, et al. (2011), *Restorative Justice in Practice*; Ministry of Justice of New Zealand (2016), *Restorative Justice Victim Satisfaction Survey: Research report*, Wellington (New Zealand): Ministry of Justice; Van Camp, T. e Wemmers, J.A. (2013), "Victim Satisfaction with Restorative Justice: More than procedural justice", *International Review of Victimology*, 19(2), p. 117-143. Ver também: Bolívar, et al. (orgs.) (2015), *Victims and Restorative Justice*; Hansen, T. e Umbreit, M. (2018), "Four Decades of Victim-offender Mediation Research and Practice: The evidence", *Conflict Resolution Quarterly*, 36(2), p. 99-113.

¹⁸Hipple, N. e McGarrell, E. (2008), "Comparing Police- and Civilian-run Family Group Conferences", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(4), p. 553-577.

POSSÍVEIS BENEFÍCIOS DOS PROGRAMAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

Os programas de justiça restaurativa podem:

- Dar acesso mais amplo e rápido à justiça para vítimas de crimes e ofensores
- Dar às vítimas uma voz, uma oportunidade de serem ouvidas e uma oportunidade de entender o ofensor
- Dar às vítimas e à comunidade respostas, reconhecendo o seu direito de ter voz, direito à informação e direito à verdade
- Oferecer às vítimas uma oportunidade de reparação material e simbólica
- Facilitar a recuperação das vítimas e aliviar os efeitos emocionais e, por vezes, traumáticos do crime sobre elas
- Proporcionar uma alternativa viável aos processos criminais
- Reduzir a frequência e a gravidade da reincidência, em especial quando fizer parte de uma abordagem reabilitadora mais ampla
- Evitar que os ofensores sejam ainda mais estigmatizados e contribuir para a sua reinserção efetiva na comunidade
- Melhorar a participação pública e a confiança da população no sistema de justiça criminal nas comunidades onde existem
- Aumentar o envolvimento da comunidade
- Levar a iniciativas locais de prevenção do crime mais eficazes
- Melhorar as relações polícia-comunidade
- Reduzir custos e atrasos em todo o sistema de justiça criminal

1.4 Padrões e normas internacionais sobre justiça restaurativa

Em 2002, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas adotou os *Princípios Básicos* para oferecer orientação aos Estados-Membros no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa. Como primeiro instrumento das Nações Unidas dedicado à justiça restaurativa em matéria criminal, os *Princípios Básicos* foram desenvolvidos não como um documento obrigatório ou prescritivo, mas para informar e encorajar os Estados-Membros a adotar e padronizar medidas de justiça restaurativa no contexto das práticas nacionais estabelecidas e seus contextos jurídicos, sociais, culturais e econômicos.¹⁹ Os *Princípios Básicos* oferecem orientação importante sobre o uso e implementação da justiça restaurativa, bem como salvaguardas fundamentais para garantir o seu uso apropriado, para legisladores, formuladores de políticas, organizações comunitárias e funcionários da justiça criminal envolvidos no desenvolvimento de respostas da justiça restaurativa à criminalidade.

Os *Princípios Básicos* são discutidos no Capítulo 2 e reproduzidos no anexo deste manual. O Capítulo 2 também analisará vários outros padrões e normas das Nações Unidas sobre prevenção da criminalidade e justiça criminal que tratam do uso da justiça restaurativa em contextos específicos.

1.5 O enquadramento jurídico

O parágrafo 12 dos *Princípios Básicos* contém um lembrete de que uma ação legislativa também pode ser necessária, dependendo do contexto legal, a fim de estabelecer alguns padrões e fornecer algumas salvaguardas legais obrigatórias para as pessoas participantes em um processo de justiça restaurativa.

¹⁹ E/CN.15/2002/5/Add.1, par. 28.

Na prática, há uma variação considerável em todo o mundo no status legal e na base dos processos de justiça restaurativa, com alguns programas consagrados na lei e outros sem nenhum status legal formal. A ausência de legislação não é necessariamente um obstáculo à implementação de programas de justiça restaurativa. Muitos programas foram efetivamente estabelecidos com sucesso sem nenhuma legislação nova.

A África do Sul, por exemplo, começou a usar programas de justiça restaurativa sem nenhuma legislação específica para dar autonomia a esse trabalho. O uso de tais programas como uma forma de derivação² processual (*diversion*), embora não previsto por lei, foi possível pela discricionariedade do Ministério Público. Foram desenvolvidos programas em parceria entre o Ministério Público e organizações não governamentais. A legislação referente às decisões judiciais já permitia penas adiadas, suspensas ou executadas na comunidade e, sendo assim, já havia espaço para a decisão pela justiça restaurativa.

O enquadramento jurídico pode, entretanto, ser um recurso essencial no desenvolvimento de novos programas de justiça restaurativa e pode fortalecer o modo como sua legitimidade é percebida.²⁰ Quando uma nova iniciativa visa transformar radicalmente a forma como o sistema responde a certas categorias de ofensores (por exemplo, adolescentes em conflito com a lei), certos tipos de crimes (como os crimes contra a proteção da pesca), ou introduz respostas alternativas (por exemplo, implementação de programas de diversão processual), em geral é necessário um novo enquadramento jurídico. No México, por exemplo, a adoção em 2016 da *Lei Nacional do Sistema Integral de Justiça Penal para Adolescentes* estabeleceu um sistema abrangente de justiça para adolescentes e formulou um enquadramento para o uso da justiça restaurativa como alternativa aos procedimentos formais. Na Geórgia, o *Código de Justiça Juvenil* (2016) inclui especificamente a possibilidade de justiça restaurativa como um mecanismo de derivação processual para ofensores juvenis.

A existência de uma base legal sólida e bem articulada para os programas de justiça restaurativa não garante, necessariamente, a sua implementação ampla e efetiva. A menos que haja adesão de todos os principais interessados, essas iniciativas podem ser ignoradas. Como será discutido no Capítulo 7, normalmente será necessária uma abordagem estratégica para o seu estabelecimento e implementação.

Geralmente, os programas de justiça restaurativa operam dentro do contexto do sistema de justiça criminal mais amplo ou paralelamente a ele. Assim, esses programas devem negociar um papel substancial no sistema de justiça formal ou como alternativa a ele, sob pena de serem marginalizados e subutilizados. Na ausência de uma base legal, pode ser difícil inserir um programa de justiça restaurativa na rotina diária do sistema de justiça criminal. A legislação pode fornecer o ímpeto para o uso mais frequente do processo restaurativo, além de garantir maior previsibilidade e certeza no seu uso, uma vez que estabelece todas as salvaguardas legais necessárias para o seu uso mais amplo. Os países que usam a justiça restaurativa em grande escala, como Nova Zelândia, Irlanda do Norte, Bélgica, Finlândia e Noruega, implementaram uma legislação robusta que obriga os tribunais e o Ministério Público a encaminharem os casos para a justiça restaurativa. No entanto, a legislação por si só não é suficiente para melhorar sua iniciação, promover a acessibilidade e garantir uma implementação ampla e eficaz.²¹ O Capítulo 7 do manual traz uma análise mais aprofundada da questão do desenvolvimento de um enquadramento jurídico adequado, bem como de uma abordagem estratégica para o seu estabelecimento e implementação.

²⁰ Fellegi, B. (2003), *Meeting the Challenges of Introducing Victim-Offender Mediation in Central and Eastern Europe*, Leuven: European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, p. 74-76; Wright, M. (2015), 'Making it Happen or Letting it Happen', *Restorative Justice: An International Journal*, 3(1), p. 119-128.

²¹ Laxminarayan, M. (2014), *Accessibility and Initiation of Restorative Justice*, Leuven: European Forum for Restorative Justice, p. 154.

² NT: Preferimos utilizar o termo derivação, embora muitas vezes em língua portuguesa esteja sendo utilizada a palavra "diversão" para traduzir "*diversion*". Por "*diversion*" se quer dizer utilizar a Justiça Restaurativa para "desviar" casos do Sistema de Justiça Criminal ou do processo penal convencional.

JUSTIÇA RESTAURATIVA VS. RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS

Os conceitos de resolução alternativa de conflitos e justiça restaurativa tendem a ser usados indistintamente. Como os métodos usados nesses dois tipos de processo são, com frequência, muito semelhantes (diálogo, mediação, conciliação), algumas distinções importantes entre eles às vezes se perdem. Ambos os tipos de processo podem favorecer procedimentos colaborativos e baseados em consenso em vez de formas judiciais e adversárias. No entanto, o crime é mais do que um conflito entre as pessoas afetadas e existe um interesse de segurança pública em garantir não apenas que a situação seja resolvida, mas também que ocorrências futuras sejam evitadas.

A justiça restaurativa é muito mais do que apenas resolver um conflito ou disputa. Conforme enfatizado nos *Princípios Básicos*, a justiça restaurativa é “uma resposta evoluída ao crime que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, gera compreensão e promove a harmonia social recuperando vítimas, infratores e comunidades”.^a É orientada por uma série de valores essenciais e reúne aqueles afetados por um ato ilícito para nomear a infração cometida, descrever as necessidades que criou, identificar as obrigações que agora existem e resolver juntos a melhor forma de reparar o dano e prevenir a sua recorrência.

^a Preâmbulo, resolução ECOSOC 2002/12.

RELAÇÃO COM OS FÓRUNS DE JUSTIÇA INDÍGENA E CONSUETUDINÁRIA

Aspectos da abordagem da justiça restaurativa são encontrados em muitas culturas tradicionais e sua prática em questões criminais se beneficiou da incorporação da sabedoria indígena. A natureza participativa da justiça restaurativa, além de suas frequentes semelhanças com o direito consuetudinário, sugere que ela pode ser um veículo para apoiar o uso de sistemas de justiça indígenas e, assim, facilitar a autodeterminação indígena.^a

Em seu estudo sobre o acesso à justiça na promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas enfatizou que os direitos culturais desses povos incluem o reconhecimento e a prática dos seus sistemas de justiça, costumes, valores e línguas tradicionais por tribunais e processos legais.^b Os sistemas de justiça indígenas refletem fielmente as culturas e costumes dos envolvidos. As normas e leis consuetudinárias que governam os relacionamentos são aceitas como necessárias para gerar harmonia nos relacionamentos e comunidades. Em muitos casos, os mecanismos de justiça consuetudinária são mais acessíveis do que o sistema do Estado devido à sua relevância cultural, disponibilidade e proximidade.

Os sistemas informais baseados na comunidade (ou, como às vezes são chamados, “sistemas de justiça não estatais”) podem assumir muitas formas e produzir resultados diferentes em termos de acesso à justiça, equidade e sentido de realização de justiça. Em geral, o objetivo principal do direito consuetudinário é a conciliação e resolução de conflitos, bem como a conciliação entre o injustiçado e o transgressor e a manutenção da responsabilidade social.

Uma característica distintiva de muitos desses sistemas é o seu processo informal e deliberativo. O resultado, porém, é muitas vezes decidido por arbitragem em vez de mediação e o consentimento do ofensor para participar nem sempre é uma exigência. Entretanto, a maioria das tradições jurídicas indígenas contém princípios e processos que promovem a recuperação da comunidade, a conciliação e a reintegração do ofensor.^c

Em muitos países africanos, o direito consuetudinário compensa a falta de capacidade do sistema de justiça, ou aumenta essa capacidade. Em Uganda, por exemplo, os tribunais municipais foram institucionalizados por lei e têm o poder de conceder remédios como indenização, restituição, conciliação ou pedido de desculpas, bem como medidas mais coercivas.^d

Na Austrália, Nova Zelândia e Canadá, a participação indígena em procedimentos decisórios já ocorre há algum tempo. Pessoas, organizações, anciãos, familiares e clãs indígenas são incentivados a participar em processos decisórios e passar aos funcionários do sistema de justiça sua visão sobre o crime, o caráter das relações entre vítima e ofensor e a disposição deste em mudar. Com esses desenvolvimentos, os processos judiciais podem ter se tornado culturalmente mais apropriados e a confiança pode ter crescido entre as comunidades indígenas e funcionários do sistema de justiça.^e

Apesar das semelhanças, os processos de justiça restaurativa são distintos das práticas originárias dos sistemas de justiça indígena e consuetudinário. A justiça consuetudinária nem sempre é guiada por objetivos, princípios e salvaguardas restaurativos.

^a Conselho de Direitos Humanos, Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2014.

^b Conselho de Direitos Humanos, Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2013, par. 28

^c Chartrand, L. e Horn, K. (2016), *A Report on the Relationships between Restorative Justice and Indigenous Legal Traditions in Canada*, Ottawa: Department of Justice Canada.

^d Stevens, J. (2000), *Access to Justice in Sub-Saharan Africa: The role of traditional and informal justice systems*, London: Penal Reform International.

^e Marchetti, E. e Daly, K. (2004), "Indigenous Courts and Justice Practices in Australia", *Trends and Issues in Criminal Justice*, No. 274, Canberra: Australian Institute of Criminology. Ver também: Marchetti, E. (2017), "Nothing Works? A Meta-Review of Indigenous Sentencing Court Evaluations", *Current Issues in Criminal Justice*, 28(3), p. 257-276.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E PÓS-CONFLITO

Para as Nações Unidas, a justiça de transição corresponde a "uma ampla variedade de processos e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade alcançar a pacificação em casos em que exista um legado de abusos em larga escala, a fim de garantir a assunção de responsabilidade, a realização de justiça e a conciliação".^a

Diferentes mecanismos ou medidas foram estabelecidos para cumprir essas obrigações: mecanismos de busca da verdade, como comissões da verdade; mecanismos judiciais (nacionais, internacionais ou híbridos); reparações; e reforma institucional, incluindo políticas de depuração ou lustração (*vetting*). A justiça de transição é vista como uma forma de lidar com crimes graves fora do sistema de justiça. Alguns dos mecanismos enfatizam a conciliação e reparação e são inspirados pelos princípios da justiça restaurativa.^b

Por exemplo, na Serra Leoa, a fim de persuadir as facções combatentes a pararem a carnificina e se comprometerem com o processo de paz, houve um acordo para anistia geral e a criação de uma comissão de verdade e reconciliação, que teria a tarefa de lidar com a responsabilização.

Existem também vários programas para lidar com crimes fora do sistema de justiça criminal, caso a caso, por meio da concessão de anistia em troca de uma confissão integral e sem reservas (África do Sul), arbitragem e mediação entre ofensores e vítimas (Tunísia, Nepal, Gâmbia), penas brandas (Colômbia) e programas de reconciliação comunitária (Timor Leste).

Os processos e programas de justiça restaurativa também são usados para facilitar a reintegração de combatentes, inclusive crianças-soldados. Há bons exemplos em Serra Leoa e no norte de Uganda, onde a justiça restaurativa tem tido bons resultados em relação à responsabilização de ex-crianças-soldados, com a promoção da reabilitação infantil, garantia de reparação à comunidade e facilitação da reinserção da criança nas famílias, aldeias e vida civil. A abordagem foi flexível o suficiente para levar em conta a situação complicada das crianças-soldados ao longo do *continuum* vítima-ofensor, reconhecendo a necessidade de se cobrar a responsabilidade, ao mesmo tempo que se promove a conciliação, reabilitação e reinserção.^c Em outro nível, os princípios da justiça restaurativa também inspiraram abordagens inovadoras para prevenir a radicalização da violência.^d

^a The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General, (S/2004/616), par. 8.

^b EACDH das Nações Unidas (2006), *Rule-of-law Tools for Post-conflict States: Truth Commissions*, New York/ Geneva: 2006; EACDH das Nações Unidas (2008), *Rule-of-law Tools for Post-conflict States: Reparation*, New York/ Geneva: 2008. Ver também: Rosenblatt, F.F. e Weitekamp, E. (2019), "Restorative justice around the world and in cases of mass victimisation", in Peacock, R. (org.), *Victimology in Africa*. (3ª ed.), Pretoria: Van Schaik Publishers, p. 143-159.

^c Salomé, J. (2016), "Children Accountability and Justice: Advancing restorative justice for child soldiers and child pirates", *Allons-y*, 1, p. 35.

^d Gavrielides, T. (2018), *Youth Radicalisation, Restorative Justice and the Good Lives Model: Comparative learnings from seven countries*, London: The IARS International Institute.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. Os programas de justiça restaurativa apoiam a participação ativa de ofensores, vítimas e outras participantes em um processo destinado a reparar os danos causados por um crime, aliviar o sofrimento que ele causou e tomar medidas para prevenir sua recorrência.
2. Um programa restaurativo envolve um processo no qual a vítima e o agressor e, quando possível e apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente da resolução de problemas decorrentes do crime, em geral com a ajuda de um facilitador.
3. Os programas de justiça restaurativa oferecem às pessoas que assumem a responsabilidade pelos danos causados pelas suas ações uma oportunidade de se responsabilizarem perante aqueles a quem causaram dano e, quando possível, oferecer reparação.
4. Os principais objetivos dos programas de justiça restaurativa são:
 - Apoiar as vítimas para que tenham voz, possibilitar a sua participação e atender às suas necessidades
 - Restaurar a ordem e a paz da comunidade e reparar ou recuperar relacionamentos danificados
 - Tomar providências acerca de comportamentos criminosos
 - Incentivar todas as pessoas interessadas a assumir suas responsabilidades, com destaque para o ofensor
 - Identificar resultados restauradores e com vistas para o futuro
 - Prevenir a reincidência, incentivando a mudança em ofensores individuais, e facilitando sua reintegração na comunidade
5. Os programas de justiça restaurativa podem produzir muitos benefícios, tais como:
 - Acesso mais amplo à justiça
 - Resolução mais eficaz de conflitos
 - Maior satisfação da vítima
 - Um possível impacto terapêutico na vítima
 - Maior probabilidade de que os ofensores desistam da criminalidade
 - Maior probabilidade de reintegração social bem-sucedida de ofensores
 - Maior envolvimento da comunidade e confiança no sistema judiciário
 - Benefícios para o sistema de justiça criminal
6. Em 2002, as Nações Unidas adotaram os *Princípios Básicos do Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Questões Criminais*, a fim de informar e encorajar os Estados-Membros a implantar e padronizar medidas de justiça restaurativa no contexto dos seus sistemas jurídicos.
7. Um enquadramento jurídico nacional nem sempre é pré-requisito para o estabelecimento de programas de justiça restaurativa, mas pode ser um recurso importante para desenvolver novos programas de justiça restaurativa e estabelecer sua legitimidade.

2. Visão global dos padrões e normas, incluindo os *Princípios Básicos Sobre o Uso de Programas de Justiça Restaurativa*

Os *Princípios Básicos* orientam o desenvolvimento da justiça restaurativa em qualquer estágio do sistema de justiça criminal. O seu objetivo é informar e encorajar os Estados-Membros a adotar e padronizar medidas de justiça restaurativa no contexto de seu sistema jurídico. Eles não são obrigatórios nem prescritivos, mas articulam salvaguardas procedimentais fundamentais para garantir justiça às vítimas e ofensores envolvidos na justiça restaurativa e encorajam os Estados-Membros a estabelecerem as suas próprias diretrizes e normas, com autoridade legislativa quando necessário, para reger o uso da justiça restaurativa em questões criminais.

A parte central dos *Princípios Básicos* trata da definição dos parâmetros para o uso da justiça restaurativa e das medidas a serem adotadas pelos Estados-Membros para garantir que os participantes dos processos restaurativos sejam protegidos por salvaguardas legais apropriadas. As partes II e III do instrumento tratam, específica e respectivamente, de tentar definir o uso adequado da justiça restaurativa (por exemplo, quando há provas suficientes contra o ofensor para justificar uma intervenção e somente quando ofensor e vítima consentem) e a natureza das salvaguardas legais que devem ser estabelecidas.

2.1 Uso de termos

Como já mencionado, os *Princípios Básicos* não definem o termo “justiça restaurativa”, mas sim os termos “programa de justiça restaurativa”, “processo restaurativo” e “resultado restaurativo”. “Programa de justiça restaurativa”²² refere-se a qualquer programa que use processos restaurativos e busque obter resultados restaurativos. Um “processo restaurativo”,²³ que pode incluir mediação, conciliação, conferência e círculos de sentença, é definido como qualquer processo em que a vítima e o ofensor e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participem conjunta e ativamente na resolução dos problemas decorrentes do crime, em geral com a ajuda de um facilitador. Define-se um “resultado restaurativo”²⁴ como um acordo obtido como resultado de um processo restaurativo, que inclui respostas e programas como reparação, restituição e serviço comunitário, visando atender necessidades individuais e coletivas e responsabilidades dos participantes e alcançar a reintegração da vítima e do ofensor.

²² Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo, par. 1.

²³ *Ibid.*, par. 2.

²⁴ *Ibid.*, par. 3.

2.2 Direitos dos participantes

As pessoas que participam de um processo de justiça restaurativa são a vítima, o ofensor e quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados pelo crime que possam estar envolvidos no processo.²⁵

Os *Princípios Básicos* recomendam as seguintes salvaguardas fundamentais para proteger os direitos dos participantes e garantir a justiça do processo para o ofensor e as vítimas (parágrafo 13):

Direito a receber aconselhamento jurídico: A vítima e o ofensor devem ter o direito de receber aconselhamento jurídico sobre o processo restaurativo e, se necessário, sua tradução e/ou interpretação.

O direito de crianças²⁶ à assistência de pais ou responsáveis: As crianças devem, além disso, ter o direito à assistência de pais ou responsáveis.

O direito de ser plenamente informado: Antes de concordar em participar de um processo restaurativo, as pessoas devem ser integralmente informadas sobre os seus direitos, a natureza do processo e as possíveis consequências das suas decisões.

O direito de não participar: Nem a vítima nem o agressor devem ser coagidos ou induzidos por meios desleais a participar de processos restaurativos ou a aceitar os resultados restaurativos. O consentimento é necessário. As crianças podem precisar de aconselhamento e assistência especial antes de conseguirem chegar a um consentimento válido e informado.

2.3 Salvaguardas legais e políticas

Os *Princípios Básicos* também recomendam o estabelecimento das seguintes salvaguardas procedimentais importantes, seja na lei e nos regulamentos, seja na política (ver parágrafos 14 a 17).

É necessário o consentimento do ofensor e da vítima: Os processos restaurativos devem ser usados apenas com o consentimento livre da vítima e do ofensor e ambos devem poder retirar esse consentimento a qualquer momento durante o processo (parágrafo 7).

Processo a ser usado onde houver provas suficientes: Os processos restaurativos devem ser usados apenas onde houver provas suficientes para denunciar o ofensor (parágrafo 7). A vítima e o ofensor devem concordar com o relato básico do acontecido, sendo esta a base para sua participação no processo (parágrafo 8).

A participação de um ofensor não é prova de culpa: A participação do ofensor em um processo de justiça restaurativa não pode ser usada como prova de confissão da culpa em processos legais subsequentes (parágrafo 8).

Os acordos devem ser voluntários e razoáveis: Os acordos decorrentes de um processo restaurativo devem ser alcançados de modo voluntário e conter apenas obrigações razoáveis e proporcionais (parágrafo 7).

Segurança dos participantes: A segurança das pessoas deve ser considerada na referência a qualquer caso de um processo restaurativo e na sua condução (parágrafo 10). As disparidades que levam a desequilíbrios de poder, assim como diferenças culturais entre os participantes, devem ser consideradas ao encaminhar um caso para um processo de justiça restaurativa e durante a condução do processo (parágrafo 9).

²⁵ Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo, par. 4.

²⁶ Os *Princípios Básicos* usam o termo “menores”.

Confidencialidade do processo: O teor dos processos restaurativos que não sejam conduzidos em público devem ser confidenciais e não podem, portanto, ser divulgados, a menos que haja consentimento das pessoas que participam ou conforme exigido pela lei nacional (parágrafo 14). Outros instrumentos de direitos humanos, em particular a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 16), também visam proteger a privacidade das crianças e a confidencialidade dos procedimentos que envolvem crianças.

Supervisão judicial: “Os resultados de acordos decorrentes de programas de justiça restaurativa devem, se apropriado, ser supervisionados judicialmente ou incorporados em decisões judiciais ou julgamentos” (parágrafo 15). Sempre que isso ocorrer, o resultado deve ter o mesmo valor de qualquer outra decisão judicial. Isso significa que, na maioria dos sistemas, ofensor e Ministério Público podem recorrer do resultado. Esses resultados devem impedir oferecimento de denúncia com relação aos mesmos fatos.

Impossibilidade de chegar a um acordo: Quando não houver acordo entre os participantes, “o insucesso na obtenção de um acordo não deve ser usado em procedimentos subsequentes da justiça criminal” (parágrafo 16).

Não aumento da punição no caso de falhar a implementação de um acordo: O insucesso na implementação de um acordo alcançado no decurso de um processo de justiça restaurativa (que não seja uma decisão judicial ou julgamento) “não deve ser usado como justificativa para uma pena mais severa em procedimentos subsequentes de justiça criminal” (parágrafo 17).

2.4 Outros padrões e normas internacionais relevantes

Muitos instrumentos internacionais, inclusive tratados, padrões e normas das Nações Unidas sobre prevenção do crime e justiça criminal, também abordam o uso da justiça restaurativa em contextos específicos. Eles devem ser analisados em conjunto com os *Princípios Básicos*.

- *Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder* (1985):²⁷ a Declaração incentiva o uso de mecanismos informais para a resolução de conflitos, dentre eles a mediação, arbitragem e justiça consuetudinária ou práticas indígenas, se apropriado, para facilitar a conciliação e reparação para as vítimas (artigo 7). Também incentiva o uso da restituição, quando apropriado, às vítimas, seus familiares ou dependentes (artigo 8).
- *Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário* (2005):²⁸ traz regras detalhadas e específicas em relação às obrigações dos Estados de prover remédios e reparação por violações graves do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário.
- *Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade* (Regras de Tóquio, 1990):²⁹ embora as Regras de Tóquio não se refiram especificamente à justiça restaurativa, elas encorajam o uso de uma série de medidas comunitárias que podem incluir um programa de justiça restaurativa. As Regras recomendam que as decisões judiciais “devem levar em consideração no ato de decidir a necessidade de reabilitação do ofensor, a proteção da sociedade e os interesses da vítima, que deverá ser consultada sempre que apropriado” (regra 8.1). Os ofensores devem receber oportunidades para fortalecer os vínculos com a comunidade e facilitar a sua reintegração na sociedade (regra 10.4), algo que o processo de justiça restaurativa proporciona com frequência.

²⁷ Resolução 40/34 da Assembleia Geral de 29 de novembro de 1985, anexo.

²⁸ Resolução 60/147 da Assembleia Geral de 16 de dezembro de 2005, anexo.

²⁹ Resolução 45/110 da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1990, anexo.

- *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos* (Regras de Nelson Mandela, 2015):³⁰ encorajam “as administrações prisionais a utilizar, na medida do possível, a prevenção de conflitos, mediação ou qualquer outro mecanismo alternativo de resolução de disputas, prevenir infrações disciplinares e resolver conflitos” (regra 38 (1)).
- *Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras* (Regras de Bangkok, 2010):³¹ enfatizam a necessidade de programas de reinserção para o período anterior e posterior à saída da prisão, que considerem as necessidades específicas das mulheres, bem como a prestação de assistência às mulheres para facilitar a sua reinserção social (regras 45 a 47). Os programas de justiça restaurativa muitas vezes podem desempenhar um papel na facilitação da reinserção social das mulheres ofensoras.
- *A Convenção sobre os Direitos da Criança* (CDC):³² a CDC reconhece o direito de todas as crianças, mediante alegação, acusação ou declaração de culpa por ter infringido a legislação penal, de serem tratadas de maneira que promova seu senso de dignidade e valor para reforçar o respeito da criança pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais dos outros, tendo em conta a idade da criança e a importância de promover a sua reinserção social e o seu papel construtivo na sociedade (Artigo 40 (1)). Também reconhece o direito da criança de ser ouvida e participar das decisões que a afetam (artigo 12 (2)) e que, em todas as ações relativas a uma criança, o melhor interesse dela deve ser a consideração primordial (artigo 3 (1)). A CDC incentiva o uso de medidas alternativas para lidar com crianças sem recorrer a processos judiciais, desde que os direitos humanos e as garantias legais sejam plenamente respeitados (Artigo 40 (3) (b)). Os programas de justiça restaurativa têm o funcionamento perfeito para atingir esses objetivos. A CDC também exige que sejam tomadas medidas para a proteção, recuperação física e psicológica e reinserção social das crianças vítimas (artigo 39).
- *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores* (Regras de Pequim, 1985):³³ em linha com as disposições da CDC mencionadas acima, as Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Menores estabelecem que, a fim de facilitar a abordagem discricionária dos casos de delinquência juvenil, devem ser estabelecidos programas comunitários, especificamente os de vigilância e orientação temporárias e para restituição e indenização de vítimas (regra 11.4). As Regras também sugerem que um processo de justiça juvenil “favorecerá os interesses do menor e será conduzido numa atmosfera de compreensão, que permita ao jovem participar e expressar-se livremente” (regra 14.2). Um programa de justiça restaurativa tem o funcionamento ideal para facilitar essa participação e garantir que o processo seja orientado pelo princípio do melhor interesse da criança.
- *Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil* (Diretrizes de Riyadh, 1990):³⁴ as Diretrizes sugerem que as medidas de prevenção da delinquência juvenil podem incluir a prestação de assistência e apoio para ajudar a resolver condições de instabilidade ou conflito (parágrafo 13).

³⁰ Resolução 70/175 da Assembleia Geral de 17 de dezembro de 2015, anexo.

³¹ Resolução 65/229 da Assembleia Geral de 21 de dezembro de 2010, anexo.

³² Resolução 44/25 da Assembleia Geral de 20 de novembro de 1989.

³³ Resolução 40/33 da Assembleia Geral de 29 de novembro de 1985, anexo.

³⁴ Resolução 45/112 da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1990, anexo.

- *Estratégias Modelo das Nações Unidas e Medidas Práticas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção do Crime e Justiça Criminal* (2014):³⁵ recomendam a prestação de “assistência jurídica” e informações jurídicas para crianças que participam de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e processos de justiça restaurativa (parágrafo 6 (I)). Reconhecendo os méritos dos programas de justiça restaurativa, em particular como alternativas aos processos criminais, as Estratégias Modelo recomendam o uso de programas de suspensão e a implementação de programas de justiça restaurativa para crianças como medidas alternativas aos processos judiciais (parágrafo 31). As Estratégias Modelo, devido à natureza crítica da violência contra as crianças e à gravidade dos danos físicos e psicológicos causados às crianças vítimas, recomendam cautela no uso de sistemas informais de justiça ao lidar com ofensores de violência contra crianças. Os Estados-Membros são encorajados a garantir que, por meio de tais mecanismos, “a violência contra crianças seja denunciada e dissuadida de maneira adequada, que os ofensores de violência contra crianças sejam responsabilizados por suas ações e que as crianças vítimas recebam reparação, apoio e indenização” (parágrafo 25).
- *Princípios e Diretrizes das Nações Unidas sobre Acesso à Justiça nos Sistemas de Justiça Penal* (2013):³⁶ os Princípios e Diretrizes, em sua definição de “assistência jurídica”, incluem os processos de justiça restaurativa como um tipo de serviço que deve ser prestado sem custos para os ofensores, vítimas e testemunhas sem meios suficientes ou quando os interesses da justiça assim o exigirem (parágrafo 8).

Além dos padrões internacionais acima, vários instrumentos regionais foram desenvolvidos para promover e orientar o uso da justiça restaurativa.

Na Europa, a *Recomendação nº R (99)19 relativa à mediação em matéria criminal* do Conselho da Europa foi adotada em 1999 para prover orientações sobre o desenvolvimento de programas de mediação. Em 2018, com base na recomendação anterior, a *Recomendação CM/Rec(2018)8 relativa à justiça restaurativa em matéria criminal*³⁷ trouxe um entendimento mais amplo da justiça restaurativa e seus princípios do que a Recomendação de 1999.

A justiça restaurativa também é abordada na *Diretiva sobre os Direitos das Vítimas* (2012) da União Europeia, que estabeleceu padrões mínimos sobre os direitos, apoio e proteção das vítimas de crimes na UE, como instrumento juridicamente vinculativo. Em particular, a Diretiva destaca a importância das salvaguardas para proteger os interesses e direitos das vítimas em um processo de justiça restaurativa e estabelece o direito das vítimas de receber informações sobre os serviços de justiça restaurativa disponíveis desde o primeiro contato com uma autoridade competente, entre outros. A Diretiva afirma que os serviços de justiça restaurativa devem ter como consideração primária os interesses e necessidades da vítima, reparando o dano causado e evitando maiores danos a esta.

Por fim, com relação ao uso de processos de justiça restaurativa no contexto da violência contra as mulheres, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres recomendou que sejam tomadas medidas para informar as mulheres sobre seus direitos de utilizar a mediação, conciliação, arbitragem e resolução colaborativa de conflitos, garantindo ao mesmo tempo que esses procedimentos não restrinjam o acesso das mulheres a recursos judiciais ou outros recursos em qualquer área da lei e não levem a novas violações de seus direitos.³⁸

³⁵ Resolução 69/194 da Assembleia Geral de 18 de dezembro de 2014, anexo.

³⁶ Resolução 67/187 da Assembleia Geral de 20 de dezembro de 2012, anexo.

³⁷ Recomendação CM/Rec(2018)8 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre justiça restaurativa em matéria criminal.

³⁸ Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW); Recomendação nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça. CEDAW/C/GC/33, 2015, par. 58 (a) e (b).

No entanto, o Comitê também recomendou que em hipótese alguma casos de violência contra mulheres, inclusive violência doméstica, sejam encaminhados a procedimentos alternativos de resolução de conflitos (Recomendação 33, parágrafo 58 (c)).³⁹ Posteriormente, o Comitê esclareceu que o objetivo é garantir que os casos de violência de gênero contra as mulheres não sejam *obrigatoriamente* encaminhados para procedimentos alternativos de resolução de conflitos, incluindo mediação e conciliação.⁴⁰ Uma posição semelhante está na recomendação da Comissão sobre o Estatuto da Mulher de que os Estados-Membros tomem as necessárias medidas legislativas e/ou de outra natureza para proibir que processos de resolução alternativa de litígios, dentre eles mediação e conciliação, sejam obrigatórios e forçados em todos os casos de violência contra mulheres e meninas. Da mesma forma, a Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (Convenção de Istambul) proíbe o uso obrigatório de processos alternativos de resolução de conflitos, incluindo mediação e conciliação.⁴¹

O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres recomendou que o uso de processos alternativos de resolução de conflitos, incluindo mediação e conciliação, sejam estritamente regulamentados e permitidos apenas quando uma avaliação prévia por equipe especializada garantir o consentimento livre e informado das vítimas/sobreviventes e quando não há indicadores de riscos adicionais para as vítimas/sobreviventes ou seus familiares. Esses procedimentos, acrescentou o Comitê, “devem empoderar as vítimas/sobreviventes e ser conduzidos por profissionais especialmente treinados para compreender e intervir de forma adequada em casos de violência de gênero contra as mulheres, garantindo a devida proteção dos direitos das mulheres e crianças, e que as intervenções sejam realizadas sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Os procedimentos alternativos de resolução de conflitos não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal”.⁴² (Recomendação 35, parágrafo 32 (b)).

2.5 Diretrizes e padrões nacionais

Existem sempre dúvidas sobre a questão de saber se a legislação é necessária para introduzir programas de justiça restaurativa. Na maioria dos casos, a pergunta exige uma resposta local que leve em consideração o sistema atual e a legislação existente, bem como a natureza das iniciativas de justiça restaurativa a serem implementadas. No Capítulo 7, há uma discussão mais detalhada a esse respeito.

Os *Princípios Básicos* recomendam que os Estados-Membros considerem o estabelecimento de diretrizes e normas, com autoridade legislativa se necessário, para reger o uso de programas de justiça restaurativa. Os *Princípios Básicos* estipulam, ainda (no parágrafo 12), que tais diretrizes e normas devem respeitar os princípios básicos estabelecidos naquele instrumento e abranger, entre outros:

- (a) As condições para o encaminhamento de casos para programas de justiça restaurativa;
- (b) O tratamento de casos após um processo restaurativo;
- (c) As qualificações, formação e avaliação dos facilitadores;

³⁹ Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres; Recomendação nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça. CEDAW/C/GC/33, 2015, par. 58 (c).

⁴⁰ Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres; Recomendação nº 35 sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a recomendação nº 19 (2017), par. 32 (b).

⁴¹ Conselho da Europa (2011), Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, *Série de Tratados* do Conselho da Europa – Nº 210, artigo 48 (1).

⁴² Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres; Recomendação nº 35 sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a recomendação nº 19 (2017), par. 32 (b).

(d) A administração dos programas de justiça restaurativa; e

(e) Padrões de competência e regras de conduta que regem a operação de programas de justiça restaurativa.

Em alguns países, a lei que regula os processos de mediação prescreve o estabelecimento de uma comissão de ética. Essa comissão pode ter duas funções: oferecer um procedimento de reclamação para vítimas, ofensores e outros envolvidos no processo restaurativo, por um lado; e elaboração de diretrizes e princípios éticos para os profissionais da justiça restaurativa, por outro.

Na *Recomendação CM/Rec(2018)8 relativa à justiça restaurativa em matéria criminal*, o Conselho da Europa sugere que os Estados-Membros possam querer “estabelecer uma base jurídica clara para os casos em que a justiça restaurativa seja indicada pelas autoridades judiciais, ou em que ela seja usada de forma que afete, ou possa afetar, a ação penal ou procedimentos judiciais” (regra 21). Também recomenda o desenvolvimento de políticas para as ocasiões em que a justiça restaurativa seja oferecida dentro do processo criminal. Essas políticas devem abordar os procedimentos de encaminhamento de casos para a justiça restaurativa e seu tratamento de casos após o processo restaurativo (regra 22).

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. O objetivo dos *Princípios Básicos* das Nações Unidas é informar e encorajar os Estados-Membros a adotar e padronizar medidas de justiça restaurativa no contexto de seu sistema jurídico.
2. Os seguintes direitos das vítimas e ofensores que participam de um processo de justiça restaurativa devem ser protegidos:
 - O direito da vítima e do ofensor de consultar um advogado sobre o processo restaurativo.
 - O direito das crianças que participam de um processo de justiça restaurativa à assistência de um dos pais ou responsável.
 - O direito das pessoas participantes a serem plenamente informadas sobre os seus direitos, a natureza do processo de justiça restaurativa e as possíveis consequências da sua participação.
 - O direito de não participar. É necessário o consentimento livre e esclarecido da vítima e do ofensor. Vítima e ofensor não podem ser coagidos ou induzidos por meios ardilosos a participar de processos restaurativos ou a aceitar resultados restaurativos.
3. Outras salvaguardas procedimentais importantes que devem estar em vigor incluem:
 - A participação de um ofensor em um processo de justiça restaurativa não deve ser usada como prova de admissão de culpa em procedimentos jurídicos subsequentes.
 - Os acordos decorrentes de um processo restaurativo devem ser feitos voluntariamente e conter apenas obrigações razoáveis e proporcionais.
 - A confidencialidade dos procedimentos deve ser protegida.
 - A impossibilidade de se chegar a um acordo não deve ser usada contra o autor do crime em processos criminais subsequentes.
4. Vários padrões e normas das Nações Unidas sobre prevenção da criminalidade e justiça criminal também tratam do uso da justiça restaurativa em contextos específicos e devem ser considerados em conjunto com os *Princípios Básicos*.
5. Os Estados-Membros devem estabelecer diretrizes e normas, com autoridade legislativa se necessário, para reger o uso de programas de justiça restaurativa.

3. Tipos de processos e programas de justiça restaurativa

Este capítulo descreve as variações nos processos e programas de justiça restaurativa, seus atributos comuns, características diferentes e como estão situados em relação ao processo de justiça criminal. São apresentados os três tipos principais de processos: mediação, conferência e círculos, que inspiraram o desenvolvimento de vários programas de justiça restaurativa no campo da prevenção da criminalidade e justiça criminal. O capítulo também traz uma análise breve de alguns processos quase restaurativos, como painéis comunitários e programas com vítimas substitutas, e observa algumas outras aplicações emergentes da abordagem de justiça restaurativa na administração de instituições policiais, *aquelas ligadas à execução da pena (corrections)* e outras instituições de justiça criminal.

3.1. Diferentes aplicações de uma abordagem de justiça restaurativa em questões criminais

A justiça restaurativa é uma abordagem flexível do crime que pode ser adaptada e complementar os sistemas de justiça criminal estabelecidos, incluindo o direito indígena e consuetudinário.⁴³ Assim, a forma como a justiça restaurativa é praticada varia muito. A institucionalização da justiça restaurativa na área da justiça criminal percorreu muitos caminhos e esse desenvolvimento resiste a uma generalização fácil.⁴⁴

A justiça restaurativa pode convergir com o processo de justiça criminal de várias maneiras ou funcionar independentemente dele.⁴⁵ Muitos programas de justiça restaurativa foram desenvolvidos como alternativas aos processos de justiça criminal, oferecendo um caminho diferente para a justiça, aberto à participação das vítimas e ao envolvimento da comunidade. Vários programas que atuam no período de execução da pena, por vezes na prisão, também estão sendo implementados e podem contribuir para a reabilitação efetiva dos ofensores.⁴⁶

⁴³ *Princípios Básicos*, Preâmbulo, Resolução ECOSOC 2002/12. Veja o anexo deste manual.

⁴⁴ Aertsen, I., Daems, T. e Robert, L. (2013), *Institutionalizing Restorative Justice*, Cullompton: Willan Publishing.

⁴⁵ Gavrielides, T. (2007), *Restorative Justice Theory and Practice: Addressing the discrepancy*, Helsinki: HEUNI.

⁴⁶ Walker, L. (2009), "Modified Restorative Circles: A reintegration group planning process that promotes desistance", *Contemporary Justice Review*, 12(4), p. 419-431; Rossi, C. (2012), "Le modèle québécois des rencontres détenus-victimes", *Les Cahiers de la Justice*, Dalloz, 2012(2), p. 107-126; Crocker, D. (2015), "Implementing and Evaluating Restorative Justice Projects in Prison", *Criminal Justice Policy Review*, 26 (1), p. 45-64; Olliver, R. (2017), *Restorative Justice and Prison: A report for governors*, London: Restorative Justice Council.

As abordagens comunitárias da justiça restaurativa para a reinserção de egressos também estão se mostrando eficazes para facilitar a efetiva reintegração social de ofensores e fortalecer seus laços com a comunidade.⁴⁷

Os programas existentes variam consideravelmente no que se refere à formalidade, objetivos que priorizam, forma como se relacionam ou não com os processos formais de justiça criminal, como se estruturam e funcionam, e como facilitam o envolvimento dos participantes. Também há uma variação considerável na extensão em que os profissionais da justiça criminal participam dos processos de justiça restaurativa. No caso dos círculos de sentença, por exemplo, o papel dos profissionais da justiça é limitado, com exceção em relação ao cumprimento formal de suas tarefas legais (por exemplo, o Ministério Público lê as acusações, o juiz abre a sessão, o Ministério Público faz recomendações ao tribunal em casos de infrações condenáveis). Na maioria das vezes, esses profissionais podem participar do círculo e expressar suas opiniões quando for sua vez de falar. Em programas de conferência, alguns ordenamentos jurídicos (por exemplo, o da Irlanda do Norte) permitem que um advogado esteja presente durante o processo, não para advogar em nome do indivíduo, mas para garantir que os direitos do indivíduo sejam protegidos.

Os programas de justiça restaurativa podem ser administrados por instituições públicas, estatais ou organizações não governamentais. Podem ter como base a comunidade ou os serviços de polícia ou do Ministério Público, como os tribunais, serviços de liberdade condicional/justiça juvenil ou prisões. A facilitação do processo restaurativo pode ser incluída nas responsabilidades dos profissionais do sistema judiciário (por exemplo, agentes da execução penal³, policiais, juízes) ou pode ser responsabilidade de facilitadores profissionais em tempo integral ou voluntários treinados.

3.2 Principais tipos de processo

Apesar da diversidade dos programas de justiça restaurativa, alguns tipos de processo restaurativo são mais utilizados do que outros. São eles: (a) mediação entre vítima e ofensor (conciliação); (b) conferência restaurativa; e (c) círculos.

Mediação entre vítima e ofensor

Os programas de mediação entre vítima e ofensor (também conhecidos como programas de conciliação entre vítima e ofensor ou programas de diálogo entre vítima e ofensor e, na Europa, como mediação penal) estavam entre as primeiras iniciativas de justiça restaurativa. A mediação é o tipo mais comum de programas de justiça restaurativa segundo relatos dos países.⁴⁸ Estes programas oferecem um processo direto ou indireto no qual a vítima e o ofensor discutem o crime e seu impacto, na presença de uma pessoa treinada para facilitar esse processo, seja em uma reunião presencial ou por outros meios indiretos. No mínimo, oferecem ao ofensor e à vítima a oportunidade de participar de um diálogo assistido, direta ou indiretamente.⁴⁹

⁴⁷ UNODC (2018), *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*, New York: United Nations.

⁴⁸ UNODC (2017), Um resumo dos comentários recebidos sobre o uso e a aplicação dos *Princípios Básicos do Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Questões Criminais* (em inglês): www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_26/E_CN15_2017_CRP1_e_V1703590.pdf.

⁴⁹ Bolívar D. (2015), "The local practice of restorative justice: are victims sufficiently involved?", in Vanfraechem, I., Bolívar, D. e Aertsen, I. (orgs.), *Victims and Restorative Justice*, Abingdon, Oxon: Routledge, p. 203-238. Ver também: Umbreit, M.S., Coates, R.B. e Vos, B. (2007), "Restorative Justice Dialogue: A multi-dimensional, evidence-based practice theory", *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 10(1), p. 23-41.

³ NT: traduzimos o termo "probation officer" por agente de execução penal ou agente penitenciário. O *probation officer*, nos EUA e na Inglaterra, é o profissional que acompanha as pessoas que cumprem suspensão condicional da pena. O *parole officer*, aquele que acompanha pessoas em liberdade condicional.

Este tipo de programa é destinado a atender às necessidades das vítimas de crimes e garantir que os ofensores sejam responsabilizados pelos seus crimes. Eles podem ser operados por agências governamentais ou organizações sem fins lucrativos. Os encaminhamentos podem vir da polícia, do Ministério Público, dos tribunais, do advogado de defesa e das agências de execução da pena, e, por vezes, a pedido dos ofensores ou das vítimas.

Os programas de mediação entre vítimas e ofensores podem acontecer nos seguintes períodos: antes da acusação, após a acusação e antes do julgamento, após a sentença e na execução da pena. Eles funcionam com a participação voluntária da vítima e do ofensor e podem oferecer um processo anterior à decisão judicial que leva a recomendações de pena. Quando o processo ocorre antes da decisão judicial, o resultado da mediação é geralmente levado de volta à atenção do Ministério Público ou do juiz para consideração. O processo de mediação entre vítima e ofensor também pode ser usado com bons resultados durante a privação da liberdade do ofensor e pode se tornar parte do seu processo de reabilitação, mesmo nos casos em que estejam em causa penas longas.

A mediação entre vítima e ofensor tem maior probabilidade de cumprir plenamente os seus objetivos se vítimas e ofensores puderem se encontrar cara a cara, expressar os seus sentimentos diretamente um ao outro e desenvolver uma nova compreensão da situação, incluindo o que conduziu a ela.⁵⁰ Com a ajuda de um facilitador treinado, eles podem chegar a um acordo que os ajudará a resolver a situação.

Na prática, os facilitadores geralmente se reúnem com ambos os participantes antes de uma reunião presencial para ajudar na sua preparação. Entre outras coisas, essa reunião prévia ajuda a garantir que a vítima não seja revitimizada pelo encontro com o ofensor, e que o ofensor reconheça a responsabilidade pelo incidente e seja sincero na sua vontade de se encontrar com a vítima. Quando o contato direto entre vítima e ofensor é possível, não é incomum que um deles ou ambos estejam acompanhados por um amigo ou por uma pessoa que oferece apoio. Esta última, entretanto, nem sempre participa da discussão. Por fim, apesar dos méritos de um encontro face a face facilitado, o contato direto entre a vítima e o ofensor nem sempre é possível ou desejado pela vítima. Os processos de mediação indireta, em que o facilitador se reúne diversas vezes com cada um dos participantes para transmitir mensagens (incluindo gravações de áudio ou vídeo) também são bastante utilizados.

Quatro requisitos básicos devem ser satisfeitos para que a mediação entre vítima e ofensor possa ser usada:

- O ofensor deve aceitar (ou, pelo menos, não negar) a responsabilidade pelo dano causado.
- A vítima e o ofensor concordam sobre o relato básico do caso, o que serve de base para a sua participação na mediação.
- Vítima e ofensor devem compreender o processo e estar dispostos a participar.
- Vítima e ofensor devem considerar seguro o envolvimento no processo.

Na mediação entre vítima e ofensor, é comum que os envolvidos no crime sejam encaminhados, conforme necessário, a outros serviços para obter ajuda e assistência. As vítimas recebem o máximo de informações para que se chegue a uma resolução. Elas podem solicitar informações sobre o crime e explicar ao ofensor como foram afetadas pelo crime. Os mediadores auxiliam os mediados a chegar a um acordo que atenda às necessidades de ambos e forneça uma resolução para o conflito. O processo de mediação pode levar à reparação ou alguma forma de indenização pelas perdas da vítima. Quando o processo ocorre antes da decisão judicial, um acordo mediado entre o ofensor e a vítima pode ser encaminhado ao tribunal e incluído na pena ou nas condições da suspensão condicional da pena.

⁵⁰ Bouffard, J., Cooper, M. e Bergseth, K., 2017, "The effectiveness of various restorative justice interventions on recidivism outcomes among juvenile offenders", *Youth Violence and Juvenile Justice*, 15(4), p. 465-480.

ÁUSTRIA: MEDIAÇÃO VÍTIMA-OFENSOR COMO PROGRAMA DE DERIVAÇÃO PROCESSUAL

Na Áustria, a mediação entre vítima e ofensor é incorporada no Código de Processo Penal (Seção 204) como parte de um “pacote de suspensão” (*Rücktritt von der Verfolgung* ou compromisso de não perseguição). Essa mediação, enquanto medida alternativa pode ser aplicada a crimes puníveis com pena de prisão inferior a cinco anos, contanto que o crime não tenha resultado em morte.

A mediação pode ser aplicada em qualquer fase do processo penal, mas em geral é oferecida nas fases iniciais. O Ministério Público tem o poder de encaminhar um caso para a mediação vítima-ofensor e pode realizar uma investigação para verificar se um determinado caso atende aos critérios. Os juízes também podem fazer encaminhamentos. Aproximadamente 85% dos encaminhamentos para a mediação entre vítima e ofensor na Áustria são feitos pelo Ministério Público. Vítimas e ofensores, porém, não têm o direito de solicitar a mediação.

Se o Ministério Público ou o juiz decidirem encaminhar o caso, o processo de mediação será levado a cabo pela Associação para Serviços de Liberdade Condicional e Serviço Social (*Neustart*), um órgão autônomo financiado pelo Ministério da Justiça com 35 escritórios em toda a Áustria. Os mediadores na *Neustart* são assistentes sociais, advogados ou psicólogos com formação ou prática especial e qualificação profissional relevante. O mediador se reúne com ofensor e vítima e, principalmente por meio de mediação direta face a face, tenta chegar a um acordo ou conciliação sem julgamento ou condenação. O resultado pode incluir uma indenização financeira pelos danos e o acordo deve ser por escrito, assinado pelos mediados. O mediador é responsável por processar todo o caso, incluindo um relatório final para o Ministério Público.

Para que a mediação entre vítima e ofensor seja usada, o ofensor deve: (a) expressar estar disposto a assumir responsabilidade pelo comportamento (não necessariamente uma confissão); (b) indenizar os danos causados pelo ato; e (c) expressar estar disposto a abster-se de comportamentos similares no futuro. Uma vez que a mediação também é aplicada a casos que envolvem violência em relacionamento íntimo, há um regulamento especial em vigor para garantir que nenhuma mediação tenha lugar se o ofensor culpar a vítima ou minimizar ou negar o crime praticado e que não exista desequilíbrio de poder significativo, histórico de violência ou, da parte da vítima, instabilidade emocional. Quando um desses fatores de risco constar do relatório do Ministério Público, deverá ser feita uma reunião individual com cada participante, podendo ser usada uma ferramenta de avaliação de risco para determinar se é um caso apropriado para a mediação.

A conclusão bem-sucedida da mediação entre vítima e ofensor conduz normalmente à extinção do processo criminal, da pena e não deixa registros criminais. Em 2015, 74,1% das mediações entre vítima e ofensor foram bem-sucedidas. De acordo com um estudo independente, 84% dos participantes não reincidiram depois de o acordo de reparação ter sido cumprido.^a

^a Hofinger, V. e Neumann, A. (2008), *Legalbiografien von Neustart Klienten*, Vienna: Institut für Rechts und Kriminalsoziologie.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR DO LAOS: UNIDADES DE MEDIAÇÃO DAS ALDEIAS

Na República Democrática Popular do Laos, foram criadas unidades de mediação nas aldeias para fornecer um mecanismo contínuo de resolução de disputas e promover a conciliação. As unidades providenciam um mecanismo local para a resolução de conflitos.

Fonte: República Democrática Popular do Laos, Ministério da Justiça, Decreto do Ministro da Justiça sobre o Estabelecimento e Movimento da Unidade de Mediação de Aldeia, No. 210/MoJ, Vientiane, 19 de outubro de 2009.

AMPLO ACESSO A SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO NA NORUEGA

Na Noruega, a Lei do Serviço de Mediação Municipal de 1991 estabeleceu um Serviço Nacional de Mediação que pode receber encaminhamentos de qualquer órgão do sistema judiciário. São centenas de mediadores leigos existentes em 22 Serviços de Mediação Regional. A mediação está disponível em todas as fases do processo, inclusive em caso de suspensão condicional da condenação à pena privativa de liberdade, bem como em casos cíveis. O Ministério Público também pode transferir casos para o Serviço de Mediação e Conciliação para mediação.

CANADÁ: MEDIAÇÃO ENTRE VÍTIMA E OFENSOR NA FASE DE EXECUÇÃO DA PENA

O Serviço de Execução Penal do Canadá (CSC – *Correctional Service of Canada*), agência do governo federal responsável por administrar penas de prisão com a duração de dois anos ou mais, oferece a mediação entre vítima e ofensor por meio do Programa de Oportunidades Restaurativas (ROP – *Restorative Opportunities Programme*). O ROP está disponível para vítimas registradas (ou seus representantes) e para vítimas não registradas afetadas pelo crime. Os pedidos de mediação feitos por parte do ofensor não são aceitos. No entanto, ofensores interessados e que assumam responsabilidade pelas suas ações podem ser encaminhados para o programa ROP por um membro da equipe de profissionais ligados à execução da pena que apoie a sua participação. Feito o encaminhamento, a equipe do ROP e os mediadores avaliam a adequação e a motivação do ofensor. O ROP é administrado na fase de execução da pena e facilitado de forma confidencial por um mediador profissional. A maioria das mediações é conduzida face a face, mas opções indiretas, como cartas, mensagens de vídeo ou o mediador retransmitindo mensagens entre o agressor e a vítima, também estão disponíveis.

Conferências restaurativas

As conferências restaurativas, como conferências comunitárias e conferências em grupo familiar, diferem da mediação entre vítima e ofensor porque envolvem outras pessoas, para além da vítima direta e do ofensor. No modelo de conferência, outras pessoas afetadas pelo crime, como familiares, amigos, representantes da comunidade e, dependendo do modelo, a polícia ou outros profissionais, são reunidos por um terceiro imparcial que atua como facilitador da conferência. Em muitos casos, é preciso que haja mais do que um facilitador para proporcionar um equilíbrio de gêneros ou apoio aos interesses LGBTQT, cuidar de deficiências específicas ou fazer relações apropriadas com o direito consuetudinário. Além disso, o foco da conferência é mais amplo: além dos objetivos da mediação entre vítima e ofensor, a conferência também tem por objetivo permitir que os ofensores reconheçam o impacto que o seu delito teve não apenas nas vítimas e suas famílias, mas também em suas próprias famílias e amigos, criando assim uma oportunidade de restaurar esses relacionamentos.⁵¹

Conferências de grupo familiar

Uma conferência de grupo familiar é usada com frequência para que crianças não precisem passar pelo sistema formal de justiça criminal. Este modelo, em sua forma moderna, foi adotado na legislação nacional e aplicado ao processo de justiça juvenil na Nova Zelândia em 1989, tornando-o, na época, a mais sistemicamente institucionalizada de todas as abordagens de justiça restaurativa existentes.

⁵¹ Zinsstag, E., Teunkens, M. e Pali, B. (2011), *Conferencing: A way forward for restorative justice in Europe*, Brussels: European Forum for Restorative Justice. Ver também: Zinsstag, E. e Vanfraechem, I. (2012), "Conferencing – A developing practice of restorative justice", in Zinsstag, E. e Vanfraechem, I. (orgs.), *Conferencing and Restorative Justice – International Practices and Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, p. 11-32.

O modelo agora também é amplamente usado, com adaptações, como programa de diversão processual iniciada pela polícia na África do Sul, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Lesoto, República Tcheca e sul da Austrália, entre outros.

Cada processo de conferência tem um organizador ou facilitador. Como o foco do processo de conferência é um pouco mais amplo do que os programas regulares de mediação, ele reúne a família e os amigos da vítima e do ofensor e, por vezes, outros membros da comunidade para participar de um processo facilitado por um profissional. O processo de conferência de grupo familiar visa identificar os resultados desejáveis para os intervenientes, abordar as consequências do crime e explorar as formas adequadas de prevenir a recorrência do comportamento criminoso. O objetivo é confrontar o ofensor com as consequências do crime, desenvolver um plano de reparação e, nos casos mais graves (por exemplo, no modelo da Nova Zelândia), determinar a necessidade de supervisão e/ou custódia mais restritivas. Na Austrália e nos Estados Unidos, os policiais geralmente atuam como primeiro ponto de encaminhamento para os programas, ao passo que na África do Sul o Ministério Público assume essa tarefa.

A conferência de grupo familiar é utilizada em vários países especificamente para lidar com situações de crime juvenil (por exemplo, Nova Zelândia, Canadá, Irlanda do Norte). Na Irlanda do Norte, por exemplo, o modelo de conferência de jovens é usado para equilibrar as necessidades e interesses da vítima, bem como do jovem responsável pelos danos. Também enfatiza a participação de membros da comunidade para apoiar tanto a vítima quanto o ofensor. Os planos desenvolvidos durante a conferência de grupo familiar são aceitos em diferentes graus pelos tribunais. Porém a participação na conferência era geralmente disponibilizada e os participantes viram benefícios na experiência e no papel do coordenador.⁵²

A conferência de grupo familiar é usada no Reino Unido principalmente como um processo de tomada de decisão em casos de proteção de crianças. Nesses casos, os encaminhamentos são feitos por assistentes sociais nos departamentos de serviços de assistência social a crianças e famílias. Participam nas conferências membros da família da criança e outros parentes. O facilitador explica o processo e o problema a ser abordado e as famílias ficam sozinhas para encontrar uma *solução*. Se a proposta for aceita pelo serviço social, a família recebe apoio para implementá-la. Por exemplo, o *Leeds Family Valued* foi um programa de mudança do sistema da Câmara Municipal de Leeds que expandiu o acesso ao serviço de conferências em grupo familiar, inclusive para famílias que vivenciam violência doméstica. Uma avaliação do programa revelou que as famílias viam as conferências em grupo familiar e o apoio que recebiam por meio do processo de forma bastante positiva. O estudo também constatou que o modo como uma conferência é apresentada às famílias é de importância fundamental e que essa deve ser uma tarefa dos coordenadores.⁵³

Como as conferências restaurativas tendem a envolver um círculo mais amplo de pessoas interessadas, algumas das quais podem inclusive estar em condição de trabalhar com o ofensor e oferecer apoio, os processos de conferência são particularmente eficazes como meio de garantir que o ofensor cumpra com os resultados acordados. Na verdade, é comum que outros membros do grupo tenham um papel contínuo a desempenhar, monitorando o comportamento futuro do ofensor e garantindo que cumpra as medidas de reabilitação e reparação com que concordou.

⁵² Campbell, C., et al. (2005), *Evaluation of the Northern Ireland Youth Conference Service*, Northern Ireland Office, Research and Statistical Series: Report No. 12. Ver também: Doak, J. e O'Mahony, D. (2011), "In Search of Legitimacy: Restorative conferencing in Northern Ireland", *Legal Studies*, 31(2), p. 305-325.

⁵³ Mason, P., Ferguson, H., Morris, K., Munton, T. e Sen, R. (2017), *Leeds Family Valued: Evaluation Report*, Children's Social Care Innovation Programme Evaluation Report 43, United Kingdom: Department of Education.

ESTUDO DE CASO: CONFERÊNCIA DE GRUPO FAMILIAR^a

Durante a conferência, depois de o agressor, a mãe e avô deste, a vítima e o policial local (que realizou a prisão) falarem sobre o crime e seu impacto, o coordenador de justiça juvenil pediu informações adicionais de outros membros do grupo. Faziam parte do grupo cerca de dez cidadãos reunidos na escola local, dentre eles dois dos professores do ofensor, dois amigos da vítima e outras pessoas. O coordenador pediu então informações sobre o que o ofensor deveria fazer para compensar a vítima pelo crime. A vítima era um professor que havia sido ferido e teve seus óculos quebrados numa briga com o ofensor. Na meia hora final da conferência, que durou cerca de uma hora, o grupo sentiu que a restituição à vítima deveria incluir cobrir os custos das despesas médicas do professor e óculos novos, além de trabalho comunitário nas dependências da escola.

^a Bazemore, G. e Griffiths, C. T. (1997), "Conferences, Circles, Boards, and Mediations: Scouting the 'New Wave' of Community Justice Decision Making Approaches", *Federal Probation*, 61, (junho), p. 25-38.

Conferências comunitárias

A conferência comunitária também é usada como um programa de "medidas alternativas" para o qual um ofensor pode ser encaminhado em vez do sistema de justiça criminal. Em geral, esses programas são administrados por grupos ou agências da comunidade, com ou sem apoio financeiro do governo. A conferência reúne, normalmente, as pessoas mais preocupadas com o ofensor e a vítima e qualquer outro membro da comunidade com interesse no processo (por exemplo, um professor no caso de um jovem ofensor, ou um empregador). A agência ou grupo comunitário para o qual o ofensor é encaminhado também é responsável por monitorar o ofensor para que cumpra os termos do acordo, e pode ou não trabalhar sob a supervisão direta das autoridades policiais ou funcionários do judiciário.

PROGRAMA DE PAZ NA COMUNIDADE (ÁFRICA DO SUL)

Ao longo de mais de uma década, o Programa de Paz na Comunidade construiu um modelo amplamente reproduzível de governança local, centrado nas atividades de uma rede de "Comitês de Paz" em 180 locais na África do Sul. Ao facilitar as iniciativas de promoção e construção da paz, os Comitês de Paz tornaram-se um recurso valioso nas comunidades a que serviram. Os objetivos são promover a segurança humana, valorizar o conhecimento local, aumentar o capital social e construir parcerias eficazes.

Lamentavelmente, por razões políticas, os Comitês de Paz não estão ativos no momento, embora todos os modelos estejam em vigor, prontos para serem implementados. Os membros dos Comitês de Paz usaram as seguintes diretrizes no decorrer de seu trabalho:

- Ajudamos a criar um ambiente seguro e protegido em nossa comunidade.
- Respeitamos a Constituição sul-africana.
- Trabalhamos dentro da lei.
- Não tomamos partido nos conflitos.
- Trabalhamos na comunidade como uma equipe cooperativa, não como indivíduos.
- Seguimos procedimentos que estão à disposição da comunidade.
- Não fazemos comentários negativos sobre o nosso trabalho ou sobre outras pessoas.
- Estamos comprometidos com o que fazemos.
- O nosso objetivo é recuperar, não prejudicar.

Fonte: Community Peace Programme, Institute of Criminology, Faculty of Law, University of Cape Town: www.ideaswork.org/aboutcommunitypeace.html.

ESTUDO DE CASO: CONFERÊNCIA DE JOVENS NA IRLANDA DO NORTE

Um jovem invadiu a casa de um casal de idosos em busca de dinheiro para comprar drogas. O idoso interpelou-o e, como resultado, foi gravemente ferido pelo ofensor, que tentava escapar. Participaram da conferência comunitária referente ao caso o casal de idosos, seu filho e um vizinho, o jovem que cometeu o crime, seu pai e sua tia, o policial local e o pároco.

O idoso teve a oportunidade de dizer ao jovem o quanto sentiu raiva por ver invadida a casa pela qual trabalhou tanto durante toda a sua vida e por ter sofrido ferimentos tão graves. Sua esposa explicou que, desde a ocorrência do crime, ela mal conseguia dormir por conta do medo e que queria se mudar-se e ir para uma área mais segura.

O jovem expressou arrependimento e não fez nenhuma tentativa para desculpar ou justificar seu comportamento. No entanto, durante a conferência, ele disse que a sua mãe havia falecido cerca de um ano antes do incidente e que usava drogas para lidar com sua dor. Por meio do processo de conferência comunitária, determinou-se que ele deveria fazer algum trabalho voluntário para a paróquia, que seria organizado pelo padre; fazer terapia para tratar do luto e uso de drogas; envolver-se nas atividades do clube juvenil local; e permanecer sob a supervisão de uma assistente social por até um ano. Este plano foi aceito pelo tribunal.

Círculos

É tradição dos povos indígenas usar rodas de conversa para tomar decisões, celebrar cerimônias espirituais, praticar a cura, compartilhar e ensinar. O uso de processos circulares foi adaptado ao sistema de justiça criminal moderno. Os círculos podem ser usados para facilitar o processo decisório. Também podem ser usados nos bairros e comunidades locais para tratar das preocupações dos residentes com um crime ou comportamento antissocial, ou para resolver queixas contra membros das forças policiais ou serviços correcionais. É possível gerar soluções positivas nesses diálogos comunitários. Eles foram implementados nas escolas para lidar com pequenas ofensas e resolver conflitos, e podem ser utilizados em casos de conflito intercomunitário e crimes de ódio.⁵⁴ Os círculos também podem ser usados para construir relacionamentos melhores e reduzir a violência dentro das prisões e outros estabelecimentos prisionais.⁵⁵ Podem até mesmo proporcionar apoio para a reintegração de pessoas privadas de liberdade que retornam à comunidade ou jovens que retornam à escola após um período de detenção.

⁵⁴ Chapman, T. e Kremmel, K. (2018), "Community in Conflict in Intercultural Contexts and How Restorative Justice Can Respond", in Pali, B. e Aertsen, I. (orgs.), *Restoring Justice and Security in Intercultural Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge, p. 144-163.

⁵⁵ Butler, M. e Maruna, S. (2016), "Rethinking Prison Disciplinary Processes: A potential future for restorative justice", *Victims and Offenders*, 11(1), p. 126-148; Nowotny, J. J. e Carara, M. (2018), "The use of restorative practices to reduce prison gang violence: Lessons on transforming cultures of violence", *Conflict Resolution Quarterly*, 36(2), p. 131-144.

CÍRCULOS DE DIÁLOGO E OS POVOS INDÍGENAS DO CANADÁ

“Os círculos representam princípios importantes na visão de mundo e sistemas de crença indígenas, a saber, interconexão, igualdade e continuidade. De acordo com o ensino tradicional, o padrão de vida sazonal e a renovação e movimento de animais e pessoas eram contínuos, como um círculo, que não tem começo nem fim. O formato circular sugere inclusão e inexistência de hierarquia. Círculos de diálogo simbolizam integridade e igualdade. Todos os pontos de vista dos participantes do círculo devem ser respeitados e ouvidos. Todos os comentários abordam diretamente a questão ou o problema, não os comentários que outra pessoa fez. Um objeto, como um bastão, uma pedra ou uma pena, pode ser usado para facilitar a dinâmica. Apenas a pessoa que segura o “objeto de comunicação” tem o direito de falar. Percorrer o círculo sistematicamente dá a todos a oportunidade de participar. O processo do círculo de diálogo foi adaptado ao sistema de justiça contemporâneo e é uma estrutura para a prática da justiça restaurativa indígena. Existem vários tipos diferentes de círculos de justiça.

Círculos de resolução de conflitos

Este processo circular dá aos indivíduos dispostos a tal, a oportunidade de abordar ativamente o seu conflito em um ambiente de cura. Esse processo vai permitir que as pessoas resolvam o conflito antes que ele se torne uma atividade criminosa ou que se previna um conflito que esteja surgindo na comunidade. Este círculo pode acontecer em reuniões individuais ou em grupo.

Círculos de intervenção precoce

Este processo circular é projetado para ofensores nos estágios anterior e posterior à denúncia em processos criminais e conta com a contribuição da comunidade e da vítima para elaborar recomendações para propiciar um processo de recuperação para o ofensor, a vítima e a comunidade.

Círculos de cura

O círculo de cura é bastante produtivo e ampara aqueles que passaram por uma crise ou sentem que precisam de apoio em seu caminho para a recuperação. A pessoa pode ser vítima de um crime, estar na fase anterior à acusação ou privada de liberdade. Os círculos de cura geralmente são liderados pelos Guardiões do círculo e incluem diversas pessoas, conforme a necessidade que o ofensor sente em seu processo de recuperação. Podem participar: família, amigos, pessoas de apoio, a vítima e as pessoas de apoio da vítima. Um círculo de cura pode lidar com um assunto específico ou uma gama de problemas que uma pessoa precise discutir. Muitas vezes, só a oportunidade de ter voz e alguém que ouça os problemas em um ambiente solidário e de apoio é tudo de que uma pessoa precisa para iniciar o processo de cura. O compartilhamento em um grupo permite que todos tirem um pouco do fardo da pessoa que precisa ser curada, e frequentemente fortalece os laços entre os membros do círculo.”

*Reproduzido com permissão: macKinnon, j. (2018), *Bringing Balance to the Scales of Justice*, charlottetown: mcpei indigenous justice program, p. 43-44: mcpei.ca/wp-content/uploads/2018/03/Bringing-Balance-to-the-Scales-of-Justice-Resource-Guide.pdf.*

Existem quatro etapas importantes para o processo do círculo:

Etapas 1: Determinar se o caso específico é adequado para um processo de círculo

Etapas 2: Preparar as pessoas que participarão do círculo

Etapas 3: Buscar um acordo consensual no círculo

Etapas 4: Fazer o acompanhamento e garantir que o ofensor cumpra o acordo

Em alguns casos, pode haver mais do que um círculo, começando com o ofensor e as pessoas que o apoiam, depois um círculo semelhante para a(s) vítima(s) e as pessoas que as apoiam e, por fim, um círculo em que todos participem juntos.⁵⁶

⁵⁶ Ver também: Fellegi, B. e Szegó, D. (2013), *Handbook for Facilitating Peacemaking Circles*: www.euforumrj.org/sites/default/files/2019-11/peacemaking_circle_handbook.pdf.

Círculos de sentença

Mesmo quando as questões chegam à decisão judicial, a contribuição da comunidade por meio de um círculo de sentença pode ser muito importante. O círculo de sentença pode ocorrer no tribunal ou fora dele, com ou sem a participação do juiz e do advogado. O juiz responsável não é obrigado a seguir o conselho advindo do círculo, mas o círculo pode ser uma fonte valiosa de informações para o tribunal no momento da decisão. Para que os círculos de sentença sejam mais eficazes, é importante contar com protocolos que regem o que é considerado informação antes que o círculo aconteça e como os resultados do círculo devem ser relatados ao tribunal.⁵⁷ Deve-se ter cuidado para garantir que o círculo não se torne um lugar onde a vítima de um crime seja revitimizada.⁵⁸ É particularmente importante garantir que aqueles que participam, especialmente como vozes da comunidade, verdadeiramente reflitam os valores que o círculo está tentando refletir.⁵⁹ Esses protocolos existem e podem ser adaptados às circunstâncias locais em articulação com a comunidade.

O círculo de sentença é uma maneira de aplicar os princípios da justiça restaurativa em uma estrutura holística, na qual o pessoal do sistema judiciário compartilha poder e autoridade com os membros da comunidade. Além disso, esse círculo também proporciona uma ampla gama de opções de restituição e punição.⁶⁰ Pode oferecer soluções flexíveis, que atendem às circunstâncias de cada ofensor, às necessidades de cada caso e à capacidade da comunidade. Os círculos de sentença são elaborados para fortalecer o senso coletivo de comunidade e empoderar a vítima, o ofensor e os membros da comunidade por meio de um processo de recuperação e solução de problemas. O objetivo é recuperar todos os afetados, em particular a vítima, mas também facilitar a reabilitação e a reintegração social do ofensor, corrigindo as relações sociais entre ele e os membros da comunidade.

Alguns círculos não envolvem a comunidade em geral, mas apenas a vítima e seus apoiadores, o ofensor, membros da família e apoiadores, advogados e o juiz (quando possível e relevante, também um ancião indígena ou detentor de conhecimento). “Os participantes são escolhidos entre aqueles que conhecem o ofensor e têm uma noção dos serviços necessários. Não se espera que aqueles no círculo possam, de alguma forma, falar pela comunidade em geral.”⁶¹

No Canadá, os círculos de sentença são usados para ofensores adultos e jovens, para uma variedade de crimes, tanto em ambientes rurais quanto urbanos. Um círculo de sentença normalmente envolve um processo de várias etapas que inclui: (1) inscrição do ofensor para participar do processo do círculo; (2) um círculo de cura para a vítima; (3) um círculo de cura para o ofensor; (4) um círculo de sentença para desenvolver um consenso sobre os elementos a serem sugeridos para inclusão na sentença; e (5) círculos de acompanhamento para monitorar o progresso do ofensor. O plano de execução da pena pode incorporar compromissos por parte do sistema judiciário, da comunidade e de membros da família, além dos compromissos assumidos pelo agressor. O próprio círculo se envolve, com frequência, no monitoramento do ofensor quanto ao cumprimento do resultado acordado e na oferta de apoio contínuo após a decisão ter sido pronunciada.

⁵⁷ Rudin, J. (2019), *Indigenous People and the Criminal Justice System: A practitioner handbook*, Toronto: Emond, p. 233.

⁵⁸ Essa preocupação foi reconhecida pela Comissão Real sobre Povos Aborígenes (*Royal Commission on Aboriginal Peoples*). Canadá, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), *Bridging the Cultural Divide: A Report on Aboriginal People and Criminal Justice in Canada*, Ottawa; Supply and Services Canada, p. 269.

⁵⁹ Rudin, J. (2019), *Indigenous People and the Criminal Justice System*, p. 218.

⁶⁰ Ver, por exemplo, Larsen, J. J. (2014), *Restorative Justice in the Australian Criminal Justice System*, Canberra: Australian Institute of Criminology.

⁶¹ Rudin, J. (2019), *Indigenous People and the Criminal Justice System*, p. 230.

No México, de acordo com a Lei Nacional do Sistema Integral de Justiça Criminal para Adolescentes (2016), um “círculo restaurativo” é uma das três medidas denominadas “processos restaurativos” que se aplicam a pessoas entre 12 e 18 anos no sistema de justiça juvenil. A aceitação da responsabilidade por parte da criança ou adolescente é um pré-requisito. Podem participar do círculo restaurativo funcionários do sistema de justiça juvenil, a vítima, a criança que causou os danos e membros da comunidade que tenham sido afetados. Os acordos resultantes do círculo restaurativo podem incluir indenização, planos de reparação ou sugestões de condições a cumprir para efeitos de suspensão do processo criminal.

Além dos círculos decisórios, a justiça restaurativa também tem vindo a encontrar lugar nos tribunais de julgamento indígenas, como na Austrália, Canadá e Nova Zelândia. Na Austrália, por exemplo, existem tribunais de julgamento indígenas que julgam ofensores indígenas por violência familiar e doméstica. A participação da vítima e de membros da comunidade em uma audiência de julgamento é possível. O processo pode levar a um plano de execução da pena ou um “plano de cura”, que se torna parte da pena formal. Os tribunais de julgamento indígenas, ao fornecerem um processo culturalmente apropriado, com mais comunicação e participação da comunidade, geralmente alcançam os objetivos de construção da comunidade e podem, em alguns casos, melhorar as relações entre a comunidade e o sistema de justiça.⁶²

PROGRAMAS RESTAURATIVOS E CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A justiça restaurativa infanto-juvenil é um componente essencial de um sistema de justiça infanto-juvenil eficaz, justo e acessível às crianças e adolescentes. Muitos programas foram desenvolvidos como parte do sistema de justiça infanto-juvenil ou fora dele, em escolas ou na comunidade. Eles fornecem uma resposta progressiva e educacional a crimes ou conflitos menores, sem estigmatizar os jovens por meio do banimento formal ou da criminalização. Em muitos países, esses programas oferecem perspectivas únicas para criar uma comunidade de apoio em torno de jovens em conflito com a lei. Oferecem também oportunidades para promover medidas alternativas a respostas que privariam um jovem da sua liberdade. Além disso, oferecem uma oportunidade para envolver a família do ofensor.^a

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), no artigo 40(3), exige que os Estados promovam “o estabelecimento de leis, procedimentos, autoridades e instituições especificamente aplicáveis a crianças, que alegadamente teriam infringido a legislação penal ou que sejam acusadas ou declaradas culpadas de ter infringido a legislação penal”.^b Em 2007, quando o Comitê dos Direitos da Criança ofereceu orientação específica sobre os direitos da criança relativos à justiça juvenil, recomendou ainda que os Estados usassem medidas alternativas, como suspensão do processo e justiça restaurativa “para responder às crianças em conflito com a lei de forma eficaz que atenda não apenas aos melhores interesses dessas crianças, mas também aos interesses de curto e longo prazo da sociedade em geral”.^c O Comitê, baseado no princípio da primazia do interesse superior da criança, concluiu que “os objetivos tradicionais da justiça criminal, como repressão/retribuição, devem dar lugar aos objetivos de reabilitação e justiça restaurativa no tratamento de crianças infratoras”.^d Em 2019, o Comitê sobre os Direitos da Criança estabeleceu ainda que os Estados Partes deveriam se beneficiar da “ampla gama de experiências com o uso e implementação de medidas não privativas de liberdade, incluindo medidas de justiça restaurativa” e implementar tais medidas, ajustando-as à sua própria cultura e tradição.^e

(cont.)

⁶² Chapman, T. e Krimmel, K. (2018), “Community in Conflict in Intercultural Contexts and how Restorative Justice can Respond”; Marchetti, E. (2015), “An Australian Indigenous-Focused Justice Response to Intimate Partner Violence: Offenders’ Perceptions of the Sentencing Process”, *British Journal of Criminology*, 55 (1), p. 86-106; Marchetti (2017), “Nothing Works? A Meta-Review of Indigenous Sentencing Court Evaluations”; Marchetti, E. e Daly, K. (2017), “Indigenous Partner Violence, Indigenous Sentencing Courts, and Pathways to Desistance”, *Violence Against Women*, 23(12), p. 1513-1535; Morgan, A. e Louis, E. (2010), *Evaluation of the Queensland Murri Court: Final Report*, Canberra: Australian Institute of Criminology.

PROGRAMAS RESTAURATIVOS E CRIANÇAS E JOVENS (cont.)

Do ponto de vista educacional e de desenvolvimento, os benefícios da aplicação de abordagens de justiça restaurativa são óbvios. Quando ancorado no respeito aos direitos da criança, um processo de justiça restaurativa pode promover a responsabilização e reintegração das crianças que cometeram um crime por meio de um processo de resolução de problemas voluntário e não adversarial. O próprio processo pode ser de grande valor educacional.

Nos últimos 15 anos, vimos um crescimento sem precedentes no uso da justiça restaurativa na justiça juvenil como alternativa ao processo de justiça criminal ou parte de procedimentos de suspensão condicional do processo.^f Esse crescimento pode ser reflexo de uma mudança de paradigma em relação à justiça juvenil no contexto da crescente atenção dada às necessidades de desenvolvimento das crianças, seus direitos humanos e salvaguardas legais. Infelizmente, o lugar que a justiça restaurativa ocupa ainda é, muitas vezes, à margem dos sistemas de justiça juvenil, quando poderia estar no centro desses sistemas e ser o modo de intervenção preferido.^g

As aplicações dos programas de justiça restaurativa em casos envolvendo crianças são diversas.^h Em alguns países, a justiça restaurativa tornou-se quase uma rotina para lidar com jovens ofensores em crimes leves.ⁱ No sul da Austrália, a conferência de justiça restaurativa é usada desde a década de 1990 e para crimes mais graves (desde que o jovem não tenha antecedentes criminais), ou relativa apenas a crimes menores.^j Alguns países adotaram uma legislação referente à justiça juvenil que permite o uso da justiça restaurativa nos diversos estágios do processo legal (desde a fase anterior ao julgamento até a reintegração social) e oferecem esses programas em vários modelos (conferência, mediação entre vítima e ofensor, etc.). Muitos deles foram implementados a nível nacional.

Os processos de justiça restaurativa devem ser implementados de forma que garanta a segurança das crianças, respeite os seus direitos e permaneça coerente com o princípio do melhor interesse da criança.^k Submeter o processo e os seus resultados ao controle judicial pode garantir que os direitos da criança sejam respeitados e que o processo ocorra dentro da legalidade.^l Na prática, a presença de um mecanismo de supervisão desse tipo parece ser a exceção, e não a regra.^m

As provas sobre a eficácia dos programas restaurativos de justiça juvenil ainda estão sendo lentamente reunidas. Uma análise do efeito da conferência de justiça restaurativa na reincidência do ofensor e na satisfação da vítima concluiu que os programas são eficazes, embora os efeitos sejam reduzidos.ⁿ Porém, outra análise de quatro estudos randomizados controlados indicou não haver diferença na taxa de reincidência após a intervenção quando comparando aqueles que participam de conferências de justiça restaurativa e os que passam por processos judiciais regulares, concluindo que ainda não havia provas de qualidade alta o suficiente para avaliar se os programas foram eficazes.^o Uma recente meta-análise de estudos disponíveis comparando participantes em um programa de justiça restaurativa a participantes processados de forma mais tradicional concluiu que há “benefícios possíveis, mas ainda incertos para os participantes jovens em termos de redução do comportamento delinquente futuro e outros resultados de não delinquência”.^p

^a Hamilton, C. e Yarrow, E. (2016), “Preventing and addressing youth offending: Restorative justice and family focused programming”, em Kury, H., Redo, S. e Shea, S. (orgs.), *Women and Children as Victims and Offenders*, Zurich: Springer, p. 301-339.

^b Convenção sobre os Direitos da Criança, 20 de novembro de 1989, *Série de Tratados das Nações Unidas*, vol. 1577, p. 3.

^c Comitê sobre os Direitos da Criança (2007), *Comentário Geral nº 10 (2007) sobre os direitos da criança na justiça juvenil*, CRC/C/GC/10, par. 3 e 10.

^d Idem, par. 10; também Comitê dos Direitos da Criança (2013), *Comentário No. 14 (2013) sobre o direito da criança de ter seus melhores interesses levados como consideração primária* (art. 3, par. 1), CRC/C/GC/14, par. 28.

^e Comitê dos Direitos da Criança (2019), *Comentário nº 24 (2019) sobre os direitos da criança na justiça juvenil*, CRC/C/GC/24, par. 74. (Tradução não oficial)

^f Dünkel, F., Horsfield, P. e Păroșanu, A. (orgs.) (2015), *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe: Snapshots from 28 EU Member States*, Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

^g Crégut, F. (2016), *The Restorative Approach to Juvenile Justice*, Lausanne: Terre des Hommes, p. 15.

^h Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Violência contra a Criança (2016), *Promoting Restorative Justice for Children*, Nova York: Nações Unidas.

ⁱ Bazemore, G. e McLeod, C. (2011), "Restorative Justice and the Future of Diversion and Informal Social Control", in Weitekamp, E.G.M. e Kerner, H.J. (orgs.), *Restorative Justice: Theoretical foundations*, London: Routledge, p. 143-176.

^j Hayes, H. e Daly, K. (2004), "Conferencing and Re-offending in Queensland", *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 37(2), p. 167-191.

^k International Juvenile Justice Observatory (2018), *Implementing Restorative Justice with Children: Practical guide*, Brussels: IJJ: www.oijj.org/sites/default/files/implementing_practical_guide_eng.pdf.

^l Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre Violência contra Crianças (2013), *Promoting Restorative Justice for Children*, Nova York: Nações Unidas.

^m Para mais informações sobre justiça restaurativa com crianças e jovens, consultar Chapman, T., Anderson, M. e Gellin, M. (2015), *Protecting Rights, Restoring Respect and Strengthening Relationships: A European model of restorative justice with children and young people*, Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

ⁿ Strang, H. et al. (2013), *Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims*.

^o Livingstone, N., Macdonald, G. e Carr, N. (2013), *Restorative justice conferencing for reducing recidivism in young offenders (aged 7 to 21)*, The Cochrane Library, Issue 2, Art. No. CD008898.

^p Wilson, D.B., Olaghere, A. e Kimbrell, C.S. (2017), "Effectiveness of Restorative Justice Principles in Juvenile Justice: A Meta-Analysis. Department of Criminology", *Law and Society*, George Mason University, p. 41.

PRÁTICAS RESRAURATIVAS NAS ESCOLAS

Os aspectos educacionais, relacionais e de desenvolvimento da justiça restaurativa tornam-na particularmente apropriados para efeitos de aplicação no contexto educacional. Os programas de justiça restaurativa podem, assim, ser implementados em locais onde as crianças passam uma boa parte de seus anos de desenvolvimento, sendo utilizados inclusive como parte de uma estratégia de prevenção do crime. As práticas restaurativas nas escolas proporcionam uma oportunidade precoce de lidar com crimes menores que ocorrem no contexto escolar e reduzir os riscos de crimes futuros.

A justiça restaurativa é valorizada pela sua capacidade de ensinar processos eficazes para resolver problemas ao mesmo tempo que aumenta a segurança e o senso de pertença nas escolas.^a O Artigo 28(2) da CDC afirma que os Estados Partes devem "adotar todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente Convenção".

Embora o uso da justiça restaurativa nas escolas esteja crescendo,^b muito desse crescimento se deve à preocupação com o impacto de respostas punitivas severas à má conduta das crianças.^c Na prática, os alunos geralmente preferem um processo de justiça restaurativa justo a outros tipos de processo disciplinar que envolvam vários níveis de estigmatização e punição.

As ações restaurativas baseadas em princípios que tipificam muitos dos programas de justiça restaurativa realizados em escolas enfatizam:

- Lidar com danos relacionais em vez de rompimento de regras
- Criar maneiras para os membros da comunidade escolar conversarem entre si, para que a pessoa prejudicada por uma ação, a que causou o dano e a comunidade desenvolvam uma resolução significativa
- Promover uma comunidade respeitosa e acolhedora^d

Esta é uma abordagem congruente com a tentativa de mudar a atenção da escola de apenas gerir comportamentos para se focar na construção, potencializar e reparar relacionamentos.^e

As escolas já utilizam programas de justiça restaurativa para desencorajar o *bullying*, a intimidação e o assédio, e para ensinar aos alunos habilidades eficazes de resolução de problemas. Um processo de justiça restaurativa está sendo usado em alguns casos para tratar de infrações criminais menores ocorridas nas dependências escolares (brigas, intimidação física, furtos de bens de pequeno valor, vandalismo de propriedade escolar, extorsão de mesada, intimidação de professores), evitando assim o desencadeamento de intervenções de aplicação da lei e justiça criminal.

PRÁTICAS RESRAURATIVAS NAS ESCOLAS (cont.)

O sistema belga de proteção à juventude tem utilizado conferências restaurativas para tratar de questões graves de delinquência nas escolas. Essa abordagem construtiva reconhece que responder em tempo hábil e de maneira restaurativa a incidentes graves pode evitar um ambiente escolar tóxico para alunos e funcionários.

Outra motivação para utilizar a estratégia proativa é evitar estratégias que rotulam ou excluem e que podem criar mais riscos para o aluno ofensor ou ampliar as oportunidades de vitimização para o restante do corpo escolar.^f

^a Vázquez Rossoni, O. (2015), *Manual de Herramientas en Prácticas y Justicia Restaurativa*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Bogotá, Colombia.

^b Payne, A.A. e Welch, K. (2018), "The Effect of School Conditions on the Use of Restorative Justice in Schools", *Youth Violence and Juvenile Justice*, 16(2), p. 224-240; Drewery, W. (2016), "Restorative Practice in New Zealand Schools: Social development through relational justice", *Educational Philosophy and Theory*, 48(2), p. 191-203.

^c Fronius, T., Persson, H., Guckenburg, S., Hurley, N. e Petrosino, A. (2016), *Restorative Justice in U.S. Schools: A research review*, WestEd Justice and Prevention Research Centre.

^d Vaandering, D. (2014), "Implementing Restorative Justice Practice in Schools: What pedagogy reveals". *Journal of Peace Education*, 11 (1), p. 66-72. Ver também: González, T., Sattler, H. e Buth, A.J. (2019), "New directions in whole-school restorative justice implementation", *Conflict Resolution Quarterly*, 36 (3), p. 207-220.

^e Hopkins, B. (2004), *Just Schools: A whole-school approach to restorative justice*, London: J. Kingsley Publishers; Norris, H. (2019), "The impact of restorative approaches on well-being: An evaluation of happiness and engagement in schools", *Conflict Resolution Quarterly*, 36(3), p. 221-234.

^f Burssens, D. e Vettenburg, N. (2006), "Restorative Group Conferencing at School: A constructive response to serious incidents", *Journal of School Violence*, 5(2), p. 5-17; Morrison, B. (2007), *Restoring Safe School Communities: A whole school response to bullying violence and alienation*, Annandale, Australia: Federation Press. Ver também: Lustick, H. (2017), "Making Discipline Relevant: Toward a theory of culturally responsive positive schoolwide discipline", *Race Ethnicity and Education*, 20(5), p. 681-695; Mackey, H. e Stefkovich, J.A. (2010), "Zero Tolerance Policies and Administrative Decision-making: The case for restorative justice-based school discipline reform", *Advances in Educational Administration*, 22, p. 243-262.

O TRIBUNAL JUVENIL DE CHEMAWA

No estado de Oregon, o Gabinete do Procurador Geral dos Estados Unidos organizou um programa interativo de formação em tribunal de pares para 45 alunos do ensino médio do "Programa do Tribunal Juvenil", da Chemawa Indian School. O Tribunal Juvenil de Chemawa foi elaborado para crianças alegadamente ofensoras primárias, como alternativa a procedimentos formais do tribunal (*diversion*), e seriam, portanto, encaminhadas ao processo informal conduzido por seus pares. O tribunal é realizado em ambiente culturalmente apropriado, usando princípios de justiça restaurativa enraizados em sistemas e práticas de justiça indígenas. Os jovens que têm assento no tribunal de pares representam a comunidade que foi prejudicada pelo ato criminoso de um dos seus membros. Uma vez que uma criança se submete à jurisdição do tribunal de pares para a resolução de um crime menor que admite ter cometido, o tribunal faz uma recomendação a um juiz de uma resolução apropriada que envolva tanto a vítima quanto o jovem ofensor. O "acordo de responsabilização" resultante visa restaurar a relação entre vítima e comunidade e reintegrar a criança na comunidade escolar. As crianças que passaram pelo tribunal de pares por seu crime também devem servir no tribunal para trabalhar no acordo de responsabilidade de outra pessoa. Os métodos de responsabilização variam conforme as circunstâncias do caso e podem incluir restituição, serviço comunitário, cartas de desculpas, pedidos presenciais de desculpas ou desculpas públicas.

3.3 Processos quase restaurativos

Outras aplicações de uma abordagem de justiça restaurativa, em especial de seu aspecto participativo, surgiram ao longo dos anos e não envolvem necessariamente a participação da vítima. Três deles são descritos brevemente a seguir.

Painéis e conselhos comunitários

Painéis ou conselhos de justiça comunitária são usados para responsabilizar ofensores jovens ou acusados de crimes menores perante um grupo de representantes da comunidade, treinados para esse fim.⁶³ Esses processos, usados principalmente como mecanismos de diversão processual, visam fornecer aos ofensores que aceitam a responsabilidade por seu crime uma oportunidade de assumir a responsabilidade de reparar os danos e atender às necessidades da vítima e da comunidade. É um processo que busca resultados reparadores e tem por base a forte participação da comunidade na tomada de decisões. Os membros do conselho desenvolvem um conjunto de propostas de sanções a ser discutidas com o ofensor até que se chegue a um acordo sobre as ações específicas que este desenvolverá em um determinado período. Posteriormente, o ofensor deve documentar o seu progresso no cumprimento dos termos do acordo. Decorrido o prazo estipulado, o conselho submete ao tribunal um relatório sobre o cumprimento do ofensor com as sanções acordadas.

Círculos de apoio e responsabilização

Os Círculos de Apoio e Responsabilização (CAR) têm sido usados em muitos países para reintegrar e gerenciar comportamentos de alto risco, como crimes sexuais.⁶⁴ Neles, um grupo de voluntários fica em contato diário com os ofensores, atuando como mentores e oferecendo apoio, mas também lembrando-os da obrigação de evitar o risco de causar mais danos a outras pessoas.⁶⁵ Esta abordagem pode ser adaptada a outros tipos de ofensores.⁶⁶ Em geral, os círculos provaram ser um meio flexível e eficaz de construir relacionamentos, manter a paz, lidar com traumas (principalmente os círculos de cura) e resolver problemas.

Programas em que as vítimas são substituídas por um representante

Na prática, os programas de justiça restaurativa devem por vezes lidar com os chamados crimes sem vítima, ou crimes que não envolvem dano ou perda de uma pessoa concreta (por exemplo, dano à propriedade pública, posse de certas substâncias ilícitas). Também existem situações em que as vítimas não sabem que foram vitimizadas, estão ausentes ou não é possível encontrá-las, ou foram vítimas em outro país (como no caso de fraudes por computador). Por fim, existem situações em que a vítima não é uma pessoa física, mas uma pessoa jurídica. Foram encontradas maneiras diferentes de utilizar os programas de justiça restaurativa e “operacionalizar” o conceito de vítima para seus próprios fins, como a substituição de vítimas, atores pagos, representantes oficiais de empresas ou instituições públicas.

⁶³ Por exemplo, o Programa de Liberdade Condicional Reparativa (*Vermont Reparative Probation Program*) do Vermont Department of Corrections. Sinkinson, H.D. (1998), “A Case Study of Restorative Justice: The Vermont Reparative Probation Program”, in Walgrave, L. (org.), *Restorative Justice for Juveniles: Potentialities, Risks and Problems*, Leuven: Leuven University Press.

⁶⁴ Brown, R.E. e Dandurand, Y. (2007), ‘Successful Strategies that Contribute to Safer Communities’, in Maio, S. (org.), *Selected Papers on Successful Crime Reduction and Prevention Strategies in the Urban Context*, Riyadh (Saudi Arabia): Naif Arab University for Security Sciences (NAUSS), p. 77-88.

⁶⁵ Thompson, D. (2016), “From Exclusion to Inclusion: The role of circles of support and accountability”, *Prison Service Journal*, No. 228, p. 35-40.

⁶⁶ Chapman, T. e Murray, D. (2015), “Restorative Justice, Social Capital and Desistance from Offending”, *Revista de Asistenç Social*, anul XIV, nr. 4, p. 47-60.

Quando a vítima, por vários motivos, não quiser ou não conseguir participar diretamente de um processo restaurativo, pode-se elaborar um programa para permitir que uma vítima substituta (*surrogate victim*) participe do processo em nome ou no lugar da vítima. Em alguns casos, a vítima pode escolher um representante para atuar em seu nome, transmitir as suas necessidades e trazer a perspectiva da vítima para o processo restaurativo.

Em outros casos, os ofensores encontram-se com vítimas de crimes semelhantes, mas não relacionados, para entender melhor o tipo de dano que causaram às suas vítimas e processar a sua experiência junto com outros ofensores. Este segundo tipo de programa é usado com mais frequência em prisões ou como parte de um programa de reabilitação. O Projeto *Sycamore Tree*, desenvolvido pelo grupo cristão *Prison Fellowship International*, é um exemplo bem conhecido desse tipo de programa. Outros grupos, religiosos ou não, operam programas semelhantes em outros lugares.

PROJETO SYCAMORE TREE – PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE VÍTIMAS

O Projeto *Sycamore Tree* é um programa de conscientização sobre vítimas que dura de 5 a 8 semanas e é usado em prisões em vários países ao redor do mundo. Com base nos princípios da justiça restaurativa, o programa dá a oportunidade para que os ofensores se encontrem com a vítima de um crime similar, para compartilhar experiências e compreender o impacto do crime. As sessões compreendem uma mistura de apresentações conduzidas por um tutor e trabalho facilitado em pequenos grupos para que os participantes compartilhem observações e experiências.⁶⁷ Os encontros presenciais estimulam uma compreensão mais profunda sobre os efeitos do crime e abrem o caminho para um diálogo sobre responsabilidade, restauração, reparação e cura.

⁶⁷ Parker, P. (2016), "Restorative Justice in Prison: A contradiction in terms or a challenge and a reality?", *Prison Service Journal*, No. 228, p. 15-20.

3.4 Outras aplicações de abordagens de justiça restaurativa no sistema de justiça criminal

A Recomendação CM/Rec(2018)8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre justiça restaurativa em matéria criminal reconhece que:

"Princípios e abordagens restaurativos também podem ser usados dentro do sistema de justiça criminal, mas fora do processo penal. Podem ser aplicados onde houver conflito entre cidadãos e policiais, entre pessoas privadas de liberdade e agentes penitenciários, entre pessoas privadas de liberdade ou entre agentes penitenciários e os condenados que supervisionam, além de ocasiões em que houver conflito entre funcionários do sistema de justiça ou órgãos da justiça criminal."⁶⁷

Uma aplicação da justiça restaurativa que pode não ter recebido atenção suficiente é o tratamento de queixas, conflitos e condutas impróprias dentro do sistema de justiça criminal, em especial no policiamento e nas prisões. Ainda assim, o uso da mediação e da justiça restaurativa nesse contexto tem tido crescimento constante. A justiça restaurativa tem sido aplicada na resolução de reclamações de cidadãos contra policiais, com benefícios em potencial para policiais, cidadãos reclamantes, responsabilização policial, policiamento comunitário, eficiência do próprio processo de reclamação e confiança pública nas instituições de policiamento e aplicação da lei e justiça.⁶⁸

⁶⁷ Recomendação CM/Rec(2018)8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, Regra 60.

⁶⁸ Walker, S., Archbold, C. e Herbst, L. (2002), *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A guide for police and community leaders*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Police Services, Washington, DC: Government Printing Office.

No entanto, a mediação de casos de má conduta policial pode apresentar alguns desafios específicos e pode não ser apropriada para todas as formas de queixas dos cidadãos.⁶⁹ Além disso, o policial e o serviço de polícia podem ter interesses diferentes no processo. A independência e imparcialidade são a chave para a credibilidade e eficácia do processo de facilitação, e facilitadores e mediadores podem exigir treino específico.

Existem vários exemplos de aplicação bem-sucedida da mediação e da justiça restaurativa no tratamento de supostas condutas impróprias da polícia ou várias formas de queixas públicas contra policiais. Por exemplo, a Agência de Integridade Pública do Departamento de Polícia de Nova Orleães instituiu um programa para melhorar as relações entre os funcionários do Departamento e os membros da comunidade como alternativa ao processo tradicional de investigação de denúncias. A mediação permite que as pessoas falem por si, ouçam o que os outros têm a dizer e cheguem aos seus próprios acordos sobre como seguir em frente. Na Austrália, alguns estados instituíram programas de mediação e justiça restaurativa como método alternativo e, às vezes, mais eficaz e menos oneroso para resolver queixas públicas (por exemplo, *New South Wales*, Território do Norte).⁷⁰ Na maioria dos casos, esses programas são administrados por ombudsman ou outras instituições independentes responsáveis por receber e responder a reclamações públicas sobre a polícia. Às vezes, a mediação também é usada para resolver queixas de policiais contra outros policiais.

Da mesma forma, a justiça restaurativa pode ser aplicada nas prisões para resolver questões entre pessoas privadas de liberdade ou entre esses e agentes penitenciários.⁷¹ O uso da justiça restaurativa dentro do sistema prisional pode contribuir para a criação de um ambiente que promove relações pró-sociais, responsabilidade e respeito. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Nelson Mandela) encorajam as administrações prisionais a utilizar a prevenção de conflitos, mediação ou qualquer outro mecanismo alternativo de resolução de disputas para evitar infrações disciplinares e resolver conflitos.⁷² A Recomendação N° R(2006)2 do Conselho da Europa sobre as Regras Penitenciárias Europeias destaca a importância da restauração e mediação para resolver disputas com e entre pessoas privadas de liberdade,⁷³ bem como para lidar com queixas e solicitações dessas pessoas.⁷⁴

Em alguns casos, o processo restaurativo pode ser facilitado por pessoas privadas de liberdade treinados. A mediação facilitada por pessoas privadas de liberdade ajuda a reduzir a violência na prisão e a ensinar ferramentas básicas para a vida a pessoas privadas de liberdade.⁷⁵ Em outros casos, são usados mediadores treinados.⁷⁶ Em um projeto-piloto na Hungria, reuniões de justiça restaurativa foram usadas para resolver conflitos de cela (geralmente agressões físicas menores ou ameaças) como alternativa aos procedimentos disciplinares.

⁶⁹Young, S. (2017), "Mediating Civil Rights Cases Against Police Officers", *SideBar*, Spring 2017, p. 13-15.

⁷⁰ Porter, L. e Prenzler, T. (2012), *Police Integrity Management in Australia: Global Lessons for Combating Police Misconduct*, New York: CRC Press; Prenzler, T. (2009), *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, New York: CRC Press.

⁷¹ Gaboury, M.T. e Ruth-Heffelbower, D. (2010), "Innovations in Correctional Settings", in Dusich, J.P.J. e Schellenberg, J. (orgs.), *The Promise of Restorative Justice*, London: Lynne Rienner, p. 13-36; Butler e Maruna (2016), "Rethinking Prison Disciplinary Processes".

⁷² Resolução 70/175 da Assembleia Geral de 17 de dezembro de 2015, anexo.

⁷³ Conselho da Europa (2006). Recomendação No. R(2006)2 do Comitê dos Ministros aos Estados-Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias, 11 de janeiro de 2006, Estrasburgo, Regra 56.2.

⁷⁴ Ibid., Regra 70.2.

⁷⁵ Kaufer, L., Noll, D.E. e Mayer, J. (2014), "Prisoner Facilitated Mediation Bringing Peace to Prisons and Communities", *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 16, p. 187-192.

⁷⁶ Restorative Justice Council (2016), *Restorative Justice in Custodial Settings*, London: RJC.

Na maioria dos casos, aplicou-se o método restaurativo de conferência, em que o maior número possível de pessoas envolvidas (pessoas privadas de liberdade, funcionários de educação prisional, membros da comunidade afetada) foram encorajados a discutir as causas e consequências do conflito e suas implicações em termos de responsabilidades pessoais e trabalhar em conjunto com as soluções propostas para reparar os danos causados.⁷⁷

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. A justiça restaurativa é uma abordagem flexível ao problema da criminalidade. Pode ser adaptada e complementar os sistemas de justiça criminal e ser aplicada em todas as fases do processo de justiça criminal. A justiça restaurativa pode convergir de modo variado com o processo de justiça criminal ou funcionar independentemente dele.
2. Os processos de justiça restaurativa assumem três formas principais – mediação entre vítima e ofensor, conferência e círculos.
3. Os programas de mediação entre vítima e ofensor oferecem um processo no qual vítima e ofensor discutem o crime e seu impacto, facilitado por um terceiro imparcial treinado para esse efeito, seja em uma reunião presencial ou por meios indiretos.
4. As conferências restaurativas, como conferências comunitárias e de grupo familiar, diferem dos programas de mediação entre vítima e ofensor porque envolvem mais participantes além da vítima principal e do ofensor.
5. No modelo de conferência, outras pessoas afetadas pelo crime, como familiares, amigos, representantes da comunidade e, dependendo do programa, policiais ou outros profissionais, são reunidos por um terceiro imparcial que atua como facilitador da conferência.
6. O uso de um processo circular foi adaptado ao sistema de justiça criminal moderno. Os círculos podem ser usados para facilitar o processo decisório. Também podem ser usados nos bairros e comunidades locais para tratar das preocupações dos residentes com um crime ou comportamento antissocial, ou para resolver queixas contra membros das forças policiais ou serviços correccionais. É possível gerar soluções positivas nesses diálogos comunitários.
7. A justiça juvenil restaurativa é um componente-chave de um sistema de justiça juvenil eficaz, justo e acessível à criança. Tem havido um crescimento sem precedentes no uso da justiça restaurativa no contexto da justiça juvenil, como alternativa ao processo de justiça criminal ou parte de procedimentos de suspensão do processo crime. Esses programas dão uma resposta progressiva e educacional a crimes ou conflitos sem estigmatizar os jovens pelo banimento formal ou pela criminalização. Eles podem oferecer uma oportunidade única de criar uma comunidade cuidadora em torno dos jovens em conflito com a lei.
8. Os processos restaurativos de justiça juvenil devem ser implementados de maneira a que se garanta a segurança das crianças, se respeitem seus direitos e permaneça coerente com o princípio do melhor interesse da criança.
9. As abordagens de justiça restaurativa também podem ser usadas dentro do sistema de justiça criminal, mas fora do processo penal. A justiça restaurativa é aplicada com bons resultados para resolver certos tipos de reclamações de cidadãos contra policiais. Da mesma forma, a mediação pode ser aplicada nas prisões para resolver problemas entre pessoas privadas de liberdade ou entre esses e agentes do sistema penitenciário.

⁷⁷ Szegő, D. e Fellegi, B. (2012), “The Face Behind the Fence: Conflict management within the prison and beyond”, in Barabás, T., Fellegi, B. e Windt, S. (orgs.), *Responsibility-taking, Relationship-building and Restoration in Prisons*, Budapest: P-T Műhely, p. 89-150.

4. Os programas de justiça restaurativa nas várias fases do processo penal

Uma intervenção restaurativa pode ser praticada em qualquer estágio do processo penal, embora em alguns casos possam ser necessárias emendas às leis existentes. Um processo de justiça restaurativa pode ser iniciado: (a) no estágio anterior ao processo, como alternativa à ação penal; (b) na fase de julgamento; e (c) na fase de execução da pena, como alternativa à prisão, como parte de ou acréscimo a uma pena não privativa de liberdade, durante a prisão ou após a libertação da prisão. Em qualquer um desses pontos, pode-se criar uma oportunidade para que os funcionários usem seus poderes discricionários e encaminhem um caso para um programa de justiça restaurativa (ver figura I).

Figura I. Programas de justiça restaurativa e o sistema de justiça criminal

4.1 Antes da acusação

Os programas de justiça restaurativa são particularmente comuns nos estágios anteriores à acusação ou durante o processamento e/ou julgamento, quando são usados como alternativa ou complemento ao processo penal. Todo tipo de programa de justiça restaurativa pode ser aplicado nessa fase. Na maioria dos casos, o objetivo principal é oferecer uma resposta à criminalidade que crie menos estigmas e seja mais participativa e eficaz. Esses programas tendem a concentrar-se em crimes menos graves, cometidos por crianças e jovens ou por ofensores primários. As vítimas nem sempre estão diretamente envolvidas no processo, em parte porque alguns crimes não envolvem necessariamente uma vítima direta ou individual, ou porque o seu impacto sobre ela é mínimo. Alguns desses programas estão em vigor há muito tempo e comprovadamente reduzem a reincidência entre os ofensores primários e os envolvidos em crimes relativamente menores.

Em alguns casos, os policiais são treinados para conduzir conferências de justiça restaurativa que exigem a responsabilização do ofensor e que também sejam vistas como justas pelas vítimas, ofensores e outros participantes. A justiça restaurativa pode ser um componente integral de uma estratégia geral de prevenção do crime e policiamento comunitário e pode ajudar a melhorar as relações entre a polícia e a comunidade.⁷⁸ Em muitos países, o número de programas de justiça restaurativa liderados pela polícia está crescendo com rapidez e o apoio da polícia a esses programas está aumentando. Alguns policiais passaram a aceitar as abordagens da justiça restaurativa como uma ferramenta positiva de policiamento comunitário, mesmo que isso às vezes aumente o seu volume de trabalho.⁷⁹

Os principais problemas que os programas restaurativos tendem a enfrentar na fase anterior à acusação ou à condenação, além da dificuldade em garantir financiamento suficiente, são a falta de encaminhamento para o programa e pouco apoio público, por vezes, a essa abordagem.

4.2 Processo e julgamento

Programas de justiça restaurativa também são oferecidos na fase de processo e julgamento. Eles assumem duas formas: círculos de sentença integrados de maneiras diferentes no processo de condenação formal ou um tribunal indígena onde os princípios restaurativos são aplicados como parte do processo de condenação formal. Os tribunais em muitos sistemas de justiça também podem adiar ou suspender a sentença para encaminhar os ofensores a um programa comunitário de justiça restaurativa. Os resultados desse processo restaurativo são usados para fundamentar a decisão final. Em alguns casos, a implementação da suspensão da pena também é supervisionada pelo tribunal.⁸⁰

4.3 Execução da pena

Embora os programas de justiça restaurativa, como parte de um plano alternativo, nem sempre possam ser adequados para crimes graves, as mesmas limitações não se aplicam necessariamente na fase de execução da pena, seja em programas dentro da prisão ou na comunidade, às vezes vinculados a um pedido de liberdade condicional.

⁷⁸ Weitekamp, E., Kerner, H. e Meier, U. (2003), "Community and Problem-Oriented Policing in the Context of Restorative Justice", in Weitekamp, E. e Kerner, H. (orgs.), *Restorative Justice in Context: International practice and directions*, Cullompton: Willan, p. 304-326.

⁷⁹ Gavin, P. e MacVean, A. (2018), "Police Perceptions of Restorative Justice: Findings from a small-scale study", *Conflict Resolution Quarterly*, 36 (2), p. 115-130; Clamp, K. e Paterson, C. (2017), *Restorative Policing: Concepts, Theory and practice*, London: Routledge.

⁸⁰ Dandurand, Y. e Vogt, A. (2017), *Documenting the Experience and the Successes of First Nations Courts in British Columbia*, A report prepared for the Office of the Chief Judge of the Province of British Columbia and the Legal Services Society of British Columbia.

Mesmo que muitos desses programas se concentrem principalmente na reabilitação e reintegração bem-sucedida de ofensores, há provas claras de que também podem aliviar o efeito emocional do crime nas vítimas.⁸¹

Além dos programas comunitários de reintegração restaurativa, nos quais um ofensor pode participar por ser obrigado pelo tribunal ou enquanto cumpre um período de suspensão da pena ou liberdade condicional, vários programas penitenciários promissores (geralmente para ofensores adultos) também foram desenvolvidos durante a última década. A prisão pode ser um momento oportuno para trabalhar com os ofensores e ajudá-los a chegar a um ponto em que possam estar prontos para se envolver na justiça restaurativa. Os programas de justiça restaurativa e outras intervenções mediadas, começando enquanto os ofensores estão detidos, podem ajudá-los a encontrar o seu lugar na comunidade em um processo chamado, às vezes, de “processo de reintegração restaurativa”. Há, de verdade, um interesse crescente em usar práticas de justiça restaurativa para facilitar a reintegração social de pessoas presas que retornam à comunidade.⁸² A justiça restaurativa no contexto prisional pode envolver as vítimas, mas também pode ser usada para ajudar os ofensores a restabelecer o relacionamento com suas famílias e preparar o retorno à comunidade.⁸³

A gama de programas de justiça restaurativa na prisão é ampla.⁸⁴ Alguns foram criticados devido à forma restrita como institucionalizaram os princípios da justiça restaurativa. No entanto, a prática está evoluindo e muitos dos programas estão agora mais próximos de intervenções de reabilitação mais abrangentes.⁸⁵ Na verdade, é consenso geral que a justiça restaurativa nas prisões precisa ser integrada nos programas de reabilitação existentes em vez de ser tratada como uma intervenção independente.

Existem alguns desafios reais envolvidos na implementação de programas de justiça restaurativa no contexto prisional. Pode haver dificuldades de acesso às prisões e às pessoas privadas de liberdade, interrupções no processo e atrasos devido à realocação dessas pessoas, bem como limites impostos ao processo por várias medidas de segurança. Por exemplo, o acesso das vítimas à prisão pode ser postergado ou negado após a avaliação de risco e o pessoal da prisão pode não dar apoio. De fato, os obstáculos à participação da vítima nesse contexto devem ser compreendidos e abordados com cuidado. Além disso, ainda há o risco de que o trabalho desenvolvido nas prisões que esteja centrado nas vítimas seja prejudicado quando está intimamente ligado às decisões referentes à liberdade condicional, algo que pode reforçar atitudes oportunistas entre os pessoas privadas de liberdade em vez de assegurar que eles assumem responsabilidades reais e estejam motivados para desistir do crime.⁸⁶ Esses desafios podem ser superados com o apoio de gestores sêniores, oferecendo sessões de consciencialização para funcionários e pessoas privadas de liberdade e treinando “defensores” da justiça restaurativa entre os funcionários.

⁸¹ Gustafson, D. (2005), “Exploring Treatment and Trauma Recovery Implications of Facilitating Victim Offender Encounters in Crimes of Severe Violence: lessons from the Canadian experience”, in Elliott, E. e Gordon, R. (orgs.), *New directions in Restorative Justice: Issues, practices, evaluation*, Devon: Willan Publishing, p. 193-227. Ver também: Carrington, L. et al. (2015), *Victims in Restorative Justice at Post-sentencing Level: A manual*, Schleswig-Holstein Association for Social Responsibility in Criminal Justice: publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/63300/Carrington-Dye%20et%20al_Manual_RJ_Victims_Post-Sentencing_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁸² Dandurand, Y. (2016), “Alternative Approaches to Preventing Recidivism: Restorative Justice and the Social Reintegration of Offenders”, in Kury, H., Redo, S. e Shea, E. (orgs.), *Women and Children as Victims and Offenders: Background, Prevention, Reintegration*, Zurich: Springer, p. 283-299.

⁸³ Barabás, T., Fellegi, B. e Windt, S. (orgs.) (2012), *Responsibility-taking, Relationship-building and Restoration in Prisons: Mediation and restorative justice in prison setting*, Budapest: P-T Mühely.

⁸⁴ Restorative Justice Council (2016), *Restorative Justice in Custodial Settings*; Johnstone, G. (2016), “Restorative Justice in Prisons”, *Prison Service Journal*, No. 228, p. 9-14; Workman, K. (2016), “Restorative Justice in New Zealand Prisons: Lessons from the past”, *Prison Service Journal*, No. 228, p. 21-29.

⁸⁵ Brennan, I. e Johnstone, G. (2019), *Building Bridges: Prisoners, crime victims and restorative justice*, The Hague: Eleven Publishing.

⁸⁶ Aertsen, I. (2012), “Restorative Justice in Prisons: Where are we Heading?”, in Barabás, T. et al. (orgs.), *Responsibility-taking, Relationship-building and Restoration in Prisons*. Budapest: P-T Mühely, p. 264-276.

À medida que a justiça restaurativa se enraíza na cultura da prisão, uma compreensão de seu significado mais amplo pode emergir entre funcionários e pessoas privadas de liberdade.

4.4 Papel dos profissionais da justiça criminal na justiça restaurativa

Princípios e abordagens restaurativos podem ser usados proativamente por órgãos e profissionais da justiça criminal para construir uma cultura restaurativa dentro dessas organizações. As autoridades judiciais e órgãos da justiça criminal podem desempenhar um papel significativo na promoção da função da justiça restaurativa e no apoio a programas desse tipo:

“Não obstante a necessidade de a justiça restaurativa ser utilizada de forma autônoma em relação ao processo de justiça criminal, agências de justiça restaurativa, autoridades judiciárias, órgãos de justiça criminal e outros serviços públicos relevantes devem interagir uns com os outros no nível local, a fim de promover e coordenar o uso e o desenvolvimento da justiça restaurativa em sua área.”⁸⁷

Por exemplo, foi sugerido que os órgãos da justiça criminal nomeiem um funcionário como responsável formal por promover e coordenar o uso da justiça restaurativa por seu respectivo órgão e fazer a ligação com outras organizações e comunidades em relação ao desenvolvimento e uso da justiça restaurativa.⁸⁸

Polícia

O papel da polícia no processo restaurativo é diferente para cada tipo de programa. Em alguns programas, a polícia praticamente não desempenha nenhum papel, mas em outros pode ter participação plena na intervenção. Há casos em que os policiais podem atuar facilitando ou convocando o processo, e até mesmo ajudar os participantes a tomar decisões e resoluções condizentes com os pontos de vista da comunidade. Por exemplo, há evidências de que conferências de justiça restaurativa organizadas e lideradas por policiais especialmente treinados podem produzir benefícios substanciais tanto para as vítimas de crimes quanto para os ofensores.⁸⁹

Deve-se ter cuidado para garantir que o papel da polícia seja equilibrado e que os requisitos legais de sua posição não comprometam o processo restaurativo. Também é importante destacar que a polícia tem mais poder discricionário em algumas jurisdições do que em outras.

Opções viáveis para o envolvimento da polícia em programas restaurativos incluem:

- Servir como fonte de encaminhamento para programas restaurativos
- Explicar o processo de justiça restaurativa às vítimas, ofensores e outros participantes
- Participar de um processo comunitário, entre muitos outros

⁸⁷ Recomendação CM/Rec(2018)8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, Regra 62.

⁸⁸ Ibid., Regra 63.

⁸⁹ Sherman, *et al.* (2015), “Twelve Experiments in Restorative Justice”.

- Facilitar os processos de justiça restaurativa
- Conduzir sessões e conferências de justiça restaurativa
- Usar abordagens restaurativas para resolver disputas e conflitos não criminais que acontecem na rua
- Desempenhar um papel no monitoramento da execução de acordos restaurativos e relatar violações

A legislação pode fornecer o enquadramento para que a polícia se envolva de forma mais ampla nas práticas restaurativas de policiamento.⁹⁰ No Canadá, por exemplo, a *Lei de Justiça Criminal Juvenil* (*Youth Criminal Act*) aumentou especificamente o envolvimento da polícia como agentes iniciais de encaminhamento para programas restaurativos e em práticas restaurativas adotadas pela polícia, marcando um retorno ao papel original da polícia como garantidora da manutenção da paz.

Em alguns sistemas de justiça, policiais são treinados para conduzir conferências restaurativas que podem envolver o ofensor e a vítima, suas famílias e pessoas de apoio e, possivelmente, residentes da comunidade.⁹¹ Em uma avaliação de um esquema de conferência restaurativa conduzida pela polícia em Nortúmbria (Reino Unido), as vítimas relataram que o processo de conferência fez com que se sentissem mais seguras e deu-lhes uma sensação de fim de processo. O modelo tinha a vantagem de permitir que vítimas e ofensores expressassem os seus pontos de vista e discutissem possíveis soluções para problemas relacionados com o crime, tendo ambos classificado o processo de conferência como mais justo do que ir a um tribunal.⁹²

A pesquisa mostra que um processo de conferência conduzido pela polícia pode aliviar o impacto emocional e psicológico do crime na vítima.⁹³ Em Londres, por exemplo, uma avaliação rigorosa de um programa mostrou que os encontros presenciais em conferências de justiça restaurativa entre vítimas de furto e roubo e seus agressores conduzidas pela polícia, reduziram os efeitos traumáticos do crime para essas vítimas.⁹⁴ A conferência foi conduzida por policiais especialmente treinados, trabalhando em tempo integral na justiça restaurativa, e foi oferecida como acréscimo à resposta normal da justiça criminal a esses crimes. Os resultados após o tratamento indicaram uma redução de 49% no número de vítimas com níveis clínicos de sintomas de estresse pós-traumático (e possível TEPT) no grupo em que houve a conferência de justiça restaurativa em comparação com o grupo de controle. Os autores sugeriram que, embora os processos normais de recuperação estivessem presumivelmente em andamento no grupo de controle, a conferência pode ter fornecido um “reforço” do processamento cognitivo e acelerado o processo natural de recuperação.⁹⁵

O uso de práticas restaurativas por policiais (policiamento restaurativo) pode representar um passo lógico no policiamento comunitário e na reforma policial em geral.⁹⁶ Pode, nas circunstâncias certas, contribuir para a melhoria das relações entre a polícia e a comunidade.

⁹⁰ Hines, D. e Bazemore, G. (2003), “Restorative Policing, Conferencing and Community”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 4(4), p. 411-427.

⁹¹ Alarid, L.F. e Montemayor, C.D. (2012), “Implementing Restorative Justice in Police Departments”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 13(5), p. 450-463; Angel, C.M., Sherman, L.W., Strang, H., Ariel, B., Bennett, S., Inkpen, N., Keane, A. e Richmond, T. S. (2014), “Short-Term Effects of Restorative Justice Conferences on Post-traumatic Stress Symptoms among Robbery and Burglary Victims: A randomized control trial”, *Journal of Experimental Criminology*, 10(3), p. 291-307; Marder, I.D. (2018), “Restorative Justice and the Police: Exploring the institutionalisation of restorative justice in two English forces”, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de Leeds, fevereiro de 2018.

⁹² Shapland, et al. (2011), *Restorative Justice in Practice*.

⁹³ Sherman, et al. (2015), “Twelve Experiments in Restorative Justice”; Angel, et al. (2014), “Short-Term Effects of Restorative Justice Conferences on Post-traumatic Stress Symptoms among Robbery and Burglary Victims”.

⁹⁴ Angel, et al. (2014) “Short-Term Effects of Restorative Justice Conferences on Post-traumatic Stress Symptoms among Robbery and Burglary Victims”.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Clamp e Paterson (2017), *Restorative Policing*.

Isso pode ser ainda mais importante quando a polícia, por meio de sua participação em programas de justiça restaurativa, estabelece novas relações com grupos minoritários com os quais deve interagir e a quem deve servir e proteger. Novos programas participativos podem encorajar uma forma de prestação de contas direta da polícia à comunidade que ela pretende servir. As forças policiais podem aplicar os princípios da justiça restaurativa para desenvolver parcerias colaborativas sustentáveis com a comunidade e, assim, aumentar a eficácia e eficiência de seus esforços para prevenir e responder ao crime e à desordem social.

Na estrutura do policiamento comunitário, os policiais também podem usar uma variedade de práticas restaurativas fora da estrutura programática. Por exemplo, um policial pode mediar conflitos entre jovens na escola, reunindo os ofensores e seus pais para uma conferência informal. O potencial para o uso de práticas restaurativas no policiamento nas ruas depende apenas da imaginação e do conjunto de habilidades dos policiais, a quem os supervisores devem dar autonomia para decidir como proceder com tais questões. Normalmente, o policial ainda mantém o direito de tomar outras medidas, caso os esforços para resolver o conflito por meios restaurativos não tenham sucesso.

Em algumas situações, infelizmente, a corrupção policial e a falta de confiança do público na polícia podem trazer sérios prejuízos para a capacidade da polícia de participar de programas de justiça restaurativa.

O Ministério Público

Na maioria dos sistemas de justiça, o Ministério Público – MP desempenha um papel fundamental na operação dos programas de justiça restaurativa e, na ausência de legislação ou outras diretrizes, tem autonomia considerável para determinar quais casos são adequados para um processo restaurativo. Uma revisão recente dos processos restaurativos em vários países de direito consuetudinário e civil descobriu que o Ministério Público era a porta mais comum para acessar os programas restaurativos.⁹⁷ Tanto em países de direito consuetudinário quanto de direito civil, o Ministério Público pode encaminhar casos para processos restaurativos, função que surgiu mais recentemente com a promulgação de legislação em várias jurisdições. Embora o uso de processos restaurativos na fase seguinte à acusação esteja sob a alçada discricionária do MP em países de direito consuetudinário, em países de direito civil os juízes continuam responsáveis pelo encaminhamento nesta fase. Muitas jurisdições agora oferecem processos de encaminhamento pelo MP para jovens e adultos.

Ao estabelecer processos restaurativos em uma jurisdição, é imperativo que o MP esteja envolvido nas discussões desde o início e que seus funcionários recebam as informações e a formação necessárias, para que possam compreender os princípios da justiça restaurativa e apreciar a vantagem em potencial do uso desta opção para jovens e adultos.

Muitos países têm políticas de acusação e diretrizes oficiais que orientam o exercício do arbítrio e a tomada de decisões do MP e, em alguns deles, essas políticas são vinculativas. Essas políticas e diretrizes podem ser alteradas para exigir que o MP considere o encaminhamento de casos para a justiça restaurativa em circunstâncias apropriadas.

⁹⁷ Dünkel, et al. (orgs.) (2015), *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe*.

Serviços de assistência judiciária

Os prestadores de serviços de assistência judiciária, incluindo advogados de defesa e paralegais, podem recomendar o encaminhamento de ofensores para programas de justiça restaurativa. Essa referência pode ajudar a garantir que os conflitos sejam resolvidos sem morosidade e a reduzir o volume de processos que demandam a presença dos envolvidos no tribunal. Os prestadores de serviços de assistência jurídica podem desempenhar um papel importante ao explicar aos ofensores os possíveis benefícios de participar de um processo de justiça restaurativa e ajudar a garantir que os direitos do ofensor sejam protegidos e que as vias de recurso permaneçam disponíveis. Além disso, podem também desempenhar um papel significativo em casos envolvendo crianças em conflito com a lei, para garantir que seu consentimento para participar de um processo de justiça restaurativa seja informado e dado livremente.

Judiciário

Os juízes e magistrados também desempenham um papel crítico no potencial de êxito dos processos de justiça restaurativa. Eles podem ajudar a integrar a justiça restaurativa no sistema de justiça criminal. O seu treino jurídico pode não tê-los apresentado aos princípios e práticas da justiça restaurativa, mas devem receber informações, formação e incentivo para participar direta ou indiretamente de várias abordagens do gênero.

O envolvimento dos juízes nos processos de justiça restaurativa varia consideravelmente, dependendo do programa considerado. No círculo de sentença, por exemplo, o juiz desempenha um papel integral na audiência, decisão e acompanhamento do caso, enquanto em outras situações, como em programas de mediação entre vítima e ofensor, o juiz é principalmente uma fonte de encaminhamento. Tanto em sistemas de justiça consuetudinários como de *civil law*, os membros do judiciário podem desempenhar um papel fundamental no encaminhamento de casos para um programa restaurativo, participando eles próprios do processo restaurativo e/ou monitorando o cumprimento dos acordos firmados. Mesmo em situações em que um ofensor tenha confessado ou sido considerado culpado por um crime, o juiz pode suspender a imposição de uma pena enquanto se aguarda o resultado de um processo restaurativo. Em sistemas de direito consuetudinário, uma maneira de chamar a atenção para isso é por meio de um relatório anterior à execução. Se, na opinião do juiz, chegou-se a um acordo adequado, nenhuma outra ação poderá ser tomada. O acordo também poderá ser incorporado à pena imposta ao ofensor.

Agentes penitenciários

Nos últimos anos, tem havido um uso crescente desses processos ao longo das várias fases de execução das penas dos ofensores. Os processos de justiça restaurativa, incluindo a mediação entre vítima e ofensor, podem ser utilizados para ofensores em suspensão condicional da pena, liberdade condicional ou sob outros tipos de supervisão na comunidade. Os agentes penitenciários podem facilitar as mediações como parte das condições da liberdade condicional ou encaminhar os ofensores para programas restaurativos. Além disso, como mencionado anteriormente, existem programas de justiça restaurativa em prisões e os funcionários da prisão podem fazer muito para facilitar o encaminhamento de ofensores para esses programas e facilitar a sua operação. Na Bélgica, por exemplo, esse objetivo é alcançado com a nomeação de um conselheiro de justiça restaurativa em cada prisão.

Profissionais de apoio à vítima

Agências e profissionais de apoio às vítimas desempenham um papel crucial na participação das vítimas na justiça restaurativa. Com frequência, trabalham em estreita cooperação com programas de justiça restaurativa e fornecem às vítimas assistência prática, aconselhamento e apoio durante todo o processo. O papel desses profissionais é fundamental para vincular as vítimas aos sistemas de serviço, pois garantem que elas recebam apoio personalizado, eficaz e em tempo hábil para administrar os efeitos do crime violento, além de lhes possibilitarem a participação segura em programas de justiça restaurativa, se desejarem.

O PAPEL DAS ONGs E DA SOCIEDADE CIVIL

As organizações não governamentais (ONGs) têm desempenhado um papel importante no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa em todo o mundo. A sua eficácia na criação de fóruns restaurativos decorre, em grande medida, da circunstância de estarem mais próximas das comunidades do que os funcionários da justiça criminal costumam estar. Da mesma forma, as ONGs podem ter mais credibilidade, em alguns casos, do que a polícia, o Ministério Público e os juízes. Em muitos países, as ONGs também não se misturam com o ambiente de clientelismo e corrupção, o que confere maior legitimidade às suas iniciativas de programas. Essa legitimidade é muito importante para programas restaurativos, muitos dos quais contam com o envolvimento de residentes da comunidade e, particularmente, com a garantia para as vítimas do crime de que seu caso será tratado de forma justa, com poucas chances de revitimização.

As ONGs também podem fazer parceria com o governo, mas, nesse caso, devem assegurar-se de que isso não comprometa a integridade do programa nem introduz agendas políticas ou de outra natureza no processo.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. Há três fases em que um processo de justiça restaurativa pode ser iniciado com bons resultados: (a) no estágio anterior ao julgamento, como alternativa à ação penal; (b) na fase de sentença; e (c) na fase de execução da pena, como alternativa à prisão, como parte de ou acréscimo a uma pena não privativa de liberdade, durante a prisão ou após a libertação da prisão.
2. Agências de justiça restaurativa, autoridades judiciais, órgãos de justiça criminal e outros serviços públicos relevantes devem se envolver localmente para promover e coordenar o uso e o desenvolvimento da justiça restaurativa em sua área.
3. O papel de vários profissionais da justiça criminal (por exemplo, polícia, Ministério Público, advogados de defesa, funcionários do judiciário, agentes penitenciários e profissionais de apoio às vítimas) varia dependendo do tipo de programa e de como são implementados. A compreensão dessas funções pode ajudar a mobilizar o apoio desses profissionais e projetar programas adequados de conscientização e formação para eles.
4. As ONGs podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa no campo da prevenção da criminalidade e justiça criminal, e seu trabalho deve ser facilitado por parcerias eficazes e financiamento adequado.

5. Requisitos para o bom funcionamento de programas de justiça restaurativa

Embora existam muitos tipos de programas de justiça restaurativa, cada um com seu próprio modo de funcionamento e experiência de êxito, várias lições foram aprendidas ao longo dos anos sobre os principais fatores responsáveis pelo sucesso na sua implementação e funcionamento. Entre elas estão a promoção de encaminhamentos apropriados para os programas e a conscientização sobre as opções restaurativas, o envolvimento seguro e significativo das vítimas, a preparação adequada dos participantes, a facilitação competente do processo, o apoio eficaz ao programa e as relações positivas com a comunidade.

5.1 Como promover encaminhamentos apropriados para um programa

Os encaminhamentos a programas podem ser feitos pela polícia, pelo Ministério Público, por agentes penitenciários, organizações não governamentais e outros recursos da comunidade, bem como pela própria vítima ou pelo ofensor. Em muitas jurisdições, as diretrizes e critérios para o encaminhamento de casos são definidos na legislação, enquanto em outras, o processo de encaminhamento é estabelecido em políticas, acordos ou protocolos interinstitucionais.⁹⁸

OS PROTOCOLOS DO PROGRAMA DE JUSTIÇA RESTAURATIVA DA NOVA ESCÓCIA

No Canadá, o Departamento de Justiça da Nova Escócia desenvolveu os Protocolos do Programa de Justiça Restaurativa da Nova Escócia (NSRJP, na sigla em inglês), documento composto por várias partes e que rege o encaminhamento dentro do Programa de Justiça Restaurativa da Nova Escócia. As definições e o protocolo geral fornecem uma visão geral que se aplica a todos os protocolos. Existem protocolos separados que orientam o uso do NSRJP pela polícia, representantes da coroa, tribunais, estabelecimentos correcionais, organizações de atendimento às vítimas e o papel administrativo das equipes regionais de justiça restaurativa. Juntos, esses protocolos estabelecem uma estrutura integrada para orientar a implementação e o funcionamento do Programa de Justiça Restaurativa da Nova Escócia, abrangendo o encaminhamento de jovens e adultos. O documento também foi elaborado para orientar parceiros e agentes de encaminhamento ao programa que trabalham como pessoa física por meio de seções de protocolo personalizadas individualmente.

Fonte: Province of Nova Scotia (2019), *The Nova Scotia Restorative Justice Program: Protocols*, Halifax: novascotia.ca/restorative-justice-protocols/docs/Restorative-Justice-Program-Protocols.pdf.

⁹⁸ Ver, por exemplo, os protocolos de referência da Província de Nova Scotia, Canadá: *The Nova Scotia Restorative Justice Program: Protocols*, Halifax, 2019: novascotia.ca/restorative-justice-protocols/docs/Restorative-Justice-Program-Protocols.pdf.

A forma como a oferta é feita à vítima e ao ofensor para participar de um programa de justiça restaurativa é muito importante, seja ela feita por um policial familiarizado com o programa, um advogado, um trabalhador de serviço de apoio às vítimas ou um membro respeitado da comunidade. É fundamental que as vítimas vejam o processo restaurativo como algo que atende às suas próprias necessidades, em vez de se sentirem usadas para dar ao ofensor o benefício da reabilitação.

A participação na justiça restaurativa deve ser sempre fruto de consentimento livre e esclarecido da vítima e do ofensor, consentimento este que pode ser retirado a qualquer momento durante o processo. Não se deve exercer pressão indevida sobre ninguém na tentativa de “vender” o processo por meio de afirmações irreais sobre seus benefícios ou afirmando que este pode ocorrer com ou sem eles, caso em que seriam deixados completamente de fora.⁹⁹ O consentimento das vítimas refere-se à sua própria participação no processo, e não à possibilidade ou não de um processo acontecer (por exemplo, com outras vítimas ou sem a participação de uma vítima).

O modelo de “extração de casos”, que se refere ao “processo de seleção proativa de casos a partir de bancos de dados da justiça criminal que se acredita terem o maior potencial para resultar em uma atividade de justiça restaurativa”,¹⁰⁰ é frequentemente apresentado como a abordagem mais eficaz para gerar referências adequadas. De acordo com esse modelo, os funcionários ou o escritório responsáveis pelo programa de justiça restaurativa têm acesso aos dados da polícia e do tribunal sobre crimes, criminosos e vítimas. Este modelo levanta algumas questões sobre a proteção da privacidade das pessoas envolvidas, em especial da vítima ou de jovens ofensores, e a confidencialidade das informações que são acessadas para os fins do programa. No entanto, podem-se desenvolver protocolos para que o processo de extração de casos seja gerenciado, protegendo a confidencialidade das informações e a privacidade de todos os envolvidos.

Os programas são frequentemente construídos com base no pressuposto equivocado de que “se construirmos, eles virão”. No entanto, os programas geralmente só são bem-sucedidos se for dada a devida atenção ao desenvolvimento de mecanismos e procedimentos fortes e claros de encaminhamento de casos, bem como de acordos claros entre as autoridades policiais e de justiça criminal, sobre como e quando usarão seu arbítrio para encaminhar os casos a um processo restaurativo.

Ao elaborar um novo programa, deve-se levar muito a sério e abordar as preocupações legítimas dos funcionários que, em última instância, são responsáveis por essas decisões de encaminhamento e como são vistos pelas vítimas e pela comunidade. Idealmente, esses próprios funcionários devem estar envolvidos no desenvolvimento do programa e na elaboração dos seus critérios e procedimentos de encaminhamento, para que possam desenvolver um sentimento pessoal de autoria sobre o programa e seu sucesso futuro.

Os *Princípios Básicos* (parágrafos 7 e 9) identificam quatro critérios principais para a concepção de um processo de encaminhamento dentro do sistema de justiça criminal:

- *Provas suficientes*: O encaminhamento só deve ser feito quando houver provas suficientes para acusar o ofensor.
- *Consentimento livre e voluntário*: O encaminhamento só deve ser feito com o consentimento livre e voluntário da vítima e do agressor. Quando do encaminhamento inicial, porém, o consentimento livre e esclarecido de ambos os participantes pode não ter sido determinado e consegui-lo passa então a ser o primeiro pré-requisito a ser cumprido antes de ir adiante com o procedimento.

⁹⁹ Marder, I.D. (2018), “Restorative Justice and the Police”.

¹⁰⁰ Bright, J. (2017), *Improving Victim Take-up of Restorative Justice*. London: Restorative Justice Council, p. 23.

- *Desequilíbrios de poder:* As disparidades que levam a desequilíbrios de poder entre os participantes devem ser levadas em consideração ao encaminhar um caso para um processo restaurativo. Nos casos em que o encaminhamento é feito apesar de possíveis desequilíbrios de poder, essa circunstância deve ser levada ao conhecimento dos facilitadores do programa e considerado na condução do processo restaurativo.
- *Diferenças culturais:* As diferenças culturais entre os participantes também devem ser levadas em conta ao encaminhar os casos para um processo de justiça restaurativa. Várias estratégias podem ser usadas para garantir que um processo de justiça restaurativa corresponda à cultura dos participantes, como o uso de facilitadores com a mesma etnia, garantir que os facilitadores estejam cientes e saibam como acomodar as práticas culturais dos participantes, ou garantir que estes últimos estejam cientes das diferenças culturais e de como elas podem ou não ser acomodadas. Tendo em mente que, em geral, a preferência da vítima deve prevalecer, muitas vezes é preciso discutir e negociar quando a vítima e o agressor são de culturas diferentes ou têm pontos de vista diferentes sobre como as suas práticas culturais devem ser refletidas no processo.

Quando um caso envolve vítimas e crimes diversos, deve-se dar a cada vítima a opção de participar desse processo e opinar se prefere um processo conjunto ou separado. O fato de uma vítima não concordar em participar de um processo não deve impedir que outras vítimas participem e lidem com os danos causados pelos crimes cometidos contra elas.

Os critérios, procedimentos e formulários de encaminhamento podem ser elaborados de modo a facilitar o exame desses vários aspectos de cada situação por parte dos responsáveis pela decisão de encaminhamento. Em alguns casos, os facilitadores talvez precisem resolver essas questões com os participantes no estágio de pré-conferência. Em outros, é responsabilidade da agência que fez o encaminhamento fazer a devida diligência e estabelecer que o encaminhamento para um processo comunitário não coloca a vítima ou o ofensor em risco de vitimização ou intimidação. Deve-se realizar uma avaliação cuidadosa dos riscos envolvidos para os participantes e da adequação do programa para as pessoas envolvidas. Para isso, muitas vezes é preciso analisar, antes de entrar em contato com os possíveis participantes, todas as informações disponíveis relevantes para o risco de dano durante um processo restaurativo (por exemplo, relacionadas a incidentes anteriores, necessidades de saúde mental ou problemas de abuso de substâncias).

DESENHO DE UM PROCESSO ADEQUADO

Determinar se um caso pode ser adequado a um processo de justiça restaurativa requer uma avaliação dos riscos envolvidos para os participantes. Essa avaliação inclui fatores além daqueles usados no sistema convencional de justiça criminal. Algumas das perguntas que podem ser feitas são:

- O tipo de programa é apropriado para as pessoas envolvidas?
- Qual a gravidade do crime?
- Houve fatores agravantes na prática do crime?
- O ofensor possui antecedentes criminais e cumpriu eventuais ordens judiciais anteriores?
- O ofensor (e a vítima?) é favorável à participação no processo? (É provável que consinta em participar?)
- Qual é o estado mental e emocional da vítima?
- Qual a capacidade cognitiva do ofensor e sua capacidade de participar do processo?
- Houve ameaças recentes ou outras formas de intimidação?
- O ofensor (ou vítima) faz parte de uma organização criminosa?

(cont.)

DESENHO DE UM PROCESSO ADEQUADO (cont.)

- O agressor é parente da vítima e, se sim, qual o grau de parentesco?
- A vítima (ou ofensor) é uma pessoa física ou jurídica?
- Existem várias vítimas ou ofensores e, em caso afirmativo, todos concordam em participar do processo?
- A vítima (ou ofensor) é adulta ou criança?
- Existe o risco de revitimizar a vítima?
- Foram identificadas outras pessoas de apoio que poderiam participar do processo para auxiliar o agressor ou a vítima?
- A vítima e/ou o agressor já participaram de um processo restaurativo e, em caso afirmativo, qual foi o resultado desse processo?
- O ofensor assume a responsabilidade pelo crime?
- Os fatos do crime ainda são objeto de contestação?
- Existe alguma documentação sobre as perdas ou danos sofridos pela(s) vítima(s)?

Como melhorar os mecanismos de encaminhamento

Mecanismos e taxas de encaminhamento reduzidos são, muitas vezes, responsáveis pelo mau desempenho ou fracasso dos programas de justiça restaurativa.¹⁰¹ Existem diferentes maneiras através das quais os gestores dos programas podem promover encaminhamentos eficazes da comunidade e dos vários níveis do sistema de justiça criminal.

- *Articulação de diretrizes de encaminhamento claras quanto a procedimentos e critérios:* Os critérios e procedimentos de admissão no programa devem ser claros e bem comunicados a todos os que estão em condições de encaminhar casos para o programa. As vítimas devem ser informadas da disponibilidade do programa e do que ele lhes pode oferecer.
- *Contatos contínuos:* O processo de encaminhamento deve ser aprimorado através de contatos e comunicações contínuas para encorajar os funcionários do sistema de justiça a encaminhar os casos apropriados para o programa e identificar novos casos de forma proativa no acervo de casos existente.
- *Desenvolvimento de protocolos de cooperação interagências:* Podem ser estabelecidos protocolos para cooperação entre órgãos diferentes, de preferência antes do lançamento do programa ou em sua fase de implementação. Esses protocolos podem orientar a seleção de casos para encaminhamento e definir critérios de elegibilidade, além de determinar os procedimentos a serem seguidos na entrega do programa em várias circunstâncias (por exemplo, quando não é possível obter o consentimento de um dos participantes, quando não se chega a um acordo, quando um decide se retirar do processo ou quando um ofensor não cumpre os termos de um acordo mediado).
- *Protocolos de compartilhamento de dados:* É de particular importância o desenvolvimento de protocolos de compartilhamento de dados com órgãos de justiça criminal para facilitar a identificação de casos e participantes em potencial, sem deixar de proteger as informações confidenciais. É comum surgirem dificuldades em relação à não divulgação de informações confidenciais sobre as vítimas ou os ofensores (principalmente quando são crianças e jovens). Isso pode prejudicar a frequência dos encaminhamentos, a qualidade da colaboração entre as agências e, finalmente, o êxito geral de um programa.

¹⁰¹ Laxminarayan (2014), *Accessibility and Initiation of Restorative Justice*.

Esses problemas devem ser resolvidos tanto quanto possível durante a negociação de acordos entre órgãos, enquanto o programa está sendo desenvolvido.¹⁰²

- *Desenvolvimento de procedimentos para avaliação de adequação:* Pode haver uma variação considerável nos critérios de seleção usados entre diferentes jurisdições para o mesmo tipo de processo restaurativo. Por exemplo, a elegibilidade e a admissão à mediação entre vítima e ofensor podem variar de programas em que os tribunais ou departamentos de admissão encaminham apenas ofensores primários aos programas nos quais as próprias vítimas de crime fazem um pedido direto de mediação à equipe responsável. É importante desenvolver um procedimento para avaliar a adequação e os riscos envolvidos em todos os casos em que se pondera a remessa para um processo restaurativo.
- *Participação de agências de encaminhamento:* Membros de agências de encaminhamento podem por vezes ser convidados a observar o processo ou parte dele ou participar diretamente. Em resumo, os gestores ou as agências responsáveis por um programa devem cultivar cuidadosamente seu relacionamento com as autoridades policiais e de justiça criminal dos quais o programa depende para efeitos de encaminhamento de casos.
- *Feedback do caso e comunicação oportunos à agência encaminhadora:* Outra forma de encorajar os encaminhamentos no longo prazo é garantir que sempre resultem em feedback e comunicação no momento certo com o indivíduo ou agência responsável. Essas comunicações devem incluir informações sobre o resultado dos casos que foram encaminhados, os motivos pelos quais um determinado caso pode não ter tido bons resultados, a natureza dos acordos alcançados, depoimentos das vítimas (não apenas os positivos) e se o acordo foi cumprido.
- *Troca contínua de informações:* As agências de encaminhamento podem receber estudos de caso, estatísticas, relatórios analíticos, indicadores de desempenho e resultados da avaliação do programa com regularidade, o que aumentará o seu nível de conforto para encaminhar mais casos para o programa.

Alguns países optaram por encorajar ou aumentar o encaminhamento discricionário, tornando obrigatório para certos profissionais, em certos pontos do processo penal, considerar o encaminhamento de um caso para um programa restaurativo. Isso pode ser útil, mas não é um substituto satisfatório para a articulação de diretrizes, procedimentos e critérios de encaminhamento claros. Também é possível aumentar os autoencaminhamentos para programas de justiça restaurativa se as vítimas e ofensores forem informados da existência de tais programas.

ADMISSÃO DE CULPA PELO OFENSOR COMO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE DO PROGRAMA

Embora os ofensores tenham de assumir a responsabilidade por suas ações, essa admissão geralmente não é equiparada a uma declaração de culpa como (ou confissão) em um tribunal criminal. Em alguns casos, pode ser suficiente que o ofensor “não negue a responsabilidade” na hora do encaminhamento. Por outro lado, os programas que oferecem intervenções nas fases de condenação ou execução da pena (por exemplo, o círculo de sentença) em geral estão disponíveis apenas para os ofensores que foram considerados culpados ou confessaram a sua culpa. Além disso, conforme mencionado anteriormente, os *Princípios Básicos* (parágrafo 8) afirmam que, por si só, a participação do ofensor em um processo restaurativo não deve ser usada como prova de admissão de culpa em procedimentos legais posteriores.

¹⁰² Veja o modelo de acordo e o estudo de caso apresentados no documento de consulta do Ministério do Interior do Reino Unido: Home Office (2003), *Restorative Justice: The Government's Strategy*, London: Home Office, p. 71-73.

ARBÍTRIO DA POLÍCIA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO

Os encaminhamentos para programas de justiça restaurativa costumam basear-se na autoridade discricionária dos funcionários da justiça criminal, como a polícia e o Ministério Público - MP, para encaminhar os ofensores a programas adequados como alternativa ao processo penal. De acordo com a regra 3.3 das Regras de Tóquio, a discricionariedade deve ser exercida pela autoridade judiciária ou outra autoridade competente “em todas as fases do processo, com total responsabilidade e de acordo unicamente com as regras de direito”. Especificamente, as normas internacionais relativas à justiça juvenil impõem aos Estados-Membros a obrigação específica de desenvolver uma série de medidas não privativas de liberdade e promover alternativas para lidar com crianças que alegadamente teriam infringido a legislação penal, ou que sejam acusadas ou declaradas culpadas de ter infringido a legislação penal, sem recorrer a procedimentos judiciais, sempre que apropriado e desejável.

Encaminhar um ofensor a um processo de justiça restaurativa dá aos policiais a oportunidade de exercer o seu arbítrio e desenvolver intervenções criativas para prevenir reincidências futuras. Dessa forma, eles podem envolver famílias, vítimas e membros da comunidade no apoio à responsabilização, recuperação e reintegração do ofensor. Também pode ajudar a reduzir o número de infrações menores que obstruem o sistema de justiça criminal.

Quando disponíveis, as opções de “suspender o processo”, “adiar o processo” ou “suspender a pena” são utilizadas pelo MP e por juízes para suspender temporariamente o processo formal contra um indivíduo acusado ou condenado por cometer um crime. Com frequência, há condições associadas a tais medidas de suspensão. Se os ofensores cumprirem as condições, estão isentos de processos posteriores no sistema de justiça formal. Caso contrário, o processo penal original pode ser reinstaurado ou reaberto.

No entanto, o nível de poderes discricionários de que gozam a polícia e o MP em relação às decisões da acusação varia significativamente entre os sistemas jurídicos. Em grande medida, o âmbito do poder discricionário varia consoante tais decisões sejam guiadas pelo princípio da legalidade (ação penal obrigatória), que cria uma obrigação para o MP de acusar, ou pelo princípio da oportunidade, que tradicionalmente permite alguma discricionariedade nessa tomada de decisão. O princípio da legalidade não impede, por si só, a derivação processual.

A implementação bem-sucedida de programas de justiça restaurativa pode, em alguns países, exigir que a legislação vigente seja revista e emendada (inclusive emendas constitucionais) com relação ao uso da autoridade discricionária nos vários níveis do sistema de justiça criminal. Políticas e diretrizes acusatórias específicas podem ser revistas para orientar o Ministério Público a considerar os mecanismos de justiça restaurativa quando apropriado. Isso poderia criar a possibilidade de encaminhar ou desviar os ofensores para programas de justiça restaurativa e outras intervenções externas à justiça criminal. Para isso, muitas vezes é necessário estabelecer procedimentos e mecanismos para evitar abusos dessa autoridade discricionária, evitar que se torne uma fonte de discriminação e que seja explorada de forma corrupta para benefício pessoal.

Na Tailândia, a introdução de práticas de justiça restaurativa no sistema de justiça juvenil foi possibilitada por uma disposição da *Lei de Procedimentos Juvenis* que permite ao Ministério Público retirar a acusação se o diretor do centro de formação juvenil assim o recomendar. A disposição, no entanto, nunca tinha sido usada até que o Departamento de Observação e Proteção Juvenil introduziu um programa de suspensão baseado em um processo restaurativo. A Conferência do Grupo Familiar e da Comunidade foi, então, apresentada pela primeira vez.¹⁰³

Ainda existem muitas questões não resolvidas sobre os fatores que explicam a falta de encaminhamentos de casos para programas de justiça restaurativa, apesar dos resultados constantes de pesquisas que comprovam graus relativamente altos de disposição da vítima em participar da mediação entre ela e o ofensor.¹⁰⁴

¹⁰³ Kittayarak, K. (2005), “Restorative Justice in Thailand”, artigo apresentado no Workshop on Enhancing Criminal Justice Reform, Including Restorative Justice, Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangcoc, Tailândia, 18-25 de abril de 2005.

¹⁰⁴ Bolívar, et al. (orgs.) (2015), *Victims and Restorative Justice*.

Muitos programas de justiça restaurativa bem elaborados não são implementados em todo o seu potencial e permanecem marginais porque não conseguiram atrair encaminhamentos suficientes do sistema judiciário. Conseguir encaminhamentos tem sido o “calcanhar de Aquiles de quase todos os programas de justiça restaurativa”.¹⁰⁵ É preciso que eles tenham uma estratégia contínua para comunicar informações sobre as opções restaurativas para vítimas e ofensores. A informação também deve estar prontamente disponível para funcionários do sistema de justiça, em todos os níveis, que estejam em posição de encaminhar casos para o programa.

5.2 Autoencaminhamento por vítimas e ofensores

Autoencaminhamentos por vítimas continuam a ser relativamente raros, o que pode ser resultado da falta de conhecimento da possibilidade de participar desse tipo de programa. Geralmente, a ciência das vítimas acerca dos programas de justiça restaurativa depende de seu conhecimento de como acessar informações sobre eles ou da disponibilidade de serviços de apoio às vítimas para informá-las dessa opção. Embora a justiça restaurativa possa não ser apropriada em todos os casos, a adesão das vítimas neste contexto é, ainda assim, baixa.

Na União Europeia, o artigo 4.^o(j) da *Diretiva de 2012 relativa às vítimas de crime* recomenda que os Estados-Membros garantam que as vítimas recebam informações sobre os serviços de justiça restaurativa disponíveis “sem atrasos desnecessários, desde o primeiro contato com uma autoridade competente”.¹⁰⁶ O Conselho da Europa também recomenda que as vítimas e ofensores recebam das autoridades competentes e dos profissionais do direito informações suficientes para determinar se querem ou não participar.¹⁰⁷ No Reino Unido, por exemplo, as vítimas de crimes têm o direito de receber informações sobre as opções de justiça restaurativa disponíveis por meio da polícia ou de outras organizações que prestam esses serviços, mesmo que a conformidade com essa orientação não prevista em lei seja aparentemente baixa.¹⁰⁸

O momento do encaminhamento pode afetar a disposição das vítimas de se envolver em um processo de justiça restaurativa. Vítimas de crimes mais violentos podem não querer participar da justiça restaurativa no início do processo penal (por exemplo, na fase de acusação), preferindo o contato mediado com o ofensor em uma fase posterior (por exemplo, durante a execução da pena ou antes da libertação).¹⁰⁹ Muitas vítimas de crime, por vezes devido ao impacto traumático da vitimização, precisam que decorra tempo suficiente após o crime antes que consigam participar desse processo de maneira significativa.¹¹⁰ Portanto, pode ser importante para os profissionais poderem contar, quando necessário, com assistência profissional para avaliar se a vítima está pronta para participar.

Embora o momento de sua participação seja importante, as vítimas também indicaram que, independentemente de sua decisão de participar, preferem conhecer suas opções de justiça restaurativa mais cedo, e não mais tarde.¹¹¹

¹⁰⁵ Shapland, J., Atkinson, A., Colledge, E., Dignan, J., Howes, M., Johnstone, J., Pennant, R., Robinson, G. e Sorsby, A. (2004), *Implementing Restorative Justice Schemes (Crime Reduction Programme): A Report on the First Year*, Home Office Online Report 32/04, London: Home Office, p. 49.

¹⁰⁶ Parlamento Europeu e Conselho, 2012, artigo 4.

¹⁰⁷ Recomendação CM/Rec (2018) 8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, art. 19.

¹⁰⁸ Ver os resultados de pesquisas: Shapland, J., Crawford, A., Gray, E. e Burn, D. (2017), *Developing Restorative Policing in Humberside, South Yorkshire and West Yorkshire*, Sheffield: Centre for Criminological Research, University of Sheffield.

¹⁰⁹ Zebel, S., Schreurs, W. e Ufkes, E. (2017), “Crime Seriousness and Participation in Restorative Justice: The role of time elapsed since the offense”, *Law and Human Behaviour*, 41(4), p. 385-397.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Shapland, et al. (2011). *Restorative Justice in Practice*.

A informação e a oportunidade de escolha fortalecem e proporcionam uma sensação de controle.¹¹² Métodos proativos de oferecer informações às vítimas afetam o nível de participação da vítima.¹¹³ Promover o direito das vítimas a receber informações sobre a possibilidade de acessar a justiça restaurativa pode ser uma orientação incluída na legislação nacional. Por exemplo, na Nova Zelândia, a Lei sobre os Direitos das Vítimas (*Victims' Rights Act*) de 2002, em seu artigo 11, estabelece que elas devem, assim que possível após entrarem em contato com uma agência, receber informações da equipe sobre os serviços à sua disposição, incluindo a participação em processos de justiça restaurativa. Da mesma forma, no Canadá, as vítimas têm direito a, mediante solicitação, receber informações sobre os serviços e programas disponíveis para elas como vítimas, incluindo os de justiça restaurativa, de acordo com a seção 6 (b) da Declaração de Direitos das Vítimas Canadenses (*Canadian Victims Bill of Rights*).¹¹⁴

5.3 Preparação adequada e apropriada dos participantes

A preparação dos participantes antes de um processo de justiça restaurativa é crucial para que este seja bem-sucedido e justo. Antes de concordarem em participar de um processo restaurativo, os participantes devem ser totalmente informados sobre seus direitos, a natureza do processo de justiça restaurativa, as possíveis consequências de sua decisão de participar e os detalhes de eventuais procedimentos de reclamação.

A preparação também pode incluir uma avaliação de adequação, inclusive uma avaliação da disposição (ou motivação) dos participantes para se envolverem genuinamente no processo. Explicar esse processo aos participantes em potencial, comunicar o que se espera deles e responder às perguntas que possam ter são atitudes que acabam por fundamentar o consentimento esclarecido para participar. Pode-se explorar questões relacionadas com possíveis desequilíbrios de poder entre os participantes, riscos à vítima, ao ofensor ou outros participantes, e o momento da intervenção. Se possível, as questões devem ser abordadas nesse nível. O escopo e o modo da intervenção podem ser discutidos e ser objeto de um acordo prévio entre os participantes (por exemplo, as expectativas dos possíveis participantes, se eles estão abertos para encontros presenciais ou se preferem uma abordagem indireta, se consentem na presença de outras pessoas, local para a reunião, como a confidencialidade de certas informações será protegida, exclusão de certas pessoas do processo).

Em todos os processos de justiça restaurativa, é importante proteger os interesses, direitos e segurança das vítimas e garantir que não ocorra a revitimização. Isso geralmente requer uma quantidade considerável de trabalho preparatório com a vítima antes de qualquer encontro com o ofensor, num processo que pode levar semanas, meses ou, no caso de crimes muito graves que resultaram na prisão do criminoso, anos. Esta preparação antes do encontro visa a garantir que a vítima esteja emocional e psicologicamente preparada para iniciar um diálogo com o ofensor.

Alguns casos de crimes muito graves exigem muita sensibilidade e uma preparação extremamente cuidadosa antes de um encontro cara a cara. Os profissionais também precisam de formação especializada para trabalhar nesses casos.¹¹⁵ É nesta fase, possivelmente, que os riscos de revitimização são mais elevados.

¹¹² Van Camp e Wemmers (2016), "Victims' Reflections on the Protective and Proactive Approaches to the Offer of Restorative Justice"; Van Camp, T. (2017), "Understanding Participation in Restorative Justice Practices: Looking for justice for oneself as well as for others", *European Journal of Criminology*, 14(6), p. 679-696.

¹¹³ Van Camp e Wemmers (2016), "Victims' Reflections on the Protective and Proactive Approaches to the Offer of Restorative Justice: The Importance of Information", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 58(3), p. 415-442; Van Camp e Wemmers (2016), *The Offer of Restorative Justice to Victims of Violent Crime: Should it be protective or proactive?*, Montréal: Centre International de Criminologie Comparée.

¹¹⁴ S.C. 2015, c. 13, s. 2.

¹¹⁵ Keenan, M. (2017), "Criminal Justice, Restorative Justice, Sexual Violence and the Rule of Law", in Zinsstag, E. e Keenan, M. (orgs.), *Restorative Responses to Sexual Violence: Legal, Social and Therapeutic Dimensions*, London: Routledge.

Em alguns casos registrados, os preparativos para uma sessão restaurativa entre o ofensor e a vítima estenderam-se por vários anos.

O momento do envolvimento das vítimas em um processo de justiça restaurativa também é importante. Cada situação deve ser avaliada individualmente, seja na preparação ou antes ou depois de cada etapa do processo, para garantir que as vítimas que querem participar estejam sempre seguras e devidamente preparadas.

OS INTERESSES, DIREITOS E SEGURANÇA DAS VÍTIMAS

Muitos observadores lamentam a tendência da maioria dos programas de justiça restaurativa ser voltada principalmente para o ofensor.^a Por vezes, até se duvida da capacidade dos programas de justiça restaurativa de responder às necessidades das vítimas por sua frequente implementação sob a égide do sistema de justiça criminal. Porém, pesquisas mostraram graus relativamente altos de disposição das vítimas em participar em processos de mediação e conferência e revelaram altos índices de satisfação relativamente ao processo e ao resultado.^b

Os defensores da justiça restaurativa veem a centralidade da preocupação com as vítimas como uma característica definidora principal. Para eles, “as preocupações e questões das vítimas devem estar no centro do trabalho para a justiça restaurativa, e não em posições secundárias”.^c Efetivamente, muitas vezes existe o temor de que as necessidades das vítimas sejam negligenciadas no processo.^d Além disso, entendemos que a justiça restaurativa trazer ou não benefícios depende não só da maneira como a vítima consegue interagir com o ofensor, mas também de “quanto as vítimas sentem que foram tratadas de forma justa pelo sistema de justiça criminal”.^e

^a Dignan, J. (2007), “The Victim in Restorative Justice”, in Walklate, S. (org.), *Handbook of Victims and Victimology*, Cullompton: Willan Publishing, p. 309-332; Pemberton, A. e Vanfraechem, I. (2015), “Victims’ Victimization Experiences and their Need for Justice”, in Vanfraechem, I., Bolivar, D. e Aertsen, I. (eds.), *Victims and Restorative Justice: Needs, Experiences and Policy Challenges*, London: Routledge, p. 15-47.

^b Bolívar, et al. (eds.) (2015), *Victims and Restorative Justice*.

^c Van Ness, D. e Heetderks Strong, K. (2010), *Restoring Justice: An introduction to restorative justice* (4th edn), New Providence: LexisNexis Group, p. 141.

^d Choi, J.J. e Gilbert, M. J. (2010), “‘Joe Everyday, People Off the Street’: A qualitative study on mediators’ roles and skills in victim-offender mediation”, *Contemporary Justice Review Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 13(2), p. 207-227; Choi, J.J., Green, D.L. e Kapp, S.A. (2010), “A Qualitative Study of Victim Offender Mediation: Implications for social work”, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 20 (7), p. 857-874; Hoyle, C. e Rosenblatt, F.F. (2016), “Looking Back to the Future: Threats to the success of restorative justice in the United Kingdom” *Victims and Offenders*, 11(1), p. 30-49; Victims’ Commissioner (2016), *A Question of Quality: A review of restorative justice*, London: Victims’ Commissioner’s Office.

^e O’Mahony, D. e Doak, J. (2017), *Reimagining Restorative Justice: Agency and accountability in the criminal justice process*, Portland: Hart Publishing, p. 43.

5.4 Facilitação de um processo de justiça restaurativa

É quase impossível enfatizar suficientemente a importância do papel do mediador ou facilitador para garantir o sucesso das intervenções de justiça restaurativa. Além de ajudar a preparar os participantes para o processo e avaliar a adequação do caso à justiça restaurativa, eles têm a responsabilidade de gerir as expectativas dos participantes e garantir a imparcialidade e justiça do processo, abordando desequilíbrios de poder, criando um ambiente seguro para que todos participem e ajudando a desenvolver um consenso sobre o caminho a seguir e que tipo de resultados restaurativos são esperados. Os facilitadores frequentemente trabalham em estreita colaboração com os serviços de apoio às vítimas e podem desempenhar um papel no encaminhamento dos participantes a outros serviços. Eles devem sustentar o processo, garantindo que todos consentam livremente em participar dele e entendam e cumpram as regras básicas que concordaram em seguir. Além disso, em geral ainda cabe a eles facilitar um diálogo honesto e pacífico entre os participantes. Em alguns programas, eles também têm um papel a desempenhar no acompanhamento das pessoas após a conclusão do processo e monitoramento do cumprimento do acordo restaurativo.

Ao trabalhar com outros profissionais, inclusive o supervisor de caso, os facilitadores frequentemente precisam desenvolver possíveis medidas para gerenciar riscos identificados no processo e discuti-los com os participantes, como: decidir com os participantes potenciais que tipo de comunicação será mais útil em cada estágio do processo e quaisquer implicações de segurança; selecionar locais para maximizar a segurança dos participantes e minimizar as suas ansiedades ou preocupações, em particular considerando como eles entrarão nos locais, onde esperarão, como servir um café; se pode ser útil ter outros facilitadores presentes quando há um grande número de pessoas que precisam ser acompanhadas em diferentes partes do edifício; se há salas de descanso disponíveis para gerenciar e equilibrar a presença/ausência de apoiadores que podem influenciar os riscos emocionais e físicos do processo e seu resultado.

PAPÉIS DOS FACILITADORES

As funções dos facilitadores podem ser resumidas da seguinte forma:

- Planejar a reunião com antecedência e prepará-la pessoalmente
- Fazer uma avaliação colaborativa da adequação do processo para os participantes
- Avaliar e responder às necessidades dos participantes
- Avaliar os riscos aos quais os participantes podem estar expostos em decorrência de sua decisão de participar do processo
- Desenvolver e implementar um plano de mitigação de riscos
- Praticar um estilo de facilitação não diretivo nem intrusivo, sem pressionar ou forçar
- Facilitar o diálogo mostrando empatia, respeito, paciência, calma e compreensão
- Tratar todos os participantes de forma justa
- Dar tempo suficiente para o processo evoluir e ter bons resultados
- Manter o contato com ofensores para dar acompanhamento e garantir que cumpram os acordos, e com as vítimas para garantir que suas necessidades sejam atendidas
- Cumprir os valores e princípios da justiça restaurativa

Recrutamento, seleção, formação e supervisão de facilitadores

Os facilitadores devem ser recrutados em todos os setores da sociedade. Podem ser voluntários ou profissionais, mas ninguém deve ser obrigado a desempenhar um papel de facilitador. Devem comprometer-se com os valores e princípios restaurativos e ter sensibilidade e capacidade para utilizar a justiça restaurativa em ambientes interculturais. Os *Princípios Básicos* (parágrafo 19) enfatizam que os facilitadores devem “possuir um bom entendimento das culturas e comunidades locais e, se apropriado, receber formação inicial antes de assumir suas funções de facilitação”. Facilitadores e administradores de programas devem ser exemplos de valores de justiça restaurativa fortes e conseguir evitar o preconceito e a discriminação nas suas interações com ofensores, vítimas e membros da comunidade de diferentes origens culturais ou étnicas.

Para aumentar as interações positivas, os programas também podem oferecer formação para adquirir competências culturais para profissionais da justiça restaurativa.¹¹⁶ Os facilitadores podem ser treinados para identificar se os participantes gostariam que determinadas práticas ou necessidades culturais fossem acomodadas no processo. Também devem ser treinados para trabalhar em situações em que os participantes não tenham todos a mesma formação cultural. Alguns meios e estratégias disponíveis para os facilitadores são: aconselhar-se com conselheiros culturais ou anciãos; trabalhar com facilitadores da mesma etnia dos participantes; usar intérpretes; fazer as reuniões em local culturalmente significativo; garantir que os participantes estejam cientes das diferenças culturais e de como elas podem ou não ser acomodadas.

Os facilitadores devem receber formação inicial antes de aplicar a justiça restaurativa, bem como formação contínua em serviço e supervisão. A formação deve resultar em um alto nível de preparação, com competências de resolução de conflitos, requisitos específicos para trabalhar com vítimas, ofensores e pessoas vulneráveis e conhecimento básico do sistema de justiça criminal. A caixa de texto abaixo lista as competências básicas que os facilitadores devem dominar, tendo em mente que muitos deles desempenham outras funções dentro do sistema de justiça ou são voluntários. Os materiais e as abordagens de formação devem levar em conta provas atualizadas sobre práticas eficazes de facilitação.

A formação de facilitadores e mediadores é essencial para proteger os direitos das vítimas e ofensores e manter a integridade do processo restaurativo. Os *Princípios Básicos* (parágrafos 18 e 19) enfatizam que os facilitadores devem desempenhar as suas funções com imparcialidade e o devido respeito à dignidade dos participantes, além de empreender todos os esforços para chegar a um acordo que atenda aos interesses da vítima, do ofensor, do sistema de justiça e da comunidade.

Outros tipos de formação também são necessários, como formação sobre legislação e políticas relevantes que devem orientar seu trabalho, bem como a sensibilidade de gênero. Ainda mais importante, porém, antes de oferecer justiça restaurativa em casos delicados, complexos ou graves, os facilitadores devem adquirir experiência e receber orientação e formação avançada.¹¹⁷

Muito progresso foi feito nos últimos anos no que tange à compreensão do impacto do trauma nas vítimas. Foram desenvolvidos novos métodos de intervenção e interação com vítimas e ofensores com informações e sensibilidade pertinentes ao trauma. Esse novo conhecimento precisa ser integrado na formação de profissionais e facilitadores da justiça restaurativa.

Os facilitadores devem compreender o impacto generalizado do trauma e reconhecer os seus sinais e sintomas nos participantes do processo restaurativo, inclusive neles próprios. Por exemplo, alguns participantes podem exibir sinais de sofrimento ou incapacidade significativos em situações sociais, profissionais ou em outras áreas importantes de suas vidas. Para lidar com os sintomas de intrusão e excitação associados ao trauma, as vítimas não tratadas podem ter a tendência de evitar qualquer estímulo associado a ele. Elas podem esforçar-se para evitar pensamentos, sentimentos ou conversas associados ao trauma. Em tais casos, a mera possibilidade de participar de um processo de justiça restaurativa pode desencadear alguns desses sintomas ou agravar seus efeitos.

Para garantir que as vítimas evitem situações e intervenções que reforcem seu papel de vítima ou traumatizem ainda mais os participantes de um processo de justiça restaurativa, em especial as próprias vítimas, os facilitadores devem ser treinados em comunicação e intervenções em situação de trauma.

¹¹⁶ Umbreit, M.S. e Coates, R.B. (2000), *Multicultural Implications of Restorative Justice: Potential Pitfalls and Dangers*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs and Office for Victims of Crime, p. 13.

¹¹⁷ Recomendação CM/Rec(2018)8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, par. 40-45.

Dependendo do tipo de caso que se espera que facilitem, é possível que os facilitadores também precisem ser treinados na aplicação de intervenções específicas aos traumas, projetadas para lidar com as consequências do trauma e facilitar a cura. Na ausência desse treino, o risco de traumatizar novamente os indivíduos é grande.

COMPETÊNCIAS BÁSICAS PARA FACILITADORES^a

Os facilitadores devem:

1. Gerenciar o trabalho, o que inclui:
 - Planejar e avaliar o trabalho
 - Seguir um processo claro em cada caso
 - Resolver problemas com eficácia
 - Lidar com a complexidade
 - Trabalhar de forma eficaz e colaborativa com outras pessoas
 - Registrar decisões e resultados com precisão, seguindo as diretrizes da agência
2. Manter a confidencialidade, respeitando os requisitos da lei, prevenir a discriminação e a vitimização dos participantes.
3. Demonstrar autoconsciência das seguintes formas:
 - Ter consciência dos próprios preconceitos e capacidade de colocá-los de lado
 - Ter capacidade para reconhecer, em cada caso específico, os limites do próprio conhecimento e experiência e saber quando é necessário buscar ajuda
 - Ter consciência de seu próprio bem-estar mental (relacionado a traumas vicários ou de outra natureza, incluindo histórias pessoais que possam afetar sua capacidade de facilitar com competência)
4. Demonstrar habilidades pessoais e de comunicação eficazes e confiáveis, incluindo:
 - Saber inspirar confiança, motivar e encorajar a escuta ativa, além de saber explicar, de modo que os outros entendam e verificar essa compreensão
 - Saber promover o diálogo e permitir que outros se expressem
 - Ter consciência e capacidade de ler sinais não-verbais, de resumir e refletir em comunicações face a face ou pelo telefone, dar e receber *feedback*, estimular o diálogo de forma construtiva e positiva e permitir que os participantes façam suas próprias escolhas.
5. Criar um ambiente seguro para os participantes, o que inclui:
 - Construir e manter a segurança durante todo o processo, confiar em todos os participantes, não fazer julgamentos de valor
 - Ter sensibilidade em relação à diversidade e às diferenças, demonstrar capacidade de gerenciar conflitos e agressões sem perder a calma, avaliar desequilíbrios de poder e agir para resolvê-los sem deixar de agir com imparcialidade e de tratar todos os participantes de forma justa
 - Ter sensibilidade em relação ao impacto do trauma e aplicar seu conhecimento sempre que for necessário intervir
6. Tratar as pessoas de forma justa e imparcial, sem discriminação de gênero, idade, etnia, habilidade/deficiência, sexualidade, cultura, religião ou crime cometido, o que inclui:
 - Garantir igualdade de acesso ao processo restaurativo
 - Mostrar imparcialidade e demonstrar respeito por todos os participantes, suas opiniões e pontos de vista

7. Avaliar e mitigar os riscos envolvidos para os participantes no processo por meio das seguintes tarefas:
 - Acessar informações de avaliação disponíveis relevantes para o risco de dano durante um processo restaurativo
 - Desenvolver um plano de mitigação de riscos
 - Aplicar respostas à agressão com o intuito de minimizar o risco
 - Reconhecer quando o risco de continuar um determinado processo se torna inaceitável e encerrar o processo com segurança
 - Modificar o processo quando necessário
 - Informar as autoridades competentes sobre ameaças iminentes ou graves, ou crimes que venham a ser revelados no decurso do processo

^a Adaptado de: Restorative Justice Council (2011), *Best Practice Guidance for Restorative Practice*, London: RJC, p. 7-11.

Os facilitadores que se envolvem em processos restaurativos que tratam de danos graves devem:

- Ter formação avançada em processos e competências de justiça restaurativa
- Ter experiência prática considerável antes de trabalhar nesses casos
- Compreender o impacto traumático da violência, particularmente sobre a vítima (e, em muitos casos, também sobre o ofensor e aqueles que trabalham com eles)
- Entender o processo de luto
- Compreender a pesquisa e a teoria sobre vários crimes graves (por exemplo, o papel desempenhado pelo poder e controle na violência sexual, violência em relacionamentos íntimos etc.)
- Trabalhar de forma colaborativa e sob supervisão competente

Além disso, os programas de justiça restaurativa devem monitorar e supervisionar regularmente o trabalho de seus facilitadores para garantir que os padrões sejam cumpridos e que o programa seja executado com segurança e eficácia. Os coordenadores dos facilitadores devem receber supervisão de casos e treino em coordenação de serviços específico para a justiça restaurativa.

Alguns manuais de formação e ferramentas de orientação foram desenvolvidos especialmente para programas de mediação entre vítima e ofensor. Por exemplo, no Reino Unido, o Conselho de Justiça Restaurativa (*Restorative Justice Council*) desenvolveu um manual de treino que traz orientações específicas para cursos de formação restaurativa, bem como um Código de Prática para Instrutores e Organizações de Formação.¹¹⁸ Em alguns países, há iniciativas em andamento para criar um processo de credenciamento profissional para profissionais de justiça restaurativa. Um desses sistemas de credenciamento é oferecido pelo Conselho de Justiça Restaurativa (Reino Unido).¹¹⁹ O seu objetivo é garantir ao público e aos participantes dos programas, principalmente às vítimas, que os processos restaurativos sejam realizados com segurança e profissionalismo. Na Nova Zelândia, o Instituto de Resolução (*Resolution Institute*) é contratado pelo Ministério da Justiça para dar formação e credenciar facilitadores da justiça restaurativa. Esse sistema tem três níveis de credenciamento: facilitador de justiça restaurativa treinado; facilitador da justiça restaurativa com certificação; e facilitador de justiça restaurativa com certificação avançada.

¹¹⁸ Restorative Justice Council (2016), *RJC Trainers Handbook*, London: RJC.

¹¹⁹ The Restorative Service Quality Mark: restorativejustice.org.uk/restorative-service-quality-mark.

Facilitadores credenciados também podem ser endossados por conhecimento especializado – endosso de especialista para trabalhar com casos de violência doméstica e endosso de especialista para trabalhar com casos de violência sexual.¹²⁰

5.5 Acordo alcançado como resultado de um processo restaurativo

Além do diálogo sobre justiça restaurativa, um objetivo importante do processo é a busca por um acordo. Sempre que possível, é importante que se chegue a um acordo por consenso e que todos os interessados relevantes (por exemplo, a vítima do crime, o ofensor e, quando pertinente, os seus apoiantes e a comunidade), contribuam e aprovelem o acordo. Além disso, ele deve ser adaptado às necessidades e circunstâncias específicas da vítima do crime, do ofensor e da comunidade.

Um acordo alcançado como resultado de um processo restaurativo, ou “resultado restaurativo”, pode incluir uma variedade de respostas e programas, como um pedido de desculpas, reparação, restituição, apoio para a reintegração do ofensor, serviço comunitário ou acordo para um encontro futuro, entre outros. Essas respostas têm como objetivo atender às necessidades e responsabilidades individuais e coletivas dos envolvidos na recuperação da vítima e na reintegração do agressor, incluindo um possível acordo sobre relacionamentos futuros.

Existe uma variação considerável no tipo, escopo e componentes dos acordos que resultam de processos restaurativos. O acordo a ser construído pode ou não incluir diretrizes comportamentais específicas. O que realmente importa é o acesso a recursos, programas e sanções relevantes para o caso em questão. Isso, por sua vez, requer que os protocolos necessários estejam em vigor para que as vítimas de crimes e ofensores tenham acesso a programas e serviços.

Além disso, os *Princípios Básicos* (parágrafo 15) explicam que “os resultados de acordos decorrentes de programas de justiça restaurativa devem, se apropriado, ser supervisionados ou incorporados em decisões judiciais ou julgamentos”. Quando isso ocorre, geralmente porque o processo foi ordenado por um tribunal ou faz parte do processo de condenação (penas adiadas ou suspensas), o resultado deve ter o mesmo status de qualquer outra decisão judicial ou julgamento. É claro que isso é mais frequente em alguns modelos do que em outros, dependendo da estrutura do programa e de sua relação com o sistema de justiça criminal. A vantagem de incorporar o acordo em uma decisão judicial ou julgamento é que os tribunais ou autoridades policiais podem então tornar-se responsáveis por monitorar o acordo e intervir se e quando um ofensor deixar de cumprir os requisitos do plano acordado.

O parágrafo 16 dos *Princípios Básicos* recomenda que “se não houver nenhum acordo entre os envolvidos, o caso deve ser devolvido ao processo de justiça criminal estabelecido e deve-se decidir, o mais rapidamente possível, sobre como proceder”.¹²¹ Acrescenta ainda que a impossibilidade de se chegar a um acordo não deve ser usada contra o ofensor em procedimentos subsequentes da justiça criminal. No entanto, é possível que um processo restaurativo seja bem-sucedido mesmo sem um acordo para buscar ações futuras. A vítima, por exemplo, pode ficar satisfeita por ter tido a chance de dizer ao ofensor como foi afetada pelo crime e ouvi-lo reconhecer a sua responsabilidade.

¹²⁰ Resolution Institute (2019), *Accreditation and Specialist Endorsements: A guide to the accreditation system and accreditation assessment*, New Zealand: Resolution Institute and PACT: www.resolution.institute/documents/item/1958.

¹²¹ Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo.

Assunção de responsabilidade e monitoração de cumprimento

Dependendo da estratégia de restauração usada, pode haver uma lista extensa de responsabilidades reparadoras, requisitos de tratamento e (em comunidades indígenas) de cura tradicional e rituais de construção da comunidade. Os *Princípios Básicos* (parágrafo 7) afirmam que “deve-se chegar a um acordo de modo voluntário e este deve conter apenas obrigações razoáveis e proporcionais”. Deve haver mecanismos para monitorar o cumprimento dos termos de qualquer acordo alcançado no processo restaurativo. Monitorar o cumprimento é muito importante para garantir a credibilidade do programa na comunidade e no sistema de justiça criminal.

Cada programa restaurativo deve determinar como monitora o cumprimento pelos ofensores e por outras pessoas dos termos do acordo alcançado durante o processo restaurativo. Existem várias maneiras de estabelecer esses mecanismos de monitoração, que não têm necessariamente de se enquadrar no próprio programa. A tarefa pode ser atribuída a outra instituição, como a polícia, um agente penitenciário ou organização que trabalha com ofensores, para ajudá-los a implementar seu plano de reabilitação (por exemplo, uma unidade de tratamento de drogas, um serviço de aconselhamento ou uma instituição financeira). Em muitos países de baixa renda, a confiança é colocada na influência da autorregulação social e nos próprios membros da comunidade para monitorar o cumprimento do acordo das pessoas envolvidas.

No caso dos círculos de sentença, os acordos estão sujeitos à análise de um juiz, que solicitará relatórios regulares do comitê de justiça (responsável pela administração do processo) e dos grupos de apoio. Os juízes podem fortalecer o processo de fiscalização na conclusão do círculo atribuindo responsabilidades de monitoramento. O juiz também pode suspender uma decisão final sobre penas de prisão ou outras sanções enquanto se aguarda o cumprimento das obrigações a serem verificadas em uma audiência de acompanhamento.

O parágrafo 17 dos *Princípios Básicos* estipula que “o insucesso na implementação de um acordo feito no decorrer de um processo restaurativo deve ser devolvido ao programa restaurativo ou, se exigido por lei interna, ao processo da justiça criminal e deve-se tomar a decisão sobre como proceder o mais rapidamente possível”.¹²² Da mesma forma, “o insucesso na implementação de um acordo, em vez de uma decisão judicial ou julgamento, não deve ser usado como justificativa para uma sentença mais severa em procedimentos subsequentes da justiça criminal”. Em alguns sistemas de justiça, pode haver uma obrigação legal de uma autoridade monitorar os ofensores e seus compromissos como parte de um processo de justiça restaurativa.

Por exemplo, na Áustria, quando um ofensor deixa de fazer os pagamentos financeiros previstos num acordo de mediação entre vítima e ofensor, o assistente social/mediador responsável pelo caso entrará em contato com o ofensor para perguntar sobre as razões do não pagamento. Geralmente, uma solução pode ser encontrada para a situação. No entanto, se não houver resposta do ofensor apesar das repetidas intervenções e lembretes por escrito, o caso é reenviado ao Ministério Público para continuação. O mediador informa a vítima sobre a possibilidade de pedir uma indenização, seja no decurso do processo penal ou iniciando um processo cível.

¹²² Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo.

5.6 Serviços de apoio a programas disponíveis e eficazes

Na medida em que um programa de justiça restaurativa está diretamente relacionado à tentativa de criar uma comunidade de cuidados, oferecendo apoio e assistência às vítimas, ou auxiliando o ofensor na sua reabilitação e reintegração social, haverá a necessidade de contar com outros serviços de apoio e recursos da comunidade. Dentre eles, podem estar serviços como centros de tratamento de drogas e álcool, programas de apoio à recuperação, tratamento de saúde mental, apoio ao emprego e programas de apoio religioso ou espiritual. Quando esses serviços existem, pode ser simplesmente uma questão de criar as parcerias certas ou desenvolver os acordos adequados entre agências e protocolos de intercâmbio de serviços. Em outras situações e comunidades, onde os serviços adequados não existem ou não são acessíveis aos ofensores ou às vítimas, pode ser essencial desenvolvê-los em conjunto com o programa de justiça restaurativa.

5.7 O envolvimento comunitário e as relações com os meios de comunicação social

Tipicamente, os programas de justiça restaurativa atribuem um papel à comunidade para atuar no processo restaurativo. Em alguns casos, a comunidade foi vítima direta ou indireta do crime. A forma como um programa de justiça restaurativa define “comunidade” é um fator crucial para determinar a natureza e extensão da participação em seu processo. Infelizmente, o conceito de “comunidade” costuma ser difícil de operacionalizar em termos práticos.

As perguntas a seguir geralmente precisam de uma resposta prática. Deixando de lado a questão da vontade de uma comunidade de se envolver em um processo de justiça restaurativa, pode-se presumir que existe necessariamente uma comunidade que pode estar envolvida? Pode-se presumir que todos os participantes de um processo de justiça restaurativa sejam membros da mesma comunidade, em especial quando tantos ofensores são eles próprios marginalizados ou fazem parte de grupos marginalizados? Os ofensores que não fazem parte da comunidade afetada pelo crime devem ser excluídos de um processo de justiça restaurativa? A comunidade é sempre necessariamente benevolente?

Na prática, os programas de justiça restaurativa tendem a definir o que é comunidade de várias maneiras. Muitos processos restaurativos envolvem comunidades de apoio ou comunidades cuidadoras em torno das vítimas e ofensores. Quando a ênfase está na necessidade de apoiar as vítimas e os ofensores, às vezes fala-se de uma “comunidade cuidadora”, formada por aqueles que foram diretamente afetados pelo crime, que podem participar da resolução do conflito, facilitar a reintegração do ofensor ou dar apoio às vítimas.¹²³ O termo ‘comunidade’ também pode se referir àqueles que representam simbólica ou oficialmente uma comunidade (por exemplo, voluntários servindo em um painel comunitário, líderes comunitários locais, anciãos).

Em muitas abordagens de justiça restaurativa, os membros da comunidade têm um papel mais amplo na resolução de conflitos e na construção de acordos a serem cumpridos pelos ofensores e, às vezes, também por outras pessoas. A natureza e a extensão do envolvimento da comunidade nos vários programas de justiça restaurativa variam consideravelmente. Por exemplo, na mediação entre vítima e ofensor, a comunidade está ausente e o processo reúne um mediador, o ofensor e a vítima. No círculo de sentença, por outro lado, o processo é aberto a todos os membros de um bairro, aldeia ou grupo indígena.

¹²³ Hoyle e Rosenblatt (2016), “Looking Back to the Future”; Schiff, M. (2007), “Satisfying the Needs and Interests of Stakeholders”, in Johnstone, G. e Van Ness, D. (orgs.), *Handbook of Restorative Justice*, Cullompton: Willan Publishing, p. 228-264.

Alguns membros da comunidade podem, em princípio, ver um processo de justiça restaurativa como mais brando e menos eficaz na prevenção do crime do que o sistema de justiça criminal tradicional e sua dependência da punição. Um programa de justiça restaurativa pode dar a impressão de permitir que a punição do ofensor seja leve demais, em especial em casos de crimes mais graves. Portanto, é sempre importante desenvolver materiais e iniciativas para educar a comunidade sobre os princípios e práticas da justiça restaurativa e o papel que os membros da comunidade podem desempenhar. Para um impacto de longo prazo, a justiça restaurativa pode ser incluída nos currículos escolares e universitários.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. Dentre os principais fatores responsáveis pelo bom funcionamento de um programa de justiça restaurativa estão a promoção de encaminhamentos apropriados, conscientização sobre as opções restaurativas, envolvimento seguro e significativo das vítimas, envolvimento de profissionais de justiça criminal, preparação adequada dos participantes, facilitação competente do processo, o apoio efetivo ao programa e relações positivas com a comunidade.
2. O encaminhamento a programas pode ser feito pela polícia, Ministério Público, funcionários penitenciários, organizações não governamentais e outras fontes da comunidade. A própria vítima ou ofensor também podem solicitá-lo. Em muitas jurisdições, as diretrizes para o encaminhamento de casos são definidas na legislação, enquanto em outras, o processo é estabelecido em políticas ou por meio de acordos entre órgãos.
3. Ao projetar um programa novo, deve-se levar muito a sério e abordar as preocupações legítimas dos funcionários que são, em última instância, responsáveis por essas decisões de encaminhamento e por como elas são vistas pelas vítimas e pela comunidade.
4. Os programas devem ter uma estratégia contínua para dar informações sobre as opções restaurativas às vítimas, ofensores, comunidade e funcionários do sistema de justiça, em todos os níveis, que estão em posição de encaminhar os casos para o programa.
5. Os coordenadores de programa podem usar técnicas para promover encaminhamentos eficazes, como:
 - Articular e comunicar diretrizes de encaminhamento claras com relação a procedimentos e critérios;
 - Disponibilizar consultas permanentes e fazer campanhas de comunicação para incentivar profissionais do sistema de justiça;
 - Desenvolver protocolos de cooperação interinstitucionais;
 - Implementar protocolos de compartilhamento de dados;
 - Desenvolver procedimentos acordados para avaliações de adequação;
 - Dar *feedback* e informação sobre o caso em tempo hábil para a instituição que fez o encaminhamento;
 - Dar informações sobre o funcionamento e desempenho do programa.
6. Devem ser tomadas medidas para promover a participação da vítima em programas de justiça restaurativa; elas têm o direito de ser informadas sobre essa possibilidade.
7. É importante garantir que o processo restaurativo e o tipo de diálogo proposto sejam suficientemente flexíveis para se adaptar às necessidades, capacidades e tradições culturais de uma ampla gama de vítimas e ofensores.
8. Em muitos casos, a instituição que encaminha deve exercer a devida diligência e estabelecer que o encaminhamento para um processo restaurativo não esteja colocando a vítima ou o ofensor em risco de vitimização ou intimidação. Deve-se avaliar com cuidado os riscos dos participantes e a adequação do programa às pessoas envolvidas.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE (cont.)

9. A preparação dos participantes antes de um processo de justiça restaurativa é crucial para que ele seja bem-sucedido e justo. Antes de concordar em participar de um processo restaurativo, os participantes devem ser plenamente informados sobre os seus direitos, a natureza do processo, as possíveis consequências de sua decisão e os detalhes dos procedimentos de reclamação.
10. Na fase preparatória deve haver uma avaliação de adequação e uma avaliação da disposição (ou motivação) dos participantes para se envolverem genuinamente no processo.
11. O papel dos facilitadores é crucial para que o processo restaurativo tenha bons resultados. Eles devem ser recrutados, selecionados, treinados e supervisionados cuidadosamente.
12. Um objetivo importante de um processo de justiça restaurativa, além de fomentar o diálogo, é a busca por um acordo. Os acordos devem ser alcançados por meio do diálogo e consenso entre todas. Cada acordo deve ser adaptado às necessidades específicas da vítima do crime, do ofensor e da comunidade.
13. É preciso que haja mecanismos para monitorar o cumprimento dos termos do acordo resultante de um processo restaurativo.
14. Os programas de justiça restaurativa devem encontrar maneiras de envolver positivamente a comunidade, em geral usando meios de comunicação social, e desenvolver um apoio comunitário amplo. Devem ter um plano de comunicação sólido, baseado na honestidade e na transparência, mesmo que esta seja, por vezes, limitada para proteger a privacidade dos participantes do programa.

6. A justiça restaurativa como resposta a crimes graves

A justiça restaurativa é uma abordagem poderosa. Na Reunião do Grupo de Especialistas sobre Justiça Restaurativa em Matéria Criminal de 2017 observou-se que, nos últimos 15 anos, notaram-se resultados promissores em relação a uma grande diversidade de situações, incluindo crimes graves, casos com grande número de vítimas e ofensores, crimes de ódio e conflitos intergrupais, bem como abusos históricos, sistêmicos ou institucionalizados e violações de direitos humanos.¹²⁴

Ao contrário das frequentes suposições de que a justiça restaurativa é “essencialmente um complemento periférico ao funcionamento principal do sistema de justiça criminal”,¹²⁵ profissionais e pesquisadores descobriram que ela pode ser benéfica em situações que envolvem crimes graves, se não como uma alternativa para o sistema de justiça criminal, pelo menos como complemento a ele. Qualquer crime pode, é claro, ter consequências graves para a vítima e outras pessoas envolvidas. No entanto, para os fins deste capítulo, serão citados principalmente crimes como violência contra parceiro íntimo, homicídio, agressões violentas graves, crimes sexuais, crimes de ódio e violência contra crianças.

Embora os programas de justiça restaurativa tenham sido, em grande parte, reservados para ofensores primários ou crimes relativamente menores,¹²⁶ suas qualidades de recuperação podem ser ainda mais robustas em situações que envolvem crimes graves. Observou-se que a experiência de empoderar a vítima associada à justiça restaurativa, mesmo em casos de violência grave, pode combater a humilhação, a sensação de falta de poder, a falta de informação e a perda de controle que tendem a resultar dos principais processos da justiça criminal. A justiça restaurativa também pode ser bastante eficaz para os ofensores que têm padrões bem estabelecidos de cometer crimes graves.¹²⁷

A justiça restaurativa pode dar acesso a um processo mediado para ajudar as vítimas a lidar com a sua necessidade de entender o porquê de um evento ter ocorrido ou de encontrar o ofensor por outras razões pessoais. Por exemplo, a conferência pode tratar de qualquer tipo de crime, até os violentos e outros crimes graves.¹²⁸ Mesmo em casos com grande dano à vítima, nos quais pode haver hesitação em encaminhar devido à gravidade do crime, pode haver um benefício considerável para as vítimas.¹²⁹

¹²⁴ *Outcome of the Expert Group Meeting on Restorative Justice in Criminal Matters: Report of the Secretary-General*, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Twenty-seventh session, E/CN.15/2018/13.

¹²⁵ Cunneen, C. (2010), “The Limitations of Restorative Justice”, in Cunneen, C. e Hoyle, C. (orgs.), *Debating Restorative Justice*, Oxford: Hart Publishing, p. 101-187, p. 184.

¹²⁶ Shapland, et al. (2011), *Restorative Justice in Practice*.

¹²⁷ Sherman, L. e Strang, H. (2012), “Restorative Justice as Evidence-based Sentencing”, in Petersilia, J. e Reitz, K. (orgs.), *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*, Oxford: Oxford University Press, p. 215-243.

¹²⁸ Zinsstag, et al. (2011), *Conferencing: A way forward for restorative justice in Europe*.

¹²⁹ Strang, H. (2012), “Conferencing and victims”, in Zinsstag, E. e Vanfraechem, I. (orgs.), *Conferencing and Restorative Justice: International practices and perspectives*, Oxford: Oxford University Press, p. 82-98.

O envolvimento da vítima em um processo de justiça restaurativa após um crime grave pode ocorrer em vários estágios do sistema de justiça criminal, usando diferentes meios de comunicação entre a vítima e o ofensor. Embora o contato mediado possa não fazer com que a dor das vítimas desapareça, o ódio que ela sente contra o ofensor e que a consome por dentro, em certos casos, pode se tornar menos intenso e permitir que as vítimas tenham uma oportunidade de processar o que aconteceu com elas.¹³⁰

A justiça restaurativa também pode ser uma resposta apropriada nos casos em que crianças são vítimas de violência.¹³¹ A justiça restaurativa pode oferecer um ambiente onde crianças que são vítimas podem, com o apoio de familiares, amigos ou pessoa/defensor de apoio, participar de um processo que atenda às suas diversas necessidades, gerando capacidade para enfrentar a situação e potenciando desenvolvimento, além de poder evitar mais traumas para as crianças que poderiam ter lugar com a exposição a processos de justiça hostis e adversariais que, de outro modo, poderiam ter lugar. O sucesso dessa abordagem, do ponto de vista dos direitos e necessidades da criança, depende de até que ponto a participação da criança é voluntária, se houve preparação adequada e se há apoio em todo o processo.

No documento *Implementation Plan for Criminal Justice Systems to Prevent and Respond to Violence against Women*⁴, o UNODC incentiva os Estados-Membros a desenvolverem diretrizes sobre o uso de processos de justiça restaurativa também no contexto da violência contra as mulheres. Os casos de alto risco devem ser excluídos e as vítimas devem ser plenamente informadas e dar o seu consentimento livre ao processo. Além disso, os encaminhamentos para a justiça restaurativa só devem ocorrer depois que o crime tiver sido formalmente reportado às autoridades e o Ministério Público ou o juízo competente tiver dado a sua aprovação.¹³²

Vários países também desenvolveram normas de justiça restaurativa para casos de violência familiar e sexual. Por exemplo, a Nova Zelândia publicou normas de justiça restaurativa para casos de violência doméstica e violência sexual.¹³³ A sensibilidade necessária nesses casos exige que se observem salvaguardas adicionais e que sejam tomadas precauções.

A aplicação da justiça restaurativa a casos que envolvem crimes graves deve, obviamente, ser feita com grande cautela e com salvaguardas eficazes para proteger as vítimas e seus direitos.¹³⁴ Embora os possíveis benefícios dos processos de justiça restaurativa em casos de violência em relacionamentos íntimos, abuso infantil e crimes de gênero possam ser consideráveis, talvez o ideal seja não pender excessivamente para o otimismo ao aplicar essa abordagem e permanecer consciente do impacto traumático, às vezes profundo, que o crime teve nas vítimas.¹³⁵

Enquanto a controvérsia continua sobre a adequação e os riscos associados à justiça restaurativa em situações que envolvem crimes graves, houve progresso suficiente para concluir que a justiça restaurativa pode preencher lacunas deixadas pela justiça criminal convencional e ser mais sensível às necessidades das vítimas.

¹³⁰ Barrile, L.G. (2015), "I Forgive You, But You Must Die: Murder victim family members, the death penalty, and restorative justice", *Victims and Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice*, 10(3), p. 239-269, p. 243. Ver também: Bolitho (2017), "Inside the Restorative Justice Black Box".

¹³¹ Gal, T. (2011), *Child Victims and Restorative Justice*, New York: Oxford University Press.

¹³² UNODC (2017), *Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women*, New York: United Nations, p. 77.

¹³³ Ministry of Justice of New Zealand (2013), *Restorative Justice Standards for Sexual Offending Cases*, Wellington, New Zealand: Ministry of Justice: www.resolution.institute/documents/item/3827; Ministry of Justice of New Zealand (2018), *Restorative Justice Practice Standards for Family Violence Cases*, Wellington, New Zealand: Ministry of Justice: www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/rj-specialist-standards-in-family-violence-cases-2018.pdf.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Gustafson (2005), "Exploring Treatment and Trauma Recovery Implications of Facilitating Victim Offender Encounters in Crimes of Severe Violence".

6.1 Preocupações comuns em casos de crimes graves

Devido às preocupações expressas sobre a adequação da justiça restaurativa em casos de crimes graves e violentos, a implementação de programas de justiça restaurativa nessas situações tem ocorrido com muita cautela. Existem muitas razões para isso, dentre as quais: preocupações com a segurança das vítimas; a circunstância de que frequentemente há um desequilíbrio de poder entre o ofensor e a vítima; o impacto traumático do crime na vítima, bem como a preocupação de que o próprio processo de justiça restaurativa possa agravar o trauma; o receio de que a vítima possa ser revitimizada pelo processo; a possível falta de sinceridade do ofensor; a perspectiva fraca de resolução de conflitos; a necessidade de avaliar as vítimas e garantir que estejam psicologicamente preparadas para participar de um processo de justiça restaurativa; e a falta de serviços de assistência às vítimas para acompanhamento de apoio. Essas preocupações geralmente estão presentes quando de um crime grave, mas podem-se aplicar de forma diferente dependendo do tipo de crime. Salvaguardas legais e processuais são, portanto, necessárias para garantir que os processos de justiça restaurativa não sejam prejudiciais aos participantes, especialmente às vítimas. Seguem algumas análises dessas preocupações e como elas podem ser resolvidas.

CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES NO ENVOLVIMENTO DE VÍTIMAS DE CRIMES GRAVES

Trauma: Um crime grave costuma ter um impacto traumático na vítima. Existe a preocupação de que o próprio processo de justiça restaurativa possa agravar o trauma e o receio de que a vítima possa ser novamente vitimada pelo processo.

Segurança das vítimas: Por causa das preocupações com a segurança das vítimas, a justiça restaurativa deve frequentemente ser acompanhada e apoiada por outras formas de intervenção e é necessário tomar medidas especiais para garantir a segurança das vítimas antes do processo, durante seu curso e depois dele.

Avaliação da vítima: É necessário avaliar as vítimas para garantir que estejam psicologicamente preparadas para participar de um processo de justiça restaurativa.

Apoio à vítima: As vítimas precisam de apoio antes, durante e depois de participar de um processo de justiça restaurativa. A falta de serviços de assistência às vítimas para acompanhamento de apoio é uma preocupação frequente devido à falta de recursos adequados nas comunidades.

Conformidade do ofensor: Também são frequentes as reclamações das vítimas que participaram de um processo restaurativo sobre a falta de medidas eficazes para garantir a sua proteção contínua e que o ofensor cumpra o acordo.

Desequilíbrio de poder: A justiça restaurativa pode expor as vítimas a maiores riscos de danos devido a desequilíbrios de poder que tendem a estar presentes em relacionamentos que envolvem violência e abuso contínuos. Os *Princípios Básicos* (parágrafo 9) explicam que as “disparidades que levam a desequilíbrios de poder, assim como diferenças culturais entre os participantes, devem ser consideradas na análise de um caso e na condução de um processo restaurativo”.^a

Pressão sobre a vítima: As vítimas podem sentir-se constrangidas por outras pessoas, intimidadas pelo ofensor ou impedidas de discordar ou fazer valer sua voz por medo de represálias.

^a Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo.

Segurança das vítimas

O uso da justiça restaurativa em casos de crimes graves deve ser acompanhado e apoiado por filtros de segurança e medidas adicionais para garantir a segurança das vítimas antes, durante e depois do processo. É essencial que vítimas e ofensores passem por avaliações adequadas e contínuas e uma preparação completa para poderem participar.

Isso pode incluir o uso de ferramentas de avaliação de risco para verificar a elegibilidade de um caso, se a vítima está pronta para participar do processo de justiça restaurativa, bem como o desenvolvimento de um plano de segurança para ela e a emissão, monitoramento e execução de medidas protetivas pelos tribunais. Também é possível, em alguns casos, recorrer a um processo composto por múltiplos círculos para ajudar a mitigar os riscos envolvidos. Sempre que necessário, um plano de segurança ou mitigação de risco deve ser desenvolvido e implementado. As agências de apoio à vítima podem ajudar a salvaguardar os direitos da vítima durante o processo de justiça restaurativa.

GESTÃO DE RISCO EM UM PROCESSO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

Um plano de gestão de risco ou “mitigação de risco” é um documento que:

- Identifica fontes em potencial de danos aos participantes
- Avalia a probabilidade de que algo aconteça
- Considera as consequências negativas caso algo efetivamente ocorra
- Determina especificamente o que será feito para mitigar esses riscos.^a

^a Ministério da Justiça da Nova Zelândia (2017), *Restorative Justice: Best Practice Framework*, Wellington, New Zealand: Ministry of Justice.

Seja por receio de que o processo possa afetar adversamente a vítima ou por superestimar o risco representado pelos ofensores, os profissionais da justiça criminal e os prestadores de serviços às vítimas por vezes resistem ao envolvimento das vítimas em programas de justiça restaurativa. No entanto, é importante oferecer uma oportunidade para que elas façam suas próprias escolhas bem fundamentadas para evitar excluir a possibilidade de diálogo e reparação.¹³⁶

Vítimas de crimes graves indicaram como é mais provável conquistar sua participação, e o momento de um contato mediado tem muita importância. Um estudo da Holanda sugere que o nível de dano percebido pela vítima em relação ao crime parece afetar a sua vontade de participar e se beneficiar dos serviços de mediação entre vítima e ofensor. Por exemplo, vítimas de crimes mais graves tendem a ter sentimentos mais fortes de medo e preocupação com sua segurança. Como estados emocionais mais intensos costumam surgir após crimes violentos, os profissionais de justiça criminal devem considerar o estado psicológico das vítimas para escolher o momento do contato mediado. Vítimas de crimes mais violentos podem não querer participar da justiça restaurativa no início do processo penal (fase de acusação), preferindo o contato mediado com o ofensor em uma fase posterior (na fase de execução da pena ou antes da soltura), quando os ânimos já estiverem mais calmos.¹³⁷

As vítimas também indicaram estar mais propensas a participar da justiça restaurativa caso seja aplicada uma abordagem proativa de contato. Um pequeno grupo de vítimas de crimes graves do Canadá e da Bélgica que decidiu participar de um processo restaurativo indicou: preferir receber informações sobre as oportunidades de se envolver na justiça restaurativa do que não saber sobre ela; preferir ser convidado a participar de um processo restaurativo por meio de contato pessoal (em vez de uma carta) e como parte dos procedimentos normais da justiça criminal; e querer saber se sua participação permaneceria em caráter voluntário.¹³⁸

¹³⁶ Mercer, V., Sten Madsen, K., Keenan, M. e Zinsstag, E., (2015), *Doing Restorative Justice in Cases of Sexual Violence: A practice guide*, Leuven: Leuven Institute of Criminology.

¹³⁷ Zebel, et al. (2017), “Crime Seriousness and Participation in Restorative Justice”.

¹³⁸ Van Camp e Wemmers (2016), “Victims’ Reflections on the Protective and Proactive Approaches to the Offer of Restorative Justice”.

Enquanto que durante um processo da justiça formal, as vítimas podem ser ainda mais vitimizadas, por exemplo, por não terem sua segurança levada em consideração na decisão do caso, por não serem informadas do processo ou não terem voz, é também possível que isso aconteça durante o processo de justiça restaurativa. Para evitar essas consequências negativas, é preciso que: os facilitadores tenham competências especializadas; trabalhem com base em uma avaliação válida e contínua da situação e dinâmica do processo; e haja medidas disponíveis para proteger a segurança mental e física de todos os participantes. Os facilitadores devem poder ajustar o processo a qualquer momento para lidar com desequilíbrios de poder que venham a ocorrer entre os participantes. Isso significa que eles devem conseguir reconhecer diferenciais de poder que possam impedir o sucesso do processo de justiça restaurativa ou ter um impacto prejudicial sobre os participantes, e lidar com isso. Entre essas competências está a capacidade de compreender, reconhecer e responder apropriadamente aos efeitos do trauma que venham a se manifestar quando os participantes se envolvem no processo e o que acontece como resultado.

Desequilíbrio de poder

Um dos principais objetivos da justiça restaurativa é empoderar as vítimas. Há provas abundantes que um processo restaurativo em casos que envolvem crimes graves ou violentos pode realmente empoderar as vítimas e ajudá-las a superar alguns dos efeitos traumáticos de sua vitimização.¹³⁹ A justiça restaurativa pode promover um sentido de autodeterminação para os que foram prejudicados e dar-lhes a oportunidade de participar ativamente do processo.¹⁴⁰ As pessoas prejudicadas também podem escolher quem estará lá para apoiá-las, compartilhar e guardar as informações como acharem melhor e solicitar o modo de reparação que melhor atenda aos seus objetivos de justiça.¹⁴¹

No entanto, em alguns casos, um desequilíbrio de poder entre vítima e ofensor durante um processo de justiça restaurativa pode colocar as vítimas em risco de sofrer mais danos. Há quem argumente que nunca é possível para vítimas de violência doméstica (inclusive crianças) entrarem na mediação em igualdade de condições com o ofensor e que ele sempre será dominante. Dado que a justiça restaurativa é uma troca interacional, o processo deve levar em conta a circunstância de que os padrões de comunicação entre os envolvidos são frequentemente caracterizados pela coerção por parte do agressor e falta de autodeterminação da vítima.¹⁴² Portanto, a probabilidade de se chegar a um acordo que reequilibre esses diferenciais de poder pode ser difícil de alcançar.

Como enfatizado nos *Princípios Básicos* (parágrafo 9), os processos restaurativos devem considerar o impacto dos desequilíbrios de poder entre vítima e ofensor (ou outros envolvidos no processo) que têm o potencial de colocar um deles em desvantagem durante o processo. Entre as disparidades a ser consideradas estão gênero, idade, capacidade intelectual, fatores raciais, étnicos ou culturais ou qualquer outro atributo que comprometa significativamente a capacidade de uma pessoa de ter liberdade para decidir participar ou de participar em pé de igualdade do processo. Esses desequilíbrios de poder também devem ser considerados no encaminhamento dos casos para o processo de justiça restaurativa.

¹³⁹ Pelikan (2010), "On the Efficacy of Victim-offender Mediation in Cases of Partnership Violence in Austria, or Men Don't Get Better but Women Get Stronger".

¹⁴⁰ Goodmark, L. (2018), "Restorative Justice as Feminist Practice", *The International Journal of Restorative Justice*, 1 (3), p. 372-384.

¹⁴¹ Marsh, F. e Wager, N.M. (2015), "Restorative Justice in Cases of Sexual Violence: Exploring the views of the public and survivors". *Probation Journal*, 62(4), p. 336-356; Koss, M.P., Wilgus, J.K. e Williamsen, K.M. (2014), "Campus Sexual Misconduct: Restorative justice approaches to enhance compliance with Title IX guidance", *Trauma, Violence, and Abuse*, 15(3), p. 242-257.

¹⁴² Johnsen, P. e Robertson, E. (2016), "Protecting, Restoring, Improving: Incorporating therapeutic jurisprudence and restorative justice concepts into civil domestic violence cases", *University of Pennsylvania Law Review*, 164(6), p. 1557-1586.

A questão do desequilíbrio de poder tem importância especial em casos de violência em relacionamentos íntimos e violência sexual. Os facilitadores devem estar muito cientes da manipulação e intimidação sutil da vítima pelo agressor antes de um processo restaurativo, ao longo dele e depois. Caso contrário, há grande probabilidade de revitimização. Os facilitadores devem receber formação abrangente sobre a dinâmica da violência, dominação e poder. Além disso, devem ser treinados para garantir que a dinâmica da reunião restaurativa permaneça positiva e não ameaçadora, e que o equilíbrio seja mantido durante o diálogo. Pessoas de apoio, familiares, amigos e profissionais também podem ajudar a restaurar um equilíbrio saudável.

Os efeitos do trauma

Profissionais da justiça criminal, inclusive assistentes sociais e voluntários, trabalham regularmente com clientes que têm histórico de traumas. O cuidado informado sobre o trauma (*trauma-informed care*, TIC) é uma abordagem que tem a força como base e pode evitar a revitimização do cliente, uma vez que reconhece que os sobreviventes do trauma são emocionalmente vulneráveis, mas muitas vezes também resilientes. O TIC pode ser aplicado em diversos cenários. É fundamentado por vários princípios (em vez de práticas) que promovem “segurança, confiabilidade e transparência, apoio de pares, colaboração e reciprocidade, voz e escolha e questões culturais, históricas e de gênero”.¹⁴³ Em um processo de justiça restaurativa, qualquer participante pode estar a sofrer as consequências de uma experiência traumática, seja ela relacionada com o crime ou não. Os facilitadores do processo, sejam voluntários ou profissionais, devem compreender os efeitos do trauma, reconhecer seus sintomas e sinais (inclusive neles mesmos) e estar familiarizados com a comunicação e intervenções informadas sobre o trauma. O processo de justiça restaurativa deve permanecer flexível e incluir mecanismos de acompanhamento e serviços adequados de apoio à vítima e ao ofensor.

Assunção de responsabilidade e cumprimento

As vítimas que participam de um processo restaurativo reclamam por vezes da falta de responsabilização do ofensor. Além disso, como o processo é, em geral, uma intervenção relativamente pontual e de curto prazo, deve ser acompanhado com monitoramento e fiscalização cuidadosos. Atualmente, na maioria dos países, não há um mecanismo de acompanhamento obrigatório após a conclusão do processo. Porém, quando o resultado deste é um acordo de reparação ou uma obrigação de que o ofensor passe por terapia para controlar a raiva, formação em antiviolência ou tratamento de dependência química, o cumprimento dessa obrigação deve ser monitorado e ser obrigatório, seja imposto por um tribunal ou não.

Serviços de apoio e acompanhamento às vítimas

A falta de serviços de assistência às vítimas durante o processo de justiça restaurativa e na fase de acompanhamento costuma ser uma preocupação. Apesar dos vários níveis de capacidade da comunidade, os profissionais de justiça restaurativa devem conhecer os serviços de apoio às vítimas disponíveis localmente e seus critérios de encaminhamento para garantir que o encaminhamento adequado e oportuno para esses serviços ocorra antes, durante e depois do processo.

¹⁴³ Levenson, J. (2017), “Trauma-informed Social Work Practice”, *Social Work*, 62(2): 105-112; Kezelman C.A. e Stavropoulos P.A. (2018), “Talking About Trauma: Guide to conversations and screening for health and other service providers”, Blue Knot Foundation: www.blueknot.org.au/Portals/2/Newsletter/Talking%20About%20Trauma%20Services_WEB.pdf?ver=2018-04-06-160830-11.

Segundo as vítimas, as informações sobre os serviços e abordagem das vítimas não devem vir apenas da justiça restaurativa ou da equipe de serviços de apoio às vítimas, mas também de outros profissionais da justiça criminal (por exemplo, a polícia) ao longo do processo.¹⁴⁴

Envolvimento da comunidade no contexto de crimes graves

A idealização da *comunidade* no contexto de crimes graves pode ser motivo de preocupação. Quando a violência ocorre no contexto familiar ou em outras relações íntimas, pode ser difícil definir o papel e a relevância da comunidade no processo de justiça restaurativa. Isso pode envolver questões sobre o papel da comunidade, dada a rejeição e o ostracismo que algumas vítimas vivenciam após relatar um crime, atitudes comunitárias problemáticas, dificuldades de integração para mulheres de diversas origens, e níveis variados de recursos comunitários para dar apoio às vítimas.¹⁴⁵ Nem todas as comunidades estão bem posicionadas e prontas para participar dessas formas de justiça restaurativa, e devem-se evitar suposições desarrazoadas sobre a “comunidade”.¹⁴⁶

6.2 Justiça restaurativa para tipos específicos de crimes graves

Além das preocupações gerais mencionadas acima, outros fatores devem ser considerados na implementação de programas de justiça restaurativa para tipos específicos de crimes graves.

Violência em relacionamento íntimo

O ciclo contínuo de agressão que caracteriza a violência em relacionamentos íntimos (incluindo violência doméstica e contra crianças) geralmente tem origem em padrões bem estabelecidos de controle e subordinação nos relacionamentos. Essas dinâmicas criam desafios especiais para um processo restaurativo¹⁴⁷ e, sem as salvaguardas adequadas, as perspectivas de resultados restaurativos podem ser prejudicadas.¹⁴⁸

Devido às preocupações com a segurança da vítima e desequilíbrios de poder em situações de violência em relacionamentos íntimos, com frequência a justiça restaurativa deve ser acompanhada e apoiada por outras formas de intervenção. Em todos os casos, a decisão deve se basear em uma avaliação dos riscos no processo de justiça restaurativa para garantir a segurança das vítimas durante e após o processo e minimizar os riscos de novos traumas e vitimização.

¹⁴⁴ Wemmers e Van Camp (2016), *The Offer of Restorative Justice to Victims of Violent Crime*.

¹⁴⁵ Rubin, P. (2010), “A Community of One’s Own? When women speak to power about restorative justice.”, in Ptacek, J. (org.), *Restorative Justice and Violence against Women*, New York: Oxford University Press, p. 79-102, p. 98.

¹⁴⁶ Stubbs, J. (2010), “Restorative Justice, Gendered Violence, and Indigenous Women”, in Ptacek, J. (org.), *Restorative Justice and Violence against Women*, New York: Oxford University Press, p. 103-120.

¹⁴⁷ Rubin (2010), “A Community of One’s Own?”; Uotila, E. e Sambou, S. (2010), “Victim-Offender Mediation in Cases of Intimate Relationship Violence: Ideals, attitudes and practises in Finland”, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11(2), p. 189-207.

¹⁴⁸ Stubbs, J. (2004), *Restorative Justice, Domestic Violence and Family Violence*, Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse, Issues Paper 9; Stubbs, J. (2007), “Beyond Apology? Domestic violence and critical questions for restorative justice”, *Criminology and Criminal Justice*, 7(2), p. 169-187.

Outras preocupações foram expressas sobre como a justiça restaurativa em tais situações, especialmente como forma de suspensão do processo penal ou alternativa a ele, pode banalizar crimes violentos, transformá-los em um assunto particular e deixar de denunciá-los socialmente. Sobretudo para crimes cuja gravidade só foi reconhecida recentemente — ou em alguns países, onde ainda não são reconhecidos como graves, como violência contra mulheres e violência doméstica —, há o receio de que a justiça restaurativa relegue tais crimes à categoria de “crimes menores”, afastando-os do processo penal convencional. Por esta razão, a política da Associação dos Chefes de Polícia da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte para violência doméstica/abuso doméstico, por exemplo, não apoia o uso da justiça restaurativa para estipular resultados nesta área. No entanto, reconhece que pode ser apropriado em casos específicos.¹⁴⁹

Outros também concordam que, uma vez que a segurança é uma preocupação fundamental entre as vítimas de violência em relacionamentos íntimos, existem outros riscos que um processo restaurativo, como a mediação entre vítima e ofensor, pode representar. Alguns desses riscos são que a vítima se sinta intimidada pelo parceiro ofensor, que reprima discordâncias ou não faça valer a própria voz por medo de represálias posteriores. Como existe um risco razoável de que o parceiro ofensor também possa manipular o processo de justiça restaurativa, há uma probabilidade considerável de que o resultado dessa interação seja inadequado, um desperdício dos recursos da justiça e prejudicial para a vítima.¹⁵⁰

Por essas razões, o uso da justiça restaurativa em casos de violência em relacionamentos íntimos exige medidas eficazes para garantir o bem-estar e a segurança das vítimas, um serviço de facilitadores especialmente treinados e um processo e critérios adequados para avaliar o risco envolvido para a vítima e outros. Na Áustria, por exemplo, para proteger os direitos e interesses das vítimas de violência doméstica durante a execução de medidas de derivação, a mediação entre vítima e ofensor não é obrigatória para as autoridades que atuam no processo nem deve ser imposto à vítima, e certos critérios explícitos devem ser atendidos antes de haver o encaminhamento para um processo de mediação. Portanto, é importante estabelecer normas mínimas para a aplicação da justiça restaurativa em casos de violência doméstica e violência por parceiro íntimo. Essas normas podem ser aplicadas em casos de violência praticada por parceiro íntimo e em casos de violência doméstica, como violência contra pais, filhos ou entre familiares.¹⁵¹

Em uma pesquisa de satisfação das vítimas feita em nome do Ministério da Justiça da Nova Zelândia, as vítimas de casos de violência familiar foram as mais propensas a relatar que se sentiram melhores após a conferência (76%), em comparação com 70% das vítimas em casos padrão e 67% em casos de crimes sexuais. A probabilidade de vítimas em casos de violência familiar dizerem que se sentiram muito melhores por participar do processo de conferência também foi estatisticamente maior (55% em comparação com 38% das vítimas em todos os outros casos).¹⁵² Também existe a possibilidade de que decisões de encaminhamento avessas ao risco em casos envolvendo violência em relacionamentos íntimos possam se tornar uma fonte de discriminação e negar a algumas pessoas acesso igualitário ao mecanismo.¹⁵³

¹⁴⁹ Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland (2011), *Restorative Justice Guidance and Minimum Standards*.

¹⁵⁰ Drost, L., Haller, L., Hofinger, V., Van der Kooij, T., Lünemann, K. e Wolthuis, A. (2013), *Restorative Justice in Cases of Domestic Violence: Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs*, Utrecht: Verwey-Jonker Institute; Lünemann, K. e Wolthuis, A. (2015), *Restorative Justice in Cases of Domestic Violence: Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs*, Utrecht: Verwey-Jonker Institute.

¹⁵¹ Wolthuis, A. e Lünemann, K. (2016), *Restorative Justice and Domestic Violence: A Guide for practitioners*, Utrecht, The Netherlands: Verwey-Jonker Institute.

¹⁵² Ministry of Justice of New Zealand (2018), *Restorative Justice Survey*: www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/Restorative-Justice-Victim-Satisfaction-Survey-Report-Final-TK-206840.pdf.

¹⁵³ Uotila e Sambou (2010), “Victim-Offender Mediation in Cases of Intimate Relationship Violence”.

AValiação de Risco em Casos de Violência Doméstica^a

A complexidade da violência em relacionamentos íntimos cria um ambiente de risco. É claro que a participação em um processo de justiça restaurativa pode colocar em perigo as vítimas e outras pessoas relacionadas com elas. Não é necessariamente fácil detectar se o processo resultará em perigo para a vítima. Ao avaliar o risco, não se deve ficar paralisado por uma visão exagerada dele, nem menosprezar sua importância muito rápido. O risco deve ser avaliado em termos de probabilidade e não de possibilidade e, então, deve-se considerar como pode ser gerenciado para reduzir essa probabilidade. O risco é dinâmico e pode-se esperar que mude. A sua avaliação deve, portanto, ser um processo contínuo e flexível, começando com o primeiro contato com a vítima e terminando apenas quando o caso é encerrado após uma fase de acompanhamento razoável.

A avaliação de risco para casos de violência doméstica deve incluir os seguintes riscos gerais como critérios a ser considerados (a lista não é exaustiva):

- Gravidade da violência
- Histórico anterior de violência e controle
- Posse de armas, ameaças de morte
- Violência sexual
- Tempo desde a separação
- Violência mental, emocional e física
- Potencial de dificuldades econômicas
- Tendência para a automutilação e intenções declaradas ou tentativas de suicídio
- Insegurança, autculpa e/ou medo percebidos e reais
- Qualquer indicação de desequilíbrio de poder (por exemplo, intimidação, culpabilização, difamação, isolamento, manipulação, minimização da violência etc.)
- Controle de comportamento e ameaças
- Diferenças culturais
- Identificação (caso o anonimato ou a privacidade estejam em risco)
- Interrupção de outros processos em andamento ou em vigor, como julgamentos, mandados de distanciamento, etc.
- Riscos para crianças e outras pessoas próximas à vítima.

^a Adaptado de Wolthuis e Lünemann (2016), *Restorative Justice and Domestic Violence: A Guide for practitioners*.

Violência sexual

Os crimes sexuais têm baixas taxas de denúncia, acusação e condenação, e com muita frequência deixam vítimas insatisfeitas e ofensores sem assumirem responsabilidade por seu comportamento. Por esta razão, a justiça restaurativa pode ser a oportunidade que a vítima tem para acessar aos serviços de justiça quando a probabilidade de haver outros processos for menor.¹⁵⁴ A justiça restaurativa pode ajudar as vítimas a recuperar o poder que talvez sintam que tenham perdido, ainda mais no contexto de danos por gênero, corrigindo a perda de poder criada no momento da agressão.¹⁵⁵ Uma pesquisa de satisfação das vítimas realizada em nome do Ministério da Justiça da Nova Zelândia relatou que 83% das vítimas de violência sexual que participaram de um processo de justiça restaurativa ficaram satisfeitas com o processo em geral.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Joyce-Wojtas, N. e Keenan, M. (2016), "Is Restorative Justice for Sexual Crime Compatible with Various Criminal Justice Systems?", *Contemporary Justice Review*, 19(1), p. 43-68; Mercer, et al. (2015), *Doing Restorative Justice in Cases of Sexual Violence*; Bourgon, N. and Coady, K. (2019), *Restorative Justice and Sexual Violence: An annotated bibliography*, Ottawa: Department of Justice Canada.

¹⁵⁵ Marsh e Wager (2015), "Restorative Justice in Cases of Sexual Violence".

¹⁵⁶ Gravitas (2018), *Ministry of Justice – Restorative Justice Survey: Victim Satisfaction Survey 2018*.

No entanto, para que a justiça restaurativa seja eficaz, é importante garantir que os direitos e as necessidades das vítimas e ofensores sejam mantidos.

Mesmo nesses crimes violentos graves, as vítimas muitas vezes expressam a vontade de se encontrar cara a cara com o ofensor. Uma avaliação de um programa de mediação encaminhado pelo Ministério Público envolvendo vítimas de violência sexual, por exemplo, parecia indicar que o desejo das vítimas de se encontrar com o agressor era consistente com outros dados relatados em todos os tipos de crime. Dos sobreviventes de crimes sexuais, 75% queriam o encontro e esse número teve apenas uma diminuição ligeira quando se restringiu o foco aos casos em que a vítima-sobrevivente e as pessoas responsáveis eram parceiros íntimos.¹⁵⁷

As vítimas querem ser informadas para poder conhecer suas escolhas e decidir qual o caminho de justiça a seguir.¹⁵⁸ A vulnerabilidade das vítimas de violência sexual suscita apreensão sobre se, quando e como abordar o tema da justiça restaurativa com elas. No entanto, apesar de o risco de vitimização secundária ser muito alto, deixar de discutir a possibilidade da justiça restaurativa com as vítimas pode privá-las de uma oportunidade de cura.¹⁵⁹

PROJECT RESTORE – NOVA ZELÂNDIA

O Projeto Restaurar (*Project Restore*) é um processo de justiça restaurativa elaborado especificamente para intervenções em casos de violência sexual. Nele, usa-se uma versão modificada e expandida do modo de Conferência da Nova Zelândia que inclui: um facilitador de justiça restaurativa com uma compreensão profunda da dinâmica da violência sexual; dois especialistas da comunidade – um especialista em sobreviventes e outro em ofensores, ambos com profundo conhecimento da justiça restaurativa; e um consultor clínico (líder de equipe) com experiência e compreensão do trabalho com sobreviventes e ofensores, responsável por uma supervisão profissional, mas sem contato com os participantes interessados diretamente. Assim que a vítima ou o ofensor se envolvem com o *Project Restore*, o trabalho de preparação começa. Alguns encaminhamentos vêm da justiça criminal e outros são da comunidade. Em alguns casos, a vítima-sobrevivente se envolve, mas o agressor não é aprovado na avaliação ou opta por não participar. Em outros, a vítima-sobrevivente opta por não participar da conferência propriamente dita e um substituto é enviado em seu lugar. Esses casos são chamados de painéis da comunidade. Depois de uma avaliação contínua e cuidadosa no processo de análise do caso e da fase de preparação da vítima-sobrevivente, do ofensor e do pessoal de apoio, a equipe do projeto facilita uma conferência restaurativa. Durante a conferência, os participantes chegam a um acordo sobre os resultados da conferência. A equipe do projeto, então, faz um trabalho de acompanhamento para garantir que estes sejam alcançados.

Fonte: Project Restore – A Summary. Disponível em: projectrestoredotnz.files.wordpress.com/2016/10/project-restore-the-research-summary.pdf; Ver também: Koss (2014), “The RESTORE programme of restorative justice for sex crimes”.

¹⁵⁷ Koss, M. (2014), “The RESTORE Program of Restorative Justice for Sex Crimes”, *Journal of Interpersonal Violence*, 29(9), p. 1623-1660.

¹⁵⁸ Van Camp e Wemmers (2016), “Victims’ Reflections on the Proactive and Protective Approach to the Offer of Restorative Justice”; Wemmers, J.-A. (2017), “Judging Victims: Restorative choices for victims of sexual violence”, *Victims of Crime Research Digest*, Issue 10, Ottawa: Department of Justice Canada, p. 12-17.

¹⁵⁹ McGlynn, C., Westmarland, N. e Godden, N. (2012), “‘I Just Wanted Him to Hear Me’: Sexual violence and the possibilities of restorative justice”, *Journal of Law and Society*, 39(2), p. 213-40.

Violência contra crianças

As crianças vítimas de violência encontram-se numa posição única de impotência em comparação com as vítimas adultas de crimes. A natureza contínua e crescente do abuso infantil, em especial o sexual, deve ser levada em consideração, bem como a conjuntura de que normalmente há uma relação de controle e coerção na qual a criança aprendeu, ou foi aliciada, a “obedecer” ao ofensor. Há uma preocupação válida de que o envolvimento de crianças vítimas em um processo de justiça restaurativa possa colocá-las em uma situação vulnerável, indesejável, estressante e até traumática. Devido ao desequilíbrio de poder entre a criança vítima e o ofensor, e possivelmente outros participantes no processo, a criança pode ser pressionada a participar ou perdoar o ofensor. Esse desequilíbrio também afeta o poder de negociação dos participantes do processo, comprometendo a probabilidade de uma resolução justa. Além disso, com frequência os sobreviventes de abusos sexuais expressaram medo com relação à importante necessidade de monitoramento e cumprimento, quando questionados sobre a adequação da justiça restaurativa para crimes sexuais contra crianças.¹⁶⁰

Em casos envolvendo crianças, o melhor interesse dela e, em particular, a segurança da criança vítima deve ser sempre uma pré-condição e objetivo central do processo de justiça restaurativa. Sugere-se que as crianças vítimas passem por uma avaliação clínica minuciosa antes de qualquer participação na justiça restaurativa. Atualmente, não há consenso global sobre a aplicação de programas de justiça restaurativa a casos que envolvem crianças vítimas. Embora as normas internacionais não excluam explicitamente seu uso com esse público, salvaguardas legais e processuais significativas são necessárias e seu cumprimento deve ser rigoroso.

A esse respeito, deve-se observar que o *Modelo das Nações Unidas para Estratégias e Medidas Práticas para a Eliminação de Violência contra Crianças no Campo da Prevenção do Crime e de Justiça Criminal* alerta para a necessidade de “garantir que uma solução informal ou mediada de casos de violência infantil ocorra apenas quando for do melhor interesse da criança e não envolver práticas prejudiciais, como casamento forçado, levando em consideração qualquer desequilíbrio de poder e a vulnerabilidade da criança ou de sua família em consentir em um acordo, tendo em devida conta qualquer risco futuro para a segurança da criança ou de outras crianças”.¹⁶¹

Crimes de ódio

As definições legais de crimes de ódio variam consideravelmente. Em geral, consistem em crimes de vários níveis de gravidade motivados pelo ódio ou preconceito e que podem, muitas vezes, ter um impacto emocional profundo ou traumático nas vítimas. É possível que a justiça restaurativa tenha um papel único e importante a desempenhar em nossa resposta social ao crime de ódio. Os círculos restaurativos, particularmente, têm a capacidade de oferecer um fórum de diálogo, diminuir medos, compreender as causas e combater estereótipos.¹⁶² No entanto, a aplicação da justiça restaurativa para remediar crimes de ódio traz consigo um conjunto único de desafios relacionados com a dinâmica de poder entre a parte ofensora e a(s) vítima(s).

¹⁶⁰ Jülich, S. (2006), “Views of Justice Among Survivors of Historical Child Sexual Abuse”, *Theoretical Criminology*, 10, p. 125-138; Jülich, S. (2010), “Restorative Justice and Gendered Violence in New Zealand: A glimmer of hope”, in Ptacek, J. (ed.), *Restorative Justice and Violence against Women*, New York: Oxford University Press, p. 239-254.

¹⁶¹ Resolução 69/194 da Assembleia Geral de 18 de dezembro de 2014, par. 20 (h).

¹⁶² Walters, M. (2014), *Hate Crime and Restorative Justice: Exploring causes, repairing harms*, Oxford: Oxford University Press.

Ainda assim, ela pode ajudar a evitar a continuação da violência. Por exemplo, pode ser aplicada no espectro mais baixo (estágios iniciais) de crimes de ódio que, se não forem resolvidos, podem levar a consequências mais graves para a comunidade.¹⁶³ Além disso, como os crimes de ódio não afetam apenas vítimas individuais, mas possivelmente uma comunidade inteira, não se pode esperar que os processos de justiça restaurativa reparem todos os danos sofridos. Embora, no curto prazo, os níveis de medo, ansiedade e raiva possam ser reduzidos, é possível que no longo prazo as desigualdades socioestruturais mais amplas e a consciência da vitimização de um grupo-alvo de pessoas não possam ser trabalhadas pelas práticas de justiça restaurativa.

MITIGAÇÃO DE RISCO EM CASOS DE VITIMIZAÇÕES GRAVES

A pesquisa confirma que os processos restaurativos em casos de danos graves podem trazer benefícios excepcionais tanto para a vítima quanto para o ofensor. Os riscos devem ser identificados e avaliados e, se possível, geridos e controlados. Se houver risco claro de causar mais danos e não for possível gerenciá-lo, o processo não deve prosseguir até que a segurança de todos seja garantida.

As vítimas devem poder contar suas histórias e, para isso, talvez tenham de falar primeiro em qualquer fórum, a fim de evitar um foco desequilibrado nas questões do ofensor – o que pode fazer a vítima desistir da discussão. No círculo de sentença, por exemplo, contar a história da vítima é considerado importante não apenas para a vítima, o ofensor e seus apoiantes, mas também para a comunidade em geral. Também é possível que uma vítima ou um de seus familiares fale em nome dela. As vítimas devem ser acompanhadas e ter apoio contínuo de familiares e amigos e, onde houver disponibilidade, de serviços de apoio.

Também deve ser reconhecido que algumas vítimas podem, por vários motivos, não querer participar de um processo restaurativo. É essencial que elas não sejam coagidas a participar do processo de justiça restaurativa e que sejam informadas sobre seu direito a aconselhamento jurídico, se disponível, e a se retirarem do processo a qualquer momento.

Nos casos que envolvem crianças vítimas, deve-se tomar cuidado especial para protegê-las e garantir que seu consentimento seja verdadeiramente informado e voluntário. Em alguns processos restaurativos envolvendo crianças vítimas ou outros grupos vulneráveis (por exemplo, imigrantes ilegais ou indivíduos com deficiência intelectual), a presença de um tutor ou advogado é necessária. Assim, é possível garantir que as vítimas entendam totalmente o processo para o qual são convidadas a participar, que seu consentimento seja livre e esclarecido e que estejam cientes de que são livres para se retirar do processo a qualquer momento.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. A justiça restaurativa pode ser benéfica em situações de crimes graves, como crimes que envolvem violência em relacionamento íntimo, homicídio, agressões violentas graves, crimes sexuais, crimes de ódio e violência contra crianças, entre outros.
2. As abordagens da justiça restaurativa em casos de crimes graves podem ser combinadas com as respostas convencionais da justiça criminal para resolver algumas das lacunas deixadas por ela e empoderar as vítimas.
3. A experiência de empoderamento associada à justiça restaurativa, mesmo em casos de violência grave, pode se contrapor à humilhação, à falta de poder e de informação e à perda de controle que tendem a resultar dos processos da justiça criminal comum.

¹⁶³ Gavrielides, T. (2012), "Contextualizing Restorative Justice for Hate Crime", *Journal of Interpersonal Violence*, 27(18), pp. 3624-3643; Walters, M. e Hoyle, C. (2010), "Healing harms and engendering tolerance: The promise of restorative justice for hate crime", in Chakraborti, N. (org.), *Hate Crime: Concepts, policy, future directions*, Cullompton, United Kingdom: Willan, p. 228-249.

4. A implementação de programas de justiça restaurativa em situações de crimes graves e violentos deve ser realizada com muita cautela. Há muitos motivos para isso, dentre os quais:
(a) preocupação com a segurança da vítima; (b) a circunstância de muitas vezes haver um desequilíbrio de poder entre o ofensor e a vítima; (c) o impacto traumático do crime na vítima, bem como a preocupação de que o próprio processo de justiça restaurativa possa agravar o trauma;
(d) receio de revitimização; (e) a necessidade de avaliar as vítimas e garantir que estejam preparadas psicologicamente para participar de um processo de justiça restaurativa; e (f) a possível falta de serviços de assistência às vítimas para acompanhamento e apoio.
5. São necessárias salvaguardas eficazes para proteger as vítimas, famílias e os direitos da vítima.
6. É essencial avaliar vítimas e ofensores de forma adequada e contínua e prepará-los minuciosamente para a participação. Pode-se incluir o uso de ferramentas de avaliação de risco para verificar a elegibilidade de um caso e a prontidão da vítima para participar do processo de justiça restaurativa, o desenvolvimento de um plano de segurança para a vítima e a emissão, monitoramento e aplicação de medidas protetivas de afastamento pelos tribunais.
7. Os processos restaurativos devem considerar o desequilíbrio de poder entre a vítima e o ofensor (ou outras pessoas envolvidas no processo), que pode colocar um deles em desvantagem durante o processo.
8. A fim de evitar excluir a possibilidade de diálogo, reparação e cura, é importante oferecer uma oportunidade para as vítimas, incluindo vítimas de crimes graves, tomarem suas próprias decisões com base em todas as informações disponíveis sobre a participação em um processo de justiça restaurativa.
9. Em casos que envolvem crianças vítimas, o melhor interesse e a segurança da criança devem ser sempre um pré-requisito e objetivo central do processo de justiça restaurativa. Há um receio válido de que envolver crianças vítimas em um processo possa colocá-las em uma situação vulnerável, estressante ou mesmo traumática.
10. Os facilitadores do processo de justiça restaurativa, sejam voluntários ou profissionais, precisam compreender os efeitos do trauma, reconhecer seus sintomas e sinais e estar familiarizados com a comunicação e intervenções informadas sobre ele.

7. O estabelecimento e a implementação de programas de justiça restaurativa

A implementação bem-sucedida de programas de justiça restaurativa requer abordagens estratégicas e inovadoras que são construídas com a colaboração de governos, comunidades e seus líderes, organizações não governamentais, vítimas e ofensores. Além de novos programas, as estruturas e processos judiciais existentes podem ser adaptados para incorporar elementos de justiça restaurativa.

As práticas recomendadas, evidências fornecidas por pesquisas e um processo de consulta cuidadoso devem fundamentar todas as decisões tomadas no desenvolvimento de um programa. Também é frequente que a introdução de programas restaurativos em um determinado ambiente social, jurídico ou cultural precise ser feita de forma progressiva ou mesmo iterativa, começando com iniciativas mais modestas com potencial de criar a experiência de bons resultados, fortalecer os recursos da comunidade, vencer as hesitações remanescentes dentro do sistema de justiça criminal e preparar a todos para iniciativas mais desafiadoras.

Existem vários fatores cruciais para a implementação efetiva de programas sustentáveis de justiça restaurativa, dentre os quais se destacam: abordar a necessidade de legislação, diretrizes ou regulamentos, bem como de liderança, organização e estrutura; obter apoio de organizações de justiça criminal; identificar e mobilizar recursos da comunidade e aproveitar os pontos fortes já presentes na comunidade e no sistema judiciário; e planejamento e monitoramento cuidadosos do processo de implementação. Este capítulo analisa cada uma dessas áreas.

7.1 Diretrizes nacionais

Em muitas jurisdições, a autoridade competente específica para intervenções restaurativas é complementada pela publicação de outros textos com força legal ou quase legal. Esses textos geralmente prescrevem ou aconselham a adoção de certos protocolos que regem a conduta da intervenção.¹⁶⁴ Existem vários exemplos de diretrizes que foram desenvolvidas por órgãos governamentais, grupos profissionais e diversas organizações. Por exemplo, o governo escocês proveu orientação legal aos prestadores de serviços de justiça restaurativa sobre os principais fatores que devem ser considerados pelos profissionais e facilitadores e orientação detalhada das práticas recomendadas em relação à prestação de serviços de justiça restaurativa.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Miers, D. (2001), An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction Research Series Paper 10, Londres: Home Office, p. 79

¹⁶⁵ Scottish Government, *Delivery of Restorative Justice in Scotland: Guidance*, October 2017. www.gov.scot/publications/guidance-delivery-restorative-justice-scotland/

Na Nova Zelândia, o Ministério da Justiça adotou uma Estrutura de Práticas Recomendadas para a Justiça Restaurativa¹⁶⁶ que se concentra apenas no uso desse tipo de processo na fase do julgamento e se aplica a todos os prestadores de serviços de justiça restaurativa financiados pelo Ministério da Justiça e seus facilitadores. Essa Estrutura deriva de dois documentos de orientação anteriores produzidos pelo Ministério da Justiça, respectivamente *Normas de Justiça Restaurativa para Casos de Violência Familiar*¹⁶⁷ e *Normas de Justiça Restaurativa para Casos de Delitos Sexuais* (traduções não oficiais dos títulos).¹⁶⁸ No Canadá, em 2018, a Reunião Federal-Provincial-Territorial de Ministros Responsáveis pela Justiça e Segurança Pública adotou os *Princípios e Diretrizes para a Prática da Justiça Restaurativa em Matéria Criminal*.¹⁶⁹ Na Colômbia, há um guia metodológico sobre a implementação da justiça juvenil restaurativa para oferecer orientação aos profissionais.¹⁷⁰ Por fim, a Associação dos Chefes de Polícia da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte adotou um conjunto de diretrizes e normas mínimas para auxiliar os departamentos de polícia na introdução e gestão de processos de justiça restaurativa como um mecanismo de suspensão.¹⁷¹

7.2 Abordagens estratégicas

Os *Princípios Básicos* (parágrafo 20) recomendam aos Estados-Membros “considerar a formulação de estratégias e políticas nacionais visando o desenvolvimento da justiça restaurativa e a promoção de uma cultura favorável ao uso da justiça restaurativa entre agentes responsáveis pela aplicação da lei, judiciais e sociais, assim como de comunidades locais”.¹⁷²

É evidente que, quando são propostas grandes mudanças organizacionais para o sistema de justiça criminal, recomenda-se uma abordagem estratégica para sua implementação. Quando as mudanças contempladas representam um afastamento marcante das filosofias, procedimentos e práticas existentes, é melhor se inspirar na experiência de outros, indagar sobre as práticas recomendadas na área e proceder de forma aberta e estratégica a fim de construir um alicerce sólido para as mudanças propostas. A experiência mostra que um amplo processo de consulta geralmente é a melhor base para o desenvolvimento de programas bem-sucedidos. Em alguns casos, as consultas nacionais precedem as locais e mais específicas. Os líderes da justiça criminal e os principais interessados, incluindo grupos da comunidade local, devem ter oportunidades genuínas de contribuir para o desenvolvimento de novas estratégias e atualizar os processos existentes que tenham o potencial de se tornarem restaurativos na abordagem e nos resultados. Além disso, esses profissionais e membros da comunidade devem ser incentivados a desenvolver um sentido pessoal de apropriação dos novos programas. Em geral, o planejamento adequado dessas iniciativas inclui a preparação cuidadosa de cada etapa do processo de implementação e o desenvolvimento de uma estratégia para seu monitoramento e avaliação.

¹⁶⁶ Ministry of Justice of New Zealand (2017), *Restorative Justice: Best Practice Framework*.

¹⁶⁷ Ministry of Justice of New Zealand (2018), *Restorative Justice Standards for Family Violence Cases*. www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/rj-specialist-standards-in-family-violence-cases-2018.pdf.

¹⁶⁸ Ministry of Justice of New Zealand (2013), *Restorative Justice Standards for Sexual Offending Cases*.

¹⁶⁹ Federal-Provincial-Territorial Meeting of Ministers Responsible for Justice and Public Safety (2018), *Principles and Guidelines for Restorative Justice Practice in Criminal Matters*, Ottawa: Government of Canada. scics.ca/en/product-produit/principles-and-guidelines-for-restorative-justice-practice-in-criminal-matters-2018/.

¹⁷⁰ Vázquez Rossoni, O. (2015), *Guía Metodológica de Aplicación de Prácticas y Justicia Restaurativa en las sanciones privativas y no privativas de libertad en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación y Observatorio Internacional de Justicia Juvenil: www.oijj.org/es/docs/publicaciones/guia-metodologica-de-aplicacion-de-practicas-y-justicia-restaurativa-en-las-sanci.

¹⁷¹ Ver também: Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland (2011), *Restorative Justice Guidance and Minimum Standards*.

¹⁷² Resolução do Conselho Econômico e Social 2002/12, anexo.

LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS

A experiência de desenvolvimento de programas de justiça restaurativa é melhor quando:

1. *Os programas são desenvolvidos numa base colaborativa que envolva, quando apropriado, agências de justiça criminal, agências de serviço social, organizações não governamentais, associações comunitárias, acadêmicos e o setor privado.* Na ausência de acordos colaborativos e amplo domínio do programa, é provável que se experimentem dificuldades para obter encaminhamentos por parte da polícia, apoio de oficiais de justiça e outros apoios necessários.
2. *Uma estratégia de comunicação efetiva é usada para criar um ambiente organizacional passível de ser incorporado e/ou colaborar com o desenvolvimento de práticas de justiça restaurativa, assim como para educar a comunidade a respeito dessa abordagem.*
3. *Há consultas a grupos de partes interessadas e ativistas na comunidade.*
4. *É elaborado um modelo de prática robusto, mas flexível.* Isso inclui orientações práticas detalhadas e procedimentos e padrões de prática elaborados para salvaguardar os participantes e assegurar processos de alta qualidade.
5. *Há um acordo claro sobre os critérios e procedimentos a serem utilizados por clientes de programas de justiça restaurativa.*
6. *A participação é voluntária e é dada aos participantes do processo a verdadeira escolha de participar ou não dele.*
7. *Há o desenvolvimento de padrões de treinamento e supervisão de voluntários, facilitadores e mediadores e um acordo sobre eles.*
8. *Um componente de avaliação é incorporado em todos os programas de justiça restaurativa.*
9. *Existe um plano realista para assegurar os recursos necessários para sustentar os programas. No caso de países de baixa renda, pondera-se o que pode ser feito com poucos recursos adicionais ou sem eles, baseando-se nas capacidades existentes.*

IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA JUVENIL NO CHILE – ESTUDO DE CASO

Ao longo da reforma do sistema de justiça penal juvenil, o governo chileno, pela primeira vez, incorporou um componente de justiça restaurativa – mais especificamente, a mediação vítima-ofensor. Desde 2016, essa iniciativa foi liderada pelo Ministério da Justiça e Direitos Humanos em colaboração com o Ministério Público Nacional, a Defensoria Pública e o judiciário. A reforma pretende tornar as abordagens de justiça restaurativa parte da legislação criminal chilena. Ao fazê-lo, espera-se que isso tenha um impacto na cultura dos profissionais de justiça e na sociedade em geral.

Para promover essa mudança, os decisores envolvidos na elaboração dessa reforma, juntamente com os profissionais que participaram de um projeto piloto em 2017, estabeleceram uma série de mecanismos e procedimentos de coordenação, aprendidos a partir das experiências de várias cidades abrangidas no projeto piloto, incluindo Santiago e Valparaíso.

Projetos piloto

A principal estratégia seguida pelo Ministério da Justiça chileno para implementar a justiça restaurativa no sistema de justiça juvenil foi a introdução de projetos piloto em três cidades. Estes serviram de base para a criação de um modelo de mediação consistente com a cultura e o sistema legal chilenos, que produziram evidências relativas a seu impacto sobre vítimas e ofensores, testaram estratégias de coordenação entre as principais organizações jurídicas e criaram contribuições sobre as melhores práticas para o treinamento de profissionais do sistema jurídico. Um projeto piloto também é uma maneira efetiva de conhecer as questões, medos e preocupações que este modelo oferece a promotores, defensores, juízes e outros profissionais afins.

IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA JUVENIL NO CHILE – ESTUDO DE CASO (cont.)

Os projetos-piloto chilenos têm as seguintes características:

- (a) São inspirados em um modelo equilibrado de justiça restaurativa, com a intenção de dar uma voz igual às vítimas e aos ofensores, independentemente de sua dependência organizacional (sistema de justiça juvenil);
- (b) São apoiados por um acordo de colaboração nacional, assinado pelos representantes nacionais das três principais instituições do país: Ministério Público, Defensoria Pública e Ministério da Justiça;
- (c) Ocorreram em uma jurisdição específica, o que facilitou o controle e monitoramento da implementação;
- (d) Cresceram gradualmente, com um piloto adicionado a uma nova cidade a cada ano, e as etapas processuais em que a mediação poderia ser usada foram aumentando aos poucos.
- (e) Organizados e executados por dois painéis coordenados (nacional e regional), compostos por procuradores, defensores públicos, juízes e funcionários do Ministério da Justiça, que se reuniam mensalmente para discutir dificuldades e desafios;
- (f) Mantiveram debates regulares sobre a legislação no contexto do desenvolvimento dos pilotos, o que significa que a elaboração da legislação pôde considerar experiências chilenas reais e concretas;
- (g) Foram apoiados pela realização de diferentes iniciativas que promoveram a discussão pública, tais como seminários nacionais, reuniões com profissionais de diferentes setores, acadêmicos e especialistas internacionais; e
- (h) Foram apoiados pela academia por meio da realização de dois estudos.

Os estudos

O Ministério da Justiça e Direitos Humanos do Chile decidiu investir recursos públicos em dois estudos que poderiam contribuir para gerar conhecimento sobre as metodologias utilizadas e resultados alcançados, e documentar os obstáculos e avanços observados ao longo do processo. Os estudos foram concluídos por duas universidades chilenas.⁹ O primeiro forneceu aconselhamento sobre o modelo de mediação e avaliou as dimensões organizacionais e experiências de clientes durante o primeiro ano de implementação. O segundo estudo levou a uma proposta de modelo de supervisão e sistema de governança, com indicadores de qualidade apropriados, para o que se tornará o programa nacional de mediação para jovens ofensores. Ambos os estudos contribuíram com provas e conhecimentos sólidos sobre as práticas recomendadas, os benefícios e os limites do uso da justiça restaurativa com jovens no Chile. Em paralelo, foram realizadas atividades complementares, como *workshops* de formação e intercâmbio de práticas recomendadas, com financiamento do Programa Eurosocial de cooperação entre a América Latina e a União Europeia.

A longo prazo, todas estas iniciativas podem contribuir para a realização de uma reforma jurídica e institucional nacional com o potencial de mudar a forma como os jovens envolvidos em crimes são tratados e como as vítimas da criminalidade são ouvidas e levadas em consideração. Além disso, e não menos importante, essas iniciativas devem contribuir para a geração de conhecimento local e regional sobre as práticas recomendadas e a eficácia da justiça restaurativa no contexto latino-americano.

⁹ Bolívar, D., Ramírez, A., Baracho, B., de Haan, M., Castillo, F., Fernández, M. e Aertsen, I. (2017), *Estudio Proyecto Capacitación, Asesoría y Estudio Práctico Mediación Penal Juvenil. Informe Final*, Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile; Miranda, P., Farah, J., Bolívar, D., Fernández, M., Baracho, B. (2017), *Elaboración de un sistema de supervisión para la mediación penal en el marco del nuevo servicio de reinserción social juvenil. Informe Final*, Santiago: Escuela de Trabajo Social Pontificia Universidad Católica de Chile.

7.3 Desenho e implementação do programa

Para simplificar, este manual concentra-se em programas individuais. No entanto, implementar a justiça restaurativa em um contexto nacional não é uma simples questão de criar um programa novo e independente.¹⁷³ A justiça restaurativa pode informar todos os aspectos do processo de justiça criminal e, quando apropriado, basear-se nas práticas tradicionais.

Na fase de concepção do programa, é crucial haver consultas adequadas e extensas. Elas podem ajudar todos aqueles que detêm interesse no processo de decisão a assumir um certo sentido de propriedade dos novos programas e garantirão a legitimidade das novas abordagens propostas aos olhos das vítimas, dos ofensores e de todos os outros que detêm um interesse relevante. A fase de elaboração envolve uma série de escolhas básicas e é melhor que sejam feitas por consenso e com base em informações atualizadas sobre as práticas recomendadas, incluindo:

- Tipo de programa e modelo (inclusive decisões sobre o ambiente adequado, os tipos e níveis de intervenção, a relação entre o programa e o sistema de justiça criminal etc.). Em muitos casos, isso pode exigir uma avaliação prévia das necessidades, dos pontos fortes e dos desafios da comunidade
- A organização e governança do programa e seu papel em relação ao processo penal (inclusive a criação de um mecanismo consultivo)
- Definir o tipo de resultado/acordo que será buscado por meio do processo e como o cumprimento dos termos dos acordos será monitorado e garantido
- Definir prioridades e sequenciar a implementação dos vários aspectos do programa
- Assegurar o compromisso de parceiros e daqueles que detêm interesse em encaminhar casos para o programa e determinar critérios de elegibilidade
- Determinar o método ou processo de avaliação que será usado para efeitos de elegibilidade dos casos e adequação do programa
- Dar ao programa uma estrutura de governança sólida e liderança adequada
- Planejamento para a gestão eficaz do programa, incluindo o monitoramento das normas de práticas para garantir a qualidade e planejamento de uma avaliação do programa
- Previsão de custos, orçamento e tratamento de problemas relacionados com a sustentabilidade do programa. Inclui a previsão de questões de custo-benefício
- Recrutamento, seleção, formação e supervisão de facilitadores e outros funcionários
- Recrutamento, seleção, formação e função dos voluntários e sua supervisão

Escolha de um modelo ou abordagem

A escolha de um modelo de programa adequado é uma das decisões mais importantes ao projetar uma iniciativa nova. Essa decisão deve levar em conta as práticas recomendadas da área, sem esquecer os parâmetros e contingências (legais, financeiras, culturais, de reação pública etc.) dentro dos quais o programa deve operar.

¹⁷³ Ver também: Laxminarayan (2014), *Accessibility and Initiation of Restorative Justice*.

Nessa fase, com base em informações confiáveis sobre as opções de programação e suas implicações, a consulta ampla é um excelente ponto de partida.¹⁷⁴ Identificar as necessidades e preocupações da comunidade também pode ser uma etapa necessária. Por fim, é importante observar que as características mais essenciais de um novo programa serão a flexibilidade e a criatividade. Portanto, é importante incluir no desenho do programa a capacidade de adaptação às mudanças em necessidades e circunstâncias que vierem a ocorrer e aprender com sua própria experiência.

Definição dos resultados/acordo a alcançar

Alguns dos resultados dos processos de justiça restaurativa podem incluir: pedidos de desculpa; acordos ou compromissos verbais ou escritos; promessas sobre comportamento futuro; restituição/compensação; ou serviço comunitário. No entanto, definir os resultados buscados por meio do processo restaurativo é mais complicado que escolher alguns da lista acima. Os resultados devem ter conexões significativas com o evento ou comportamento que causou o problema. A definição dos resultados também deve envolver a determinação de como os acordos serão monitorados, se serão ou não homologados judicialmente e, em caso afirmativo, como ocorrerá sua supervisão, quais os mecanismos de monitoramento de conformidade precisarão ser estabelecidos e qual o serviço que será responsável por eles. Também significa desenvolver procedimentos acordados sobre o que acontecerá quando houver uma falha na implementação do acordo e quem será responsável por agir, notificar a vítima e a comunidade e garantir que o serviço que fez o encaminhamento seja informado da situação.

Às vezes, é feita uma distinção entre abordagens profundas e abordagens superficiais para resolver disputas. Em cada programa de justiça restaurativa, os gerentes e profissionais têm de tomar uma decisão crítica entre uma abordagem profunda ou superficial para a forma como seus processos e reuniões são realizados. Enquanto a abordagem superficial se concentra em alcançar acordos tangíveis e resultados bastante específicos, os objetivos mais amplos da justiça restaurativa podem incluir diálogo, superação, conciliação e cura, o que normalmente exige uma abordagem mais profunda e um empoderamento genuíno dos principais participantes.¹⁷⁵

Organização e localização do programa

Teoricamente, um programa pode estar localizado em qualquer lugar dentro ou fora do sistema de justiça criminal. Essa decisão depende muito de qual o serviço que está preparado para aceitar um papel de liderança, da disponibilidade de recursos, da força das parcerias existentes e das relações com a comunidade ou apoio político. O tipo de processo restaurativo que se implementa também pode influenciar essa decisão.

Existem duas abordagens gerais: uma delas é situar o programa dentro do sistema judiciário (por exemplo, um “programa integrado”) e a outra favorece um tipo de programa autônomo que recebe encaminhamentos do sistema e/ou da comunidade. Existem pontos fortes e limitações em cada modelo.

¹⁷⁴ Pode fazer parte da implementação de uma estratégia nacional, com suas próprias prioridades e sentido de direção, a partir de consultas amplas.

¹⁷⁵ Barton, C. (2000), “Empowerment and Retribution in Criminal Justice”, in Strang, H. e Braithwaite, J. (orgs.), *Restorative Justice: Philosophy to Practice*, Ashgate/Dartmouth: Aldershot, p. 55-76.

Um programa autônomo pode ter dificuldade em estabelecer sua legitimidade e obter encaminhamentos do sistema de justiça, enquanto um programa incorporado ao sistema pode correr o risco de ser cooptado e ter seu direcionamento de justiça restaurativa diluído em favor da agilidade administrativa.¹⁷⁶

Por um lado, existe a impressão de que alguns grupos podem suspeitar de programas operados pelo sistema de justiça e podem, portanto, optar por não participar. Por outro lado, também é claro que outros grupos verão os laços estreitos do programa com a polícia ou os tribunais como uma garantia de legitimidade e fonte de proteção. De fato, pode ser verdade que a perspectiva particular dependa da natureza das relações entre esses órgãos e a comunidade e de sua credibilidade relativa aos olhos da comunidade. Antes de escolher uma abordagem em detrimento de outra, deve-se levar em consideração a natureza dessas relações e a probabilidade de que afetem o êxito futuro do programa.

As vantagens e desvantagens de cada opção devem ser analisadas cuidadosamente. Será necessário considerar cada perspectiva em relação ao que se sabe sobre a abordagem mais provável para garantir o bom funcionamento do programa e o desenvolvimento de parcerias sólidas entre diferentes agências. Na maioria dos casos, será necessário ter atenção para conferir ao programa uma estrutura de governança capaz de promover um amplo sentido de apropriação entre todas as pessoas interessadas.

Muito importante: por vezes, é útil criar um comitê consultivo (ou de supervisão) com a participação de membros de grupos da sociedade civil e funcionários da justiça criminal que possam orientar o programa, analisar o progresso de sua implementação regularmente, identificar problemas que venham a surgir e promover uma ligação eficaz com as várias agências envolvidas, além de planejar a avaliação do programa.

Decisão sobre os casos a abarcar

Um programa nunca pode ser “tudo para todas as pessoas”. A concepção de um programa novo implica fazer escolhas, de preferência em consulta com todas os principais interessados. Os programas devem ser elaborados de forma a especificar claramente os tipos de casos com os quais trabalharão e como as intervenções podem variar dependendo dos casos selecionados. Isso é importante para todos os aspectos da elaboração de um novo programa, mas principalmente para o desenvolvimento de mecanismos de encaminhamento apropriados, o planejamento das intervenções e o recrutamento e formação dos profissionais e voluntários envolvidos.

A classificação legal dos crimes não constitui necessariamente a única base para determinar se um caso é ou não adequado para o processo de justiça restaurativa. O ideal é que o programa restaurativo seja suficientemente flexível e adaptável para se adequar às pessoas que dele podem beneficiar, em vez de procurar pessoas que atendam a critérios legais eventualmente arbitrários. É comum que programas novos adotem uma abordagem gradual e que no seu início sejam compostos por um conjunto reduzido de casos, e que a partir dessa base vá evoluindo e se fortalecendo.

Sobre a questão de se trabalhar com crimes graves, muitas vezes há uma tendência de buscar problemas ou casos de crimes menos graves ou ofensores primários. Pode haver alguns bons motivos para fazer isso quando um programa é implementado pela primeira vez.

¹⁷⁶ Daly, K. (2003), “Mind the Gap: Restorative Justice in Theory and Practice”, in Von Hirsch, A., et al. (orgs.) *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?*, Oxford: Hart Publishing, p. 219-236; Crawford, A. (2006), “Institutionalising Restorative Justice in a Cold, Punitive Environment”, in Aertsen, I., Daems, T. e Robert, L. (orgs.), *Institutionalising Restorative Justice*, Cullompton: Willan Publishing, p. 120-150; Blad, J. (2006), “Institutionalising Restorative Justice? Transforming Criminal Justice? A Critical View on the Netherlands”, in Aertsen, I., Daems, T. e Robert, L. (orgs.), *Institutionalising Restorative Justice*, Cullompton: Willan Publishing, p. 93-119; Marder (2018), “Restorative Justice and the Police”.

No entanto, conforme discutido no capítulo anterior, há provas claras de que o processo de justiça restaurativa pode ser aplicado com bons resultados em casos de crimes graves. Na verdade, as abordagens restaurativas podem ser intensas demais em casos de crimes menos graves ou sem vítimas, para os quais outras abordagens podem ser usadas. Se o programa aceitar crimes graves, será necessário planejar formação adicional e outras precauções descritas no capítulo anterior, inclusive procedimentos e ferramentas para conduzir avaliações, proteger a confidencialidade e garantir a segurança das vítimas e outros participantes.

Deve-se também ter em mente que o uso da justiça restaurativa para certos tipos de crimes é mais controverso do que para outros. O que causa mais controvérsia em um determinado caso depende de uma série de fatores, como as características da comunidade, o contexto cultural e a natureza do programa. Como afirmado anteriormente, o uso da justiça restaurativa em casos de violência doméstica e violação sexual, por exemplo, é frequentemente controverso e chega a encontrar resistência. Estratégias de comunicação adequadas que identifiquem e abordem os motivos da resistência e da controvérsia podem ajudar.

Definição de prioridades

Todo programa bem sucedido teve de enfrentar a questão da priorização na prestação de seus serviços. Nem sempre é possível planejar a oferta de serviços completos de mediação a todos que por eles optem. No entanto, pode ser difícil justificar a circunstância de algumas vítimas terem a oportunidade e excluir outras apenas com base nas características dos ofensores.¹⁷⁷ Claramente, um dos critérios que devem influenciar a definição de prioridades deve ser o grau de importância que o processo tem para as vítimas e comunidades, mesmo que se deva manter o cuidado para que esse princípio não seja aplicado de forma que discrimine certos ofensores. Essas escolhas também têm implicações para todos os outros aspectos do desenho e funcionamento do programa (por exemplo, custos do programa, custo-efetividade, capacidade de gerar apoio público, capacidade de gerar encaminhamentos suficientes).

As normas de um programa (e, em alguns casos, as normas nacionais) são necessárias para orientar os encaminhamentos e as decisões de admissão de casos para garantir economia e eficácia. Os recursos de cada programa são necessariamente limitados, assim como os de outras agências envolvidas no processo. As normas que definem políticas e diretrizes de priorização devem se basear, tanto quanto possível, em informações empíricas sobre a demanda real e em potencial de serviços, nos recursos necessários para as diversas tarefas e para cada tipo de caso.

Alguns serviços podem ter de resolver problemas de priorização com o desenvolvimento de programas rápidos e intensivos para atender às necessidades dos casos de prioridade mais reduzida e mais elevada. Outros serviços podem decidir oferecer diferentes níveis de serviços para diferentes tipos de casos. Em todos os casos, é importante ter políticas e diretrizes claras para facilitar a tomada de decisões pelo pessoal do programa e agências de encaminhamento.¹⁷⁸ As prioridades que serão estabelecidas por um serviço também devem ser discutidas e, quando viável, negociadas com as agências de encaminhamento. Quando a priorização exige uma avaliação de cada caso em relação a um conjunto de normas, deve-se oferecer formação adequada a todos os profissionais envolvidos no programa e nas agências de encaminhamento. O impacto dessas normas no número de casos do programa e em sua capacidade de atingir seus objetivos deve ser monitorado cuidadosamente.

¹⁷⁷ Marshall, T. F. (1999), *Restorative Justice: An overview*, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, London, United Kingdom.

¹⁷⁸ Ibid.

Confirmação do compromisso de parceiros e interessadas

Quando as funções dos vários parceiros do programa não são definidas pela legislação ou por políticas, é importante especificar e confirmar o compromisso de todas os interessados. Quando possível, é desejável desenvolver protocolos interinstitucionais e acordos formais (por exemplo, em questões como governança, definição de políticas do programa, definição de prioridades, encaminhamentos de casos, supervisão do processo, formação conjunto, compartilhamento de custos, fluxo de informações, compartilhamento de dados, proteção da privacidade e confidencialidade das informações, resolução de litígios entre parceiros e comunicação pública).

Um processo de implementação nacional geralmente começa com um ou mais programas piloto para testar o processo e seus resultados. Esses programas piloto devem ser avaliados de forma independente em colaboração com os gerentes do programa e outros interessados importantes. Os resultados da avaliação podem identificar as melhorias necessárias ao programa para uma implementação mais geral do modelo e dar garantias para formuladores de políticas cautelosos e segmentos céticos da população.

Definição de uma estrutura de governança

Um programa sólido e resiliente é geralmente aquele com uma estrutura de governança clara, gerenciável e responsável que atenda às preocupações e requisitos de todos os parceiros (incluindo a comunidade) e financiadores. Deve ser uma estrutura de governança que delineie claramente a responsabilidade e prestação de contas de todos os participantes. Isso incluiria as responsabilidades por: (a) operações diárias do programa; (b) recrutamento, formação e supervisão de administradores, pessoal e facilitadores profissionais; (c) gestão financeira e orçamento; (d) definição das direções e prioridades do programa; (e) determinação das políticas operacionais; (f) garantia de financiamento adequado e estável; (g) relações com a comunidade e comunicação com os meios de comunicação social; e (h) monitoramento e avaliação de desempenho.

Gestão do programa

O gerenciamento e a liderança do programa por indivíduos que tenham um bom entendimento e um forte compromisso com os valores e princípios da justiça restaurativa são cruciais. A gestão do programa pode ser apoiada por um comitê consultivo comprometido com o programa, com representação de todas as partes institucionais e não governamentais interessadas.

Uma vez estabelecida uma estrutura de governança, várias políticas operacionais devem ser estabelecidas. Novamente, isso deve ser feito em colaboração e consulta com parceiros e principais interessados, para incluir políticas e procedimentos operacionais sobre gestão de informações e proteção de privacidade de dados, procedimentos e processos de encaminhamento de casos, gestão de casos, desenvolvimento profissional, relações públicas, desempenho do programa e avaliação e monitoramento do programa.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Pode haver normas nacionais de qualidade e desempenho que os programas devem cumprir. Por exemplo, no Reino Unido, com o apoio do Ministério da Justiça, o RJC desenvolveu o Restorative Service Quality Mark (RSQM) em 2013, em consulta com especialistas na área restaurativa. O RSQM é uma marca de qualidade para organizações que prestam serviços restaurativos e só é concedida àquelas que demonstram atender aos padrões mínimos necessários de qualidade. O RJC também foi incumbido de entregar uma marca de qualidade para instrutores de formação restaurativa (a "Training Provider Quality Mark"). Consulte: restorativejustice.org.uk/rjc-training-provider-quality-mark.

Previsão de custos, orçamento e financiamento

Existem custos inevitáveis associados a qualquer mudança organizacional ou novo programa, mesmo quando são implementados para economizar ou maximizar a relação custo-benefício. Levar em conta a relação custo-benefício não implica não haver custos. A concepção do programa deve incluir uma avaliação realista dos custos envolvidos (por exemplo, por tipos de tarefas ou número projetado de casos que serão tratados em um determinado período). Para agências independentes, o desenvolvimento de um plano de negócios adequado para o programa é geralmente a base para um bom relacionamento com as pessoas interessadas e agências de financiamento. As premissas de trabalho de que se parte para a elaboração do programa, e os seus custos estimados, devem ser descritas claramente e quaisquer fatores que possam afetar futuramente esses custos devem ser identificados. Sempre que possível, o desenvolvimento de políticas de gestão e utilização de recursos, contabilidade de custos adequada, mecanismos de monitoramento e indicadores de desempenho ajudarão a colocar o programa em uma posição financeira sólida.

Os investimentos em programas de justiça restaurativa podem ter vários benefícios sociais e econômicos. As análises de custo-benefício e retorno sobre o investimento desses programas são muito úteis. Em um ambiente onde os recursos financeiros para a inovação na justiça criminal são sempre limitados e há uma competição feroz pelos recursos existentes, é improvável que os programas de justiça restaurativa se desenvolvam em todo o seu potencial, a menos que o financiamento existente seja redirecionado para apoiar novas abordagens. Diversas jurisdições trabalham nesse tipo de processo de reinvestimento. Por exemplo, o *Justice Policy Center* no *Urban Institute* em Washington, D.C., desenvolveu um conjunto de ferramentas de reinvestimento da justiça para líderes locais com o qual as jurisdições alinham o uso dos recursos escassos da justiça criminal com as prioridades de segurança pública.¹⁸⁰

FINANCIAMENTO PARA PROGRAMAS COMUNITÁRIOS

Um juiz explicou a necessidade de um financiamento adequado para processos comunitários da seguinte forma:

“Quando passei a apoiar processos conduzidos pela comunidade, eu esperava que funcionassem somente pelas mãos de voluntários. Ledo engano. Os processos comunitários precisam de financiamento, treinamento e pessoal para ser efetivos. Os voluntários devem liderar o processo, mas não podem assumir todas as responsabilidades que vêm com os trabalhos dos círculos. Se queremos que as pessoas se voluntariem e assumam responsabilidades significativas, elas vão precisar de pessoal, recursos e treinamento. Sem esse apoio, serão reduzidas a maravilhosos estagiários para os profissionais de justiça. Além disso, o apoio deve ser significativo, ou então os círculos e outras iniciativas comunitárias semelhantes estarão fadados ao fracasso.”

Facilitadores

Costuma-se dizer que os facilitadores ou mediadores, junto com os coordenadores do programa, são responsáveis pelo sucesso ou fracasso respectivo. Muito do bom funcionamento do processo depende de suas habilidades, formação e compromisso com o programa. Conforme enfatizado, seu recrutamento, seleção e formação, portanto, tornam-se um componente essencial de cada novo programa e permanece uma preocupação ao longo da vida desse programa.

¹⁸⁰ Ho, H., Neusteter, S.R. e la Vigne, N.G. (2013), *Justice Reinvestment – A toolkit for local leaders*, Washington, D.C.: Urban Institute, Justice Policy Centre. Veja também: Council of State Governments Justice Centre (2013), *Lessons from the States – Reducing Recidivism and Curbing Corrections Costs through Justice Reinvestment*, New York: Council of State Governments Justice Center.

Obviamente, há questões sobre o recrutamento de facilitadores (por exemplo, se devemos contar com voluntários, profissionais ou uma mistura de ambos) que não são de forma alguma triviais.¹⁸¹ No entanto, é melhor tratá-las caso a caso. Alguns programas podem utilizar os serviços de profissionais capacitados profissionalmente e/ou credenciados que oferecem seus serviços para viabilizar um determinado processo. A vantagem é permitir que um programa com poucos casos tenha acesso a profissionais capacitados sem a necessidade de os contratar em tempo integral. As associações profissionais ou órgãos governamentais podem criar uma lista de facilitadores e mediadores disponíveis, às vezes com referência a um esquema de credenciamento.¹⁸²

Conforme discutido nos dois capítulos anteriores, a natureza de um programa e o contexto em que é ministrado, seus participantes, a natureza da vitimização a que se destina e muitos outros fatores determinarão o tipo de formação exigida pelos facilitadores. Cada programa deve identificar cuidadosamente as competências de que precisam os seus facilitadores/mediadores e integrar essas informações em suas atividades de recrutamento e formação. Os facilitadores, sejam voluntários ou profissionais, devem receber formação, apoio e supervisão contínuos.

Os *Princípios Básicos* insistem que os facilitadores devem receber formação para garantir que eles tenham a experiência para desempenhar seu papel e, quando necessário, entender a cultura e as comunidades locais. Os *Princípios Básicos* também sugerem o estabelecimento de padrões de competência e regras de conduta para coordenar o funcionamento dos programas de justiça restaurativa (parágrafo 13 (c)). É desejável que sejam estabelecidos uma estrutura e um processo para certificar facilitadores e um sistema para avaliar, regulamentar e supervisionar os facilitadores envolvidos em programas de justiça restaurativa.

Apesar da proliferação de programas de justiça restaurativa, tem sido dada pouca atenção à questão do credenciamento ou certificação de facilitadores e mediadores. Muitos países precisam de um acordo para garantir a proficiência profissional da justiça restaurativa, um conjunto de normas acordadas para a prática da justiça restaurativa e uma estrutura compartilhada para controle de qualidade e responsabilização. Mecanismos legais para assegurar a prestação de contas pelo mediador, incluindo um processo de reclamação acessível e um processo disciplinar com consequências, também podem entrar na lista. Além disso, os padrões podem ser elevados com o uso de uma abordagem acordada para o credenciamento e incentivar mais profissionais a se credenciar e cumprirem seus pré-requisitos de formação.¹⁸³

Voluntários e facilitadores da comunidade

São claras algumas das vantagens mais importantes em envolver voluntários locais respeitados, às vezes em colaboração com profissionais, na execução do programa. Devem ser envidados esforços para garantir o recrutamento de voluntários em todos os segmentos da comunidade, com equilíbrio adequado de gênero, cultura e etnia. Sua presença ajudará a estabelecer laços mais profundos entre a comunidade e o sistema de justiça. Na Tailândia, por exemplo, membros da comunidade são recrutados como agentes de liberdade condicional voluntários que também podem atuar como facilitadores de um processo de justiça restaurativa. No país, os juízes leigos dos tribunais juvenis às vezes são treinados como facilitadores.

¹⁸¹ Rosenblatt, F.F. (2015), *The Role of Community in Restorative Justice*, London: Routledge.

¹⁸² Para consultar exemplos de práticas recomendadas, consulte Scottish Government (2018), *Best Practice Guidance for Restorative Justice Practitioners and their Case Supervisors and Line Managers*; Restorative Justice Council (2011), *Best Practice Guidance for Restorative Practice*, London: RJC.

¹⁸³ Por exemplo, no Reino Unido, em 2011, o Conselho de Justiça Restaurativa (RJC) lançou um registro nacional de "profissionais restaurativos". Aqueles que têm "pelo menos um ano de experiência na participação em processos restaurativos" no Reino Unido podem receber um "status de profissional credenciado" pelo RJC, com a condição de cumprir certos códigos de prática e autorização para usar a chamada "*RJC Practitioner Quality Mark*".

O uso de voluntários também pode permitir que os membros da comunidade desenvolvam competências e assumam um papel importante na resposta ao crime e à desordem social em sua comunidade, além de facilitar a resolução de problemas e a reintegração do ofensor e da vítima. Os voluntários também podem servir como instrutores, mentores e supervisores.

Deve-se notar também que muitos programas novos são desenvolvidos e financiados com base no pressuposto de que a comunidade se envolverá e fornecerá uma grande parte dos recursos necessários, principalmente na forma de voluntários. Essa suposição precisa ser verificada com cuidado. Deve-se considerar que:

- Nem todas as comunidades têm recursos excedentes para dedicar a novos programas ou para construir práticas restaurativas nos processos de justiça comunitários existentes.
- As reações locais predominantes em relação ao voluntariado em geral, ou ao voluntariado no sistema de justiça criminal, podem ser muito diferentes de uma comunidade para outra ou de uma cultura para outra.
- A receptividade do sistema de justiça criminal local à ideia de trabalhar em estreita colaboração com os voluntários pode não estar necessariamente no auge.
- Um programa restaurativo não pode funcionar sem ter obtido os recursos necessários para apoiar, treinar, orientar, supervisionar e mostrar apreço aos seus voluntários.

O papel dos voluntários deve ser cuidadosamente definido e explicado a todos os envolvidos e um bom processo de triagem deve estar em vigor quando do recrutamento. Deve-se elaborar e divulgar critérios claros para recrutar voluntários. Por fim, o recrutamento não deve permitir que um determinado segmento da comunidade assuma o controle do programa ou crie a percepção de que o programa é controlado por ele.

7.4 Respostas à necessidade de legislação específica

Como declarado no Capítulo 1, a ausência de sustentação jurídica (enquadramento/autoridade) não é necessariamente um obstáculo para a implementação de programas de justiça restaurativa. Existem muitos programas bem-sucedidos que funcionam sem um status legal formal. No entanto, a existência de uma base jurídica pode ser um ponto de partida importante para o desenvolvimento de novos programas de justiça restaurativa, ainda mais nos países que não têm um programa em vigor, para dar legitimidade e financiamento para o desenvolvimento e implementação bem-sucedidos de programas.

Legislação com escrita clara, revisão do código penal ou do código de processo penal e declarações de políticas podem exigir, dar preferência a ou tornar determinado financiamento condicional ao uso de práticas restaurativas. Por exemplo, o artigo 159 (2) (c) da Constituição do Quênia, de 2010, estabelece que “formas alternativas de resolução de disputas, incluindo conciliação, mediação, arbitragem e mecanismos tradicionais de resolução de conflitos devem ser promovidas, estando todas sujeitas à cláusula (3)”.¹⁸⁴ A cláusula (3) estipula que os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos não devem ser usados de forma que viole a Declaração de Direitos, seja contrária à justiça e moral ou tenha resultados contrários à justiça e moral, ou sejam incoerente com esta Constituição ou qualquer lei escrita.¹⁸⁵ Outro exemplo se encontra na *Lei de Justiça Criminal Juvenil (Youth Criminal Justice Act)*, uma lei federal do Canadá que determina que todos os meios devem ser explorados na tentativa de reduzir o número de jovens institucionalizados.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Kenya, The Constitution of Kenya (27 August 2010). www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/The_Constitution_of_Kenya_2010.pdf.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Youth Criminal Justice Act, S.C. 2002, c. 1, s. 4. www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Y-1.5.pdf.

Na Letônia, a mediação entre vítima e ofensor em processos criminais é regulamentada pelo Código de Processo Penal¹⁸⁷ e pela Lei do Serviço Estadual de Liberdade Condicional.¹⁸⁸ A mediação entre vítima e ofensor em processos criminais é realizada pelo Serviço Estadual de Liberdade Condicional. O artigo 381.º do Código de Processo Penal estipula que, em caso de conciliação dos mediados, um intermediário formado pelo Serviço Estadual de Liberdade Condicional pode facilitar a conciliação entre vítima e as pessoas que cometeram o crime. Uma pessoa que direciona o processo (policia, Ministério Público ou juiz) pode informar os especialistas do Serviço Estadual de Liberdade Condicional sobre a possibilidade de acordo.¹⁸⁹

Em alguns casos, podem ser necessárias emendas legislativas para estabelecer uma autoridade discricionária para os funcionários do sistema de justiça suspenderem os casos do processo normal de justiça ou encaminhá-los para um processo de justiça participativa ou restaurativa. Muitos programas inovadores e promissores não atingem seus objetivos devido ao número insuficiente de encaminhamentos de casos por funcionários da justiça criminal. É claro que o uso adequado da autoridade discricionária para tomar decisões pelos encarregados da aplicação da lei e da justiça em todos os níveis é crucial para o sucesso da maioria dos programas.

O uso adequado da autoridade discricionária deve ser facilitado e orientado, geralmente por lei. Em muitos sistemas de justiça criminal, as autoridades policiais e judiciais já têm poderes discricionários suficientes dentro do enquadramento jurídico existente para encaminhar os casos a um processo alternativo ou estabelecer o processo. Em outros casos, pode ser necessário estabelecer essa autoridade e fornecer uma estrutura de responsabilização. De qualquer forma, é importante que o processo de tomada de decisão referente aos encaminhamentos para programas alternativos seja o mais transparente e monitorado possível. Em geral, é necessária uma estrutura de responsabilização, às vezes baseada na legislação ou em procedimentos e políticas oficiais, para garantir que não haja abuso dos poderes discricionários e que não se tornem uma fonte de discriminação inaceitável ou uma tentação para a corrupção.

O enquadramento jurídico que prevê o uso da justiça restaurativa pode permitir esse uso, exigir que seja considerado ou torná-lo obrigatório. Nas ocasiões em que permitir o uso de programas de justiça restaurativa, a lei dá aos funcionários da justiça criminal (na maioria das vezes a polícia e o Ministério Público) a liberdade de encaminhar certos ofensores, mediante certas condições claramente definidas, do sistema de justiça convencional para um programa restaurativo. Quando a lei exige que medidas de justiça restaurativa sejam consideradas, os funcionários da justiça criminal devem contemplar a possibilidade de encaminhar um ofensor para um programa de justiça restaurativa. Em outros países, no caso de jovens em conflito com a lei, é quase obrigatório que a polícia ou o Ministério Público encaminhe o indivíduo para uma mediação, uma conferência restaurativa ou outro programa alternativo.

Algumas perguntas comumente precisam ser consideradas pelos decisores políticos que se encontrem a desenvolver uma legislação sobre justiça restaurativa. Dentre elas, é válido perguntar se a legislação é necessária para:

- Eliminar ou reduzir as barreiras legais ao uso de programas de justiça restaurativa (incluindo, se necessário, o estabelecimento de autoridade discricionária para a tomada de decisões por policiais e outros funcionários do sistema de justiça)
- Criar incentivo legal para o uso de programas restaurativos
- Orientar e dar a estrutura necessária para programas de justiça restaurativa
- Garantir a proteção dos direitos dos ofensores e vítimas que participarem de programas restaurativos

¹⁸⁷ Criminal Procedure Law of Republic of Latvia, Section 381, Actualization of a Settlement.

¹⁸⁸ State Probation Service Law of Republic of Latvia.

¹⁸⁹ Kronberga, I, Mangule, I. e Sile, S. (2013), *Restorative Justice in Latvia*, Centre for Public Policy – Providus.

- Estabelecer princípios orientadores e mecanismos para monitorar o seu cumprimento
- Estabelecer um serviço (por exemplo, declarar um serviço de liberdade condicional como prestador de serviços) e prover fundos

Dependendo da legislação e das políticas vigentes, pode ser necessária uma lei para providenciar procedimentos de controle judicial para avaliar o processo de mediação e seus resultados à luz de certos princípios legais, como igualdade, proporcionalidade e ausência de dupla punição (ou seja, uma pessoa não pode ser processada duas vezes pelo mesmo crime). O direito de recorrer das decisões/acordos sem consentimento livre ou do resultado de um processo mal administrado deve estar previsto na lei. Deve ser assegurado o direito de voltar ao processo penal normal quando um dos participantes não puder mais consentir com o processo restaurativo, ou quiser se retirar dele. Isso pode ou não eliminar outras opções que podem ser de natureza restaurativa.

Em alguns países, é necessário um mandato legal para que programas novos recebam verbas do governo e garantir que haja fundos suficientes para sustentar os programas restaurativos.

As jurisdições também podem complementar a autoridade legal para processos restaurativos com vários tipos de políticas que incentivam o uso de abordagens restaurativas e estabelecem os procedimentos para atingir esse objetivo.

A lei e a política sobre o uso de processos restaurativos geralmente incluem disposições para ofensores juvenis e adultos, embora na maioria das jurisdições as disposições para ofensores juvenis sejam desenvolvidas de forma mais extensa.

7.5 Liderança, organização e estrutura do programa

O desenvolvimento e a implementação de programas eficazes de justiça restaurativa requerem uma liderança forte e eficaz e uma equipe administrativa competente, comprometida com a promoção dos valores e princípios da justiça restaurativa. Além disso, deve haver um quadro de profissionais no sistema de justiça criminal e indivíduos-chave em ONGs e na comunidade que possam ser encarregados de desenvolver e implementar os acordos, sustentar as parcerias e assumir a responsabilidade pela operação contínua dos programas de justiça restaurativa. Todos os níveis da organização devem ter em mente objetivos muito claros.

A liderança é necessária para ajudar os funcionários da justiça criminal e os membros interessados da comunidade a alterar suas percepções de “justiça” e das melhores maneiras de se obter justiça. Para isso, é necessário *pensar fora da caixa* e ampliar o alcance da resposta do sistema de justiça para além das abordagens reativas, adversariais e retributivas para incluir noções como encerramento e superação, cura, perdão e reintegração. Da mesma forma, os membros da comunidade talvez vejam as práticas restaurativas como ainda mais eficazes do que as abordagens adversariais tradicionais no que se refere a responsabilizar os ofensores por suas ações e dar às vítimas de crimes e à comunidade uma oportunidade de se envolverem diretamente no processo. A comunidade pode ser educada para compreender como alguns processos de justiça participativa e restaurativa bem orientados podem ajudar a construir a sua força, ao mesmo tempo em que desenvolvem a capacidade de resolver várias questões conflituosas. Os processos de justiça restaurativa também podem fortalecer as competências e aprimorar aptidões importantes entre os membros da comunidade.

Os desafios de criar as condições dentro de uma organização para facilitar a introdução de processos restaurativos não devem ser subestimados. São necessárias mudanças na estrutura e cultura das organizações de justiça criminal para criar um ambiente de apoio às práticas de justiça restaurativa.

Entre essas mudanças está a disposição para que os policiais se envolvam na resolução restaurativa de problemas e se concentrem na pacificação e na resolução de conflitos, em vez de apenas manter a ordem e aplicar a lei. Para os juízes, significa ter autorização para analisar o desenvolvimento de fóruns alternativos para resolução de disputas, ou mesmo introduzir alguns recursos restaurativos em seu processo regular de condenação. Uma mudança correspondente é necessária nos valores organizacionais, como o foco na promoção de paz, resolução de conflitos e construção da comunidade. Para isso, então, é preciso que os órgãos de justiça criminal e seu pessoal participem de um processo consultivo com todos os interessados na comunidade, como o setor privado, organizações não governamentais e grupos de interesse, para determinar os programas e processos mais adequados.

7.6 Como obter o apoio de instituições de justiça criminal

A implementação de um novo programa de justiça restaurativa ou grandes mudanças nos programas existentes requer uma estratégia de comunicação. O objetivo é a promoção eficaz de abordagens de justiça restaurativa tanto para profissionais de justiça criminal quanto para a comunidade. A estratégia de comunicação pode ser iniciada a partir de várias fontes, inclusive do governo e de ONGs.

MOBILIZANDO E SUSTENTANDO O INTERESSE E O APOIO GOVERNAMENTAIS

Ao passo que os processos de justiça restaurativa representam diversas abordagens alternativas para lidar com comportamentos criminosos e conflitos sociais, podendo incluir grande envolvimento da comunidade, os governos devem oferecer uma estrutura legislativa e um conjunto de políticas dentro dos quais essas iniciativas podem ser desenvolvidas, implementadas e sustentadas.

Isso demanda que altos funcionários do governo sejam, eles próprios, educados sobre os princípios e práticas da justiça restaurativa e compreendam as questões e desafios ligados ao uso de processos restaurativos. Isso é particularmente importante na medida em que a educação profissional de gestores sêniores da justiça criminal raramente inclui a exposição à teoria e à prática da justiça restaurativa.

O financiamento de programas de justiça restaurativa pode ser oferecido por diversas fontes, incluindo os governos central, local e ONGs.

A incorporação de processos participativos no sistema judiciário pode ser facilmente percebida como um desafio ao status quo. Deve-se evitar cometer o erro de subestimar a resiliência do status quo, a própria força de inércia do sistema ou a resistência ativa e passiva que as mudanças propostas provavelmente enfrentarão. É certo que as mudanças propostas, se efetivamente implementadas, afetarão as esferas de influência profissional e amplitudes de poder e controle, ou invadirão o "território" de várias pessoas. É possível que, de início, as medidas destinadas a empoderar as vítimas e a comunidade sejam vistas por alguns profissionais da justiça como ameaçadoras. A princípio, e a menos que tais percepções sejam gerenciadas de forma eficaz, a adoção de abordagens de justiça participativa acabará sendo interpretada por muitos como um jogo de soma zero, no qual eles precisam perder parte de seu poder para que outros sejam fortalecidos.

Os funcionários da justiça criminal devem ser treinados nos princípios e na prática da justiça restaurativa. As noções de perdão e cura, por exemplo, podem ser relativamente estranhas para membros do judiciário treinados em procedimentos legais e direito substantivo.

Os policiais podem se sentir relutantes em encaminhar casos para um programa de justiça restaurativa devido à falta de informações sobre os princípios e práticas restaurativas em geral e, em particular, do programa restaurativo específico em fase de implementação. Se a polícia não for educada sobre a justiça restaurativa, não poderá informar as vítimas sobre os benefícios de participar de um processo de justiça restaurativa. Profissionais que acompanham o beneficiário de suspensão condicional da pena ou liberdade condicional no cumprimento do seu período de prova e outros trabalhadores da linha de frente devem ser encorajados a utilizar abordagens restaurativas na realização de seu trabalho, o que pode exigir a aquisição de novas competências.

Os profissionais do sistema de justiça criminal e os voluntários da comunidade envolvidos em um programa precisam de formação eficaz nas técnicas e competências de que precisarão para se sentirem confiantes em participar dos novos processos. Uma estratégia adicional que pode ser utilizada para superar as reservas dos profissionais da justiça criminal quanto ao valor das práticas restaurativas é convencê-los a participar de um processo restaurativo. Quando participam em nível tão pessoal, funcionários do alto escalão da polícia, membros do Ministério Público e juízes supostamente céticos podem logo se tornar defensores zelosos. Por outro lado, um problema que ocorre é que as organizações podem adotar processos de justiça restaurativa “simbolicamente”, rotulando práticas correntes como “restaurativas” e evitando assim as mudanças necessárias na política e orientação necessárias para as verdadeiras práticas de justiça restaurativa.

Também é importante identificar e recrutar aliados que apoiarão ativamente as mudanças propostas e identificar indivíduos em posições-chave no sistema judiciário que estejam abertos a adotar abordagens participativas e restaurativas e defendê-las. Os principais interessados devem se envolver no planejamento e implementação das mudanças nos processos existentes em um estágio inicial de desenvolvimento do programa. O Ministério Público, por exemplo, está em uma posição-chave para encaminhar casos a programas novos e deve receber atenção especial. Deve-se reconhecer que o pessoal da justiça correrá alguns riscos a fim de apoiar uma nova iniciativa de justiça restaurativa e nem todos estarão dispostos a assumir esses riscos.

Por fim, também é importante para as pessoas envolvidas no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa, sejam de dentro ou de fora do sistema judiciário, construir redes de apoio na comunidade, no setor privado, entre ONGs, organizações religiosas e de outras naturezas da sociedade civil, universidades, bem como no próprio sistema de justiça. Assim, ficará mais fácil garantir a viabilidade e sustentabilidade dos programas novos no longo prazo.

MOBILIZANDO E SUSTENTANDO O ENVOLVIMENTO E APOIO DOS TRABALHADORES DA JUSTIÇA CRIMINAL

Os potenciais benefícios de abordagens da justiça restaurativa são consideravelmente reforçados quando existe uma compreensão dos princípios e prática da justiça restaurativa entre as pessoas que trabalham numa determinada organização.

Angariar e assegurar seu apoio requer desenvolver uma estratégia de comunicação que inclua o uso de mídias, apresentações a vários grupos de partes interessadas na comunidade, um currículo de treinamento, reuniões de “equipes” de justiça e profissionais da comunidade envolvidos na iniciativa restaurativa para ajudar a construir uma comunidade de prática, além de um mecanismo para receber *feedback* contínuo sobre o funcionamento do processo restaurativo. Essas estratégias devem compor um plano geral para sustentar o ímpeto de apoio aos processos restaurativos. Na ausência dessas estratégias e de uma renovação periódica da iniciativa, a efetividade dos processos restaurativos será comprometida.

Os gestores da justiça criminal que se dispõem a implementar programas restaurativos podem esperar encontrar resistência tanto ativa quanto passiva a seus esforços. Portanto, devem desenvolver maneiras de acolher certas preocupações e incluí-las sem comprometer a integridade das parcerias, acordos e processos de justiça restaurativa.

7.7 A mobilização da comunidade

No início, os programas de justiça restaurativa foram propostos para colocar as preocupações e problemas das vítimas no centro da resposta social ao crime. Agora, são cada vez mais valorizados por suas características participativas e sua capacidade de envolver membros da comunidade e diversos interessados na busca por uma resposta apropriada para crimes individuais. A promessa de justiça participativa é poderosa e está ganhando apoio. Com os tribunais de resolução de problemas e os tribunais comunitários, os programas de justiça restaurativa oferecem às comunidades alguns meios para resolver conflitos. No entanto, um desafio fundamental para a justiça participativa é encontrar maneiras de mobilizar efetivamente o envolvimento da sociedade civil e ao mesmo tempo proteger os direitos e interesses das vítimas e ofensores.¹⁹⁰

O envolvimento da comunidade está relacionado com a consciencialização pública e ao apoio à justiça restaurativa em geral. Pesquisas em muitos países mostram que o conhecimento público da justiça restaurativa é limitado, mas que as reações do público a seu respeito são bastante positivas, ainda mais no que se refere aos elementos centrais da justiça restaurativa – a reparação e participação ativa.¹⁹¹

Um crime é um problema social e não apenas um conflito privado. Logo, o envolvimento da comunidade é crucial para que os programas de justiça restaurativa tenham bons resultados e pode assumir muitas formas, algumas das quais podem ser problemáticas.¹⁹² Lamentavelmente, um dos desafios recorrentes da justiça restaurativa é como operacionalizar o conceito de comunidade em um ambiente prático.¹⁹³ Conforme discutido anteriormente, sempre surge a questão de "quem e o que é a comunidade?" Bazemore e Umbreit observaram que "a forma como a comunidade é definida e envolvida em modelos de conferências restaurativas é um fator crítico que afeta a natureza e a extensão da participação e sentido de propriedade dos cidadãos".¹⁹⁴ Da mesma forma, observou-se que, em muitas abordagens à comunidade na justiça restaurativa, existe uma "visão romantizada e moralizada da comunidade que pode se revelar problemática na prática".¹⁹⁵ Com efeito, não se pode presumir que a comunidade seja necessariamente benevolente: "pode haver um perigo inerente ao poder exercido pela comunidade".¹⁹⁶ No entanto, em muitos contextos, a questão de "quem e o que" é a comunidade não é um problema, pois os indivíduos têm uma visão bem clara de o que constitui a sua comunidade.

Até certo ponto, o conceito de comunidade está aberto à definição e deve ser abordado com cautela. A mobilização da comunidade começa com a identificação dos indivíduos e grupos afetados pelos conflitos e que na comunidade estão em posição de participar da sua resolução. A compreensão das necessidades da comunidade, bem como de seus recursos e capacidades, será um componente importante para a formação desse processo. Em alguns casos, pode levar ao entendimento de que as comunidades que mais precisam de cura são também as menos capazes de se mobilizar e de participar plenamente dos processos restaurativos comunitários. Ironicamente, alguns observadores concluíram, "a justiça restaurativa requer comunidades saudáveis".¹⁹⁷

¹⁹⁰ Dandurand (2016), "Alternative Approaches to Preventing Recidivism".

¹⁹¹ Pali, B. e Pelikan, C. (2010), *Building Social Support for Restorative Justice: Media, civil society and citizens*, Leuven: European Forum for Restorative Justice.

¹⁹² Rosenblatt (2015), *The Role of Community in Restorative Justice*.

¹⁹³ O'Mahony e Doak (2017), *Reimagining Restorative Justice*.

¹⁹⁴ Bazemore, G. e Umbreit, M. (1998), *Conferences, Circles, Boards, and Mediations: Restorative justice and citizen involvement in the response to youth crime*, Washington, D.C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Balanced and Restorative Justice Report.

¹⁹⁵ Dickson-Gilmore, J., e La Prairie, C. (2005), *Will the Circle be Unbroken? Aboriginal communities, restorative justice, and the challenge of conflict and change*, Toronto: University of Toronto Press.

¹⁹⁶ O'Mahony e Doak (2017), *Reimagining Restorative Justice*.

¹⁹⁷ Dickson-Gilmore, J. e La Prairie, C. (2005), *Will the Circle be Unbroken? Aboriginal communities, restorative justice, and the challenge of conflict and change*, Toronto: University of Toronto Press, p. 10.

É uma triste verdade que muitos ofensores não vêm de nem estão voltando para uma comunidade bem-sucedida ou saudável. Na verdade, é mais provável que venham de comunidades que enfrentam problemas de pobreza, desemprego, exclusão social, alienação e criminalidade.

Quando um programa é projetado especificamente para envolver membros da comunidade, por exemplo, em um círculo de sentença ou de pacificação, ele deve abordar muitas questões práticas relacionadas com o envolvimento de membros da comunidade que se sentem afetados pelo crime ou que têm algum outro interesse no resultado do processo.¹⁹⁸ Essas questões podem determinar quem foi afetado pelo crime, as pessoas que podem ser parte da resolução do conflito, encontrar maneiras de contatá-las e proteger a privacidade de todos os envolvidos na situação. A questão de quem são as “partes interessadas” nos programas de justiça restaurativa raramente encontra uma resposta fácil ou definitiva.¹⁹⁹

Uma série de práticas de justiça restaurativa proporcionam a oportunidade para uma transformação na relação entre o governo/sistema de justiça criminal e a comunidade. A comunidade assume um papel ativo na resposta a problemas de criminalidade e conflito e, conseqüentemente, as capacidades de resolução de problemas e controle social informal, bem como a coesão social dessa comunidade, são fortalecidas. No entanto, nem sempre se pode presumir que as práticas de justiça restaurativa sempre tenham um efeito curativo e transformador, independentemente da situação em que a comunidade se encontra. Em alguns casos, tensões sociais, desigualdades e iniquidades, diferenciais de poder e várias formas de exclusão, discriminação ou ostracismo podem ser exacerbadas em vez de aliviadas pela introdução de um programa de justiça participativa. No mínimo, essa possibilidade deve ser levada em consideração ao projetar e implementar um programa novo.

Há uma série de questões a serem consideradas para envolver totalmente a comunidade nas práticas de justiça restaurativa, dentre as quais:

- Como cooperar com os meios de comunicação social para informar e educar o público sobre a justiça restaurativa?
- Quais são as hierarquias e dinâmicas de poder na comunidade que podem afetar que membros da comunidade que se envolvem e qual seu impacto no processo restaurativo?
- Que diretrizes definirão quem deve fazer parte do processo restaurativo?
- Que estratégias podem ser utilizadas para mobilizar o apoio da comunidade e manter o envolvimento de seus moradores em programas de justiça restaurativa como mediadores, facilitadores e mentores?
- Que estratégias podem ser desenvolvidas para minimizar quaisquer impactos potencialmente negativos do envolvimento da comunidade em iniciativas de justiça restaurativa?
- Que formação e habilidades são necessárias para que os moradores da comunidade possam participar de programas de justiça restaurativa?

¹⁹⁸ Ehret, B., Szego, D. e Dhondt, D. (2016), “Peacemaking Circles, their Restorative and Crime Prevention Capacities for Women and Children”, in Kury, H., Redo, S. e Shea, E. (orgs.), *Women and Children as Victims and Offenders: Background, Prevention, Reintegration*, Zurich: Springer, p. 341-365.

¹⁹⁹ Crawford, A. e Clear, T. (2001), “Community Justice: Transforming communities through restorative justice”, in Bazemore, G. e Schiff, M. (orgs.), *Restorative Community Justice: Repairing harm and transforming communities*, Cincinnati (OH): Anderson, p. 127-149.

- Até que ponto os moradores da comunidade sem formação especializada conseguem participar dos processos de justiça restaurativa?
- Como é que as estruturas e processos existentes podem servir de base para programas de justiça restaurativa?

Em alguns programas de justiça restaurativa, o envolvimento dos cidadãos na solução de problemas também pode ser promovido pela atribuição de responsabilidades a alguns participantes para servir de apoio a um ofensor ou vítima, ou para dar um emprego ou oportunidade de serviço para o ofensor.

Esclarecimento da comunidade

Manter a comunidade esclarecida sobre o progresso e funcionamento de um programa de justiça restaurativa é geralmente uma pré-condição para o seu sucesso. Uma comunidade pode ainda nutrir alguns receios sobre o impacto e a legitimidade de um programa, o que deve ser levado em consideração em todas as comunicações públicas. Responder às preocupações expressas pelos membros da comunidade à medida que vão surgindo e convidá-los, sempre que possível, a participar do programa será um grande passo para criar uma base de apoio ampla. Manter uma linha de comunicação por meio de consultas regulares e compartilhamento de informações também ajudará a manter uma disposição positiva na comunidade em relação ao programa.

Na maioria das situações, entretanto, a comunicação com a comunidade é realizada por intermédio dos meios de comunicação de massa. A importância de trabalhar com os meios de comunicação social para explicar um programa à comunidade e mantê-la informada sobre novos desenvolvimentos não pode ser subestimada.²⁰⁰ Histórias negativas e que incentivam o medo podem levar à má publicidade, o que, por sua vez, pode resultar em percepções públicas ruins e que, por fim, podem levar outras instituições a, aos poucos, “fechar a torneira” de encaminhamentos ao programa. Em contraste, a experiência positiva dos participantes, seja comunicada por meio dos meios de comunicação social ou de outros mecanismos, pode ter o efeito oposto.

Os programas bem sucedidos tendem a ter planos de comunicação sólidos, honestos e transparentes, mesmo que a transparência possa ser limitada, às vezes, devido à necessidade de proteger a privacidade dos participantes do programa. Declarações públicas hiperbólicas, críticas desnecessárias ou injustificadas de outras instituições ou outros componentes do sistema judiciário, bem como alegações exageradas sobre os méritos e o sucesso dos programas devem ser evitadas e substituídas por apresentações sóbrias dos dados e histórias humanas e honestas para que o público com as quais o público possa se identificar. Vários líderes de opinião na comunidade e porta-vozes de outros órgãos do sistema judiciário também podem ser mobilizados para que expressem publicamente o apoio ao programa.

Por fim, todo programa deve ter um plano de comunicação de contingência pronto para ser posto em prática se um de seus casos der errado ou se um dos ofensores envolvidos de alguma forma atrair atenção negativa para o programa. Todo programa deve ter como certo que haverá pelo menos um caso, mais cedo ou mais tarde, que será problemático para a vítima ou para a comunidade. A falta de preparo para uma situação assim decretou o fim de muitos programas incipientes.

²⁰⁰ Pali e Pelikan (2010), *Building Social Support for Restorative Justice*.

7.8. Como melhorar a participação da vítima em processos de Justiça Restaurativa

Conforme discutido anteriormente neste manual, os benefícios da justiça restaurativa para as vítimas que concordam em participar podem ser substanciais. No geral, a satisfação da vítima com o processo tende a ser muito alta.²⁰¹ Várias avaliações de programas demonstraram que as vítimas de crimes estão satisfeitas, por diversos motivos, com a participação em um processo de justiça restaurativa.²⁰² No entanto, nem todas as vítimas conhecem ou estão interessadas na justiça restaurativa. Apenas um pequeno número de casos é encaminhado à justiça restaurativa, e as autorreferências das vítimas ainda são raridade. No geral, a adesão da vítima à justiça restaurativa é muito baixa. Por exemplo, dados do *Crime Survey for England and Wales* mostram que, nos casos em que havia uma vítima de crime, apenas a 7,2% das vítimas foi oferecida a oportunidade de se encontrar com o ofensor; dos 92,8% restantes das vítimas, que disseram não ter recebido a mesma oferta, 24,7% teriam aceitado.²⁰³

À luz das reações favoráveis das vítimas em relação à justiça restaurativa, a questão deixa de ser se a justiça restaurativa deve ser oferecida às vítimas, e passa a como isso deve ser feito.²⁰⁴ Nem todas as vítimas estão interessadas na possibilidade, mas muitas delas não conhecem essa abordagem e, portanto, deixam de aproveitar os benefícios potenciais. As vítimas querem conhecer as suas opções restaurativas o mais rápido possível²⁰⁵ e preferem recusar uma oferta de justiça restaurativa a não a conhecer. O esclarecimento e a oportunidade de escolha dão poder e uma sensação de controle às vítimas.

A justiça restaurativa pode não ser apropriada em todos os casos e, portanto, o envolvimento da vítima deve ser abordado caso a caso, de forma a garantir que as vítimas estejam sempre seguras, devidamente preparadas se participarem e apoiadas em cada estágio do processo e depois dele.

Existem riscos e desvantagens em potencial para as vítimas que concordam em participar do processo de justiça restaurativa. Embora seja de entendimento geral que a vítima deve consentir em participar e não pode ser forçada, isso não significa necessariamente que as vítimas também possam impedir que um processo de justiça restaurativa prossiga sem o seu consentimento. Em algumas jurisdições, as vítimas recebem um grau de controle maior sobre o processo. Por exemplo, a vítima pode ter poder de veto e não consentir que a conferência prossiga, mas isso é bastante raro.

A seguir, estão algumas das maneiras que os profissionais identificaram para promover a participação das vítimas:²⁰⁶

- Permitir ou promover o autoencaminhamento das vítimas aos serviços de justiça restaurativa
- Aumentar a conscientização pública sobre a justiça restaurativa

²⁰¹ Ver, por exemplo, Vanfraechem, I., Bolívar Fernandez, D. e Aertsen, I. (orgs.) (2015), *Victims and Restorative Justice*, London: Routledge; Umbreit, et al. (2008), "Victim-Offender Mediation", in Sullivan, D. e Taft, L. (orgs.), *Handbook of Restorative Justice*; Bolívar, et al. (orgs.) (2015), *Victims and Restorative Justice*; Hansen e Umbreit (2018), "Four Decades of Victim-offender Mediation Research and Practice"; Ministry of Justice of New Zealand (2016), *Restorative Justice Victim Satisfaction Survey*.

²⁰² Esses motivos são complexos e incluem uma percepção de justiça processual ou do que é justo, sentido de encerramento, capacidade de expressar emoções e a possibilidade de abordar motivos pró-sociais. Ver, por exemplo, Van Camp e Wemmers (2013), "Victim Satisfaction with Restorative Justice".

²⁰³ Victims' Commissioner (2016), *A Question of Quality: A review of restorative justice: Part 2 – Victims*.

²⁰⁴ Van Camp e Wemmers (2016), "Victims' Reflections on the Protective Approaches to the Offer of Restorative Justice".

²⁰⁵ Shapland, et al. (2011), *Restorative Justice in Practice*.

²⁰⁶ Bright, J. (2017), *Improving Victim Take-up of Restorative Justice*, London: Restorative Justice Council; Bargen, C., Lyons, A. e Hartman, M. (2019), *Crime Victims' Experiences of Restorative Justice: A listening project*, Ottawa: Department of Justice Canada.

- Conscientizar a vítima sobre a possibilidade de um processo de justiça restaurativa logo após a vitimização
- Abordar o problema de falta de encaminhamento de vítimas por funcionários do sistema de justiça da linha de frente
- Criar escolhas e opções para as vítimas (momento, processo, local, variedade de opções para a participação da vítima etc.)
- Dar às vítimas mais controle sobre os prazos da justiça restaurativa
- Incentivar que a vítima procure prestadores de serviços
- Garantir competência nos processos de preparação e envolvimento da vítima
- Permitir a contribuição das vítimas sobre a forma como o diálogo é conduzido
- Oferecer apoio à vítima, inclusive apoio de pares
- Oferecer acompanhamento em quantas reuniões forem solicitadas
- Remover as barreiras à participação de ofensores

As vítimas querem ser informadas para que possam conhecer as suas opções e decidir qual caminho de justiça seguir.²⁰⁷ Também é de particular importância abordar os modos através dos quais os prestadores de serviços de justiça restaurativa identificam casos. Alguns desses modos são o encaminhamento por parte de autoridades policiais da linha de frente e instituições parceiras, o autoencaminhamento das vítimas ou ofensores e a extração de casos, em que possíveis casos são identificados pela equipe administrativa. O modelo de extração de casos, com acesso a dados policiais e judiciais sobre crimes, ofensores e vítimas, é frequentemente apresentado como a abordagem mais eficaz.²⁰⁸ Além disso, também se sugere que os impedimentos de acesso aos serviços de justiça restaurativa específicos ao tipo de crime sejam removidos.

SATISFAÇÃO COM CONFERÊNCIAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

Uma pesquisa de satisfação recente, realizada em nome do Ministério da Justiça da Nova Zelândia, mensurou as experiências das vítimas e sua satisfação com processos de justiça restaurativa financiados pelo Ministério da Justiça.^a A pesquisa mostrou que a maioria delas se sentiu pelo menos razoavelmente satisfeita com a conferência de justiça restaurativa de que fez parte (86 por cento) e com sua experiência geral com a justiça restaurativa, incluindo os períodos antes, durante e depois da conferência (84 por cento). Como resultado de sua experiência positiva, 84 por cento disseram que provavelmente recomendariam a justiça restaurativa a outras pessoas em situações semelhantes. Participar da conferência teve um impacto positivo em aproximadamente três quartos das vítimas.

As razões chave pelas quais alguns respondentes ficaram insatisfeitos ou provavelmente não recomendariam o processo incluíam: sentirem que as informações contradiziam o que realmente aconteceu durante a reunião; sentirem que não tinham escolha ao participar do processo; ter demorado demais entre a infração e a primeira reunião; sentirem que o ofensor não foi sincero no pedido de desculpas; falta de acompanhamento (não terem *feedback* sobre o que aconteceu com o ofensor, o ofensor não cumprir o acordo ou não haver acompanhamento entre as vítimas para verificar se precisavam de mais ajuda ou apoio).

^a Gravitas (2018), *Ministry of Justice – Restorative Justice Survey*.

²⁰⁷ Wemmers (2017), "Judging Victims: Restorative choices for victims of sexual violence".

²⁰⁸ Ibid.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

1. Para que a implementação de programas de justiça restaurativa tenha um bom resultado, é preciso: resolver a necessidade de legislação ou regulamentos, bem como a necessidade de liderança, organização e estrutura fortes; obter apoio de órgãos da justiça criminal; identificar e mobilizar recursos da comunidade e aproveitar os pontos fortes da comunidade e do sistema judiciário; e planejamento e monitoramento cuidadosos do processo de implementação.
2. É frequente a necessidade de uma abordagem estratégica para apoiar o desenvolvimento da justiça restaurativa ao nível nacional e para promover uma cultura favorável ao uso da justiça restaurativa entre as autoridades policiais, judiciais e sociais, bem como nas comunidades locais.
3. A fase de elaboração envolve várias escolhas básicas que devem ser feitas em consenso e esclarecidas com informações atualizadas sobre as práticas recomendadas. Algumas delas:
 - A escolha de um modelo apropriado
 - Definição dos resultados/acordo a alcançar
 - Organização e localização do programa
 - Decisões sobre os tipos de casos a serem tratados
 - Definição de prioridades
 - Confirmação do compromisso de parceiros e interessados
 - Estabelecimento de uma estrutura de gestão clara, gerenciável e responsável
 - Adoção de políticas e procedimentos operacionais e garantia da gestão eficaz do programa
 - Previsão de custos, orçamento e financiamento adequados para o programa
 - Determinação do papel dos voluntários
4. Um desafio fundamental para a justiça restaurativa é o de encontrar maneiras de mobilizar efetivamente o envolvimento da sociedade civil e o engajamento positivo da comunidade, ao mesmo tempo em que protege os direitos e interesses das vítimas e ofensores.
5. O envolvimento da comunidade está relacionado à conscientização pública e ao apoio à justiça restaurativa em geral.
6. Melhorar a participação das vítimas no processo restaurativo é crucial para a implementação bem-sucedida dos programas de justiça restaurativa. Os profissionais podem usar as seguintes medidas para promover a participação das vítimas:
 - Permitir ou promover o autoencaminhamento da vítima aos serviços de justiça restaurativa
 - Aumentar a conscientização pública sobre a justiça restaurativa
 - Conscientizar a vítima sobre a justiça restaurativa logo após a vitimização
 - Resolver o problema da falta de encaminhamento de vítimas por funcionários do sistema de justiça da linha de frente
 - Encorajar prestadores de serviços a contatarem as vítimas
 - Garantir que haja um envolvimento cuidadoso e processos de preparação adequados
 - Remover barreiras à participação de ofensores

8. Supervisão, monitoramento e avaliação do programa

Este capítulo discute os mecanismos de monitoramento e supervisão do programa para supervisionar o funcionamento dos serviços de justiça restaurativa e responsáveis pela formação na área da justiça restaurativa e para monitorar sua conformidade com os padrões de qualidade e desempenho, sejam nacionais ou não. Os *Princípios Básicos* (parágrafo 22) encorajam os Estados-Membros, em cooperação com a sociedade civil, se apropriado, “a promover a pesquisa e a avaliação de programas de justiça restaurativa para avaliar a que ponto obtém resultados restaurativos, servem como complemento ou alternativa ao processo penal e fornecem resultados positivos para todas as pessoas envolvidas”. Além disso, os *Princípios Básicos* também reconhecem que os processos restaurativos podem sofrer mudanças ao longo do tempo e que “os resultados da pesquisa e da avaliação devem guiar o posterior desenvolvimento de políticas e programas.”

8.1 Supervisão do programa

Os serviços de justiça restaurativa devem ser regidos por normas reconhecidas pelas autoridades competentes. Devem ser elaboradas normas de competência, regras éticas e procedimentos de proteção de direitos para a condução de programas de justiça restaurativa. Também devem existir normas e procedimentos para a seleção, formação, apoio, supervisão e avaliação dos facilitadores.

Ainda não é possível prever, por meio de pesquisas, se um facilitador em potencial tem mais capacidade de gerar um processo melhor do que outro. Um estudo sistemático do papel dos facilitadores concluiu que “a seleção de facilitadores com base na habilidade inata é mais importante do que a experiência ou prática em gerar justiça processual a partir de uma conferência de justiça restaurativa”.²⁰⁹

Os serviços de justiça restaurativa e os responsáveis por formações na área devem ser supervisionados por um órgão independente competente. Além da supervisão que pode ser fornecida, em alguns casos, por revisões judiciais de acordos e outros resultados de processos de justiça restaurativa, um mecanismo de supervisão de programa mais abrangente é necessário para manter a qualidade geral respectiva, garantir sua fidelidade aos princípios de justiça restaurativa e monitorar sua conformidade com as leis e outras normas vigentes. Em alguns casos, essa supervisão pode ser fornecida por meio de um processo de credenciamento contínuo para todos os programas de justiça restaurativa.

²⁰⁹ Sherman, *et al.* (2015), “Twelve Experiments in Restorative Justice”.

A adoção e aplicação de normas aos programas implica a presença de um mecanismo independente de supervisão destes. No Reino Unido, por exemplo, existe um sistema para garantir a qualidade que funciona por meio do Conselho de Justiça Restaurativa (Restorative Justice Council). O Conselho desenvolveu Padrões para o Serviço Restaurativo que estabelecem as normas que os serviços devem seguir a fim de fornecer um serviço de justiça restaurativa competente e seguro. Os serviços de justiça restaurativa que comprovam prestar serviços de acordo com os Padrões para o Serviço Restaurativo podem obter a Marca de Qualidade de Serviço Restaurativo (Restorative Service Quality Mark – RSQM).²¹⁰

8.2 A necessidade de monitoramento e avaliação do programa

O Conselho da Europa recomenda que os Estados-Membros promovam e facilitem a avaliação de todos os programas que vierem a implementar ou financiar, e que os programas de justiça restaurativa permitam e auxiliem na avaliação independente de seus serviços.²¹¹

No entanto, apesar da proliferação de programas de justiça restaurativa em todo o mundo nas últimas décadas, apenas nos últimos anos foram realizados estudos de avaliação. As avaliações são necessárias para identificar melhor as condições que promovem ou limitam a eficácia dos programas e para desenvolver ainda mais práticas comprovadas para orientar o desenvolvimento e implementação de programas futuros.

Para possibilitar uma avaliação sistemática, os dados necessários para fins de avaliação devem ser identificados e recolhidos de forma sistemática e contínua, desde o início do desenvolvimento do programa, antes mesmo que ele seja implementado. Devem ser definidas normas e metas de desempenho do programa e implementados mecanismos de monitoramento.²¹²

Tanto as informações quantitativas quanto as qualitativas podem ser úteis para o processo de monitoramento. As informações estatísticas que podem ser coletadas são:

- O número e os tipos de casos encaminhados para o programa restaurativo (incluindo a natureza do crime cometido)
- As fontes dos encaminhamentos
- A frequência com que os ofensores e vítimas concordaram em participar do programa
- Os motivos pelos quais as vítimas ou ofensores se recusam a participar do programa
- O tempo necessário para preparar o caso
- O número de reuniões presenciais
- A participação de cada pessoa
- O tempo necessário para conduzir o processo restaurativo
- A natureza e o conteúdo dos acordos alcançados com o processo
- A taxa de conclusão bem-sucedida dos acordos alcançados

²¹⁰ Restorative Justice Council: The Restorative Service Standards, the Practitioner Code of Practice, and the Code of Practice for Trainers and Training Organisations.

²¹¹ Recomendação CM/Rec (2018) 8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, parágrafo 66.

²¹² Galaway, B. (1998), *Evaluating Restorative Community Justice Programs*, Denver: The Colorado Forum on Community and Restorative Justice.

- A taxa e o tipo de reincidência entre os ofensores que participaram de processos restaurativos
- O número de voluntários e horas de trabalho voluntário utilizados nos processos restaurativos
- Informações sobre custos
- Os atributos (por exemplo, idade, gênero, etnia) das vítimas do crime, ofensores, membros da comunidade que participam dos processos restaurativos e facilitadores
- As percepções dos participantes e sua satisfação com a experiência do processo e seus resultados

Os dados qualitativos também podem ser coletados por meio da observação do processo restaurativo e entrevistas ou grupos de foco com os envolvidos principais, profissionais e outros participantes do processo restaurativo.

Os programas de justiça restaurativa devem desenvolver sistemas de obtenção de dados que lhes permitam coletar informações sobre os casos que aceitam, os indivíduos envolvidos, os serviços que prestam e os resultados alcançados. O Conselho da Europa recomenda que sejam recolhidos dados anônimos em todo o país, por uma autoridade competente e disponibilizados para efeitos de investigação e avaliação.²¹³ Também é útil desenvolver, a nível nacional, uma estrutura de medição de resultados acordados para programas de justiça restaurativa, a fim de fornecer uma base sistemática para a avaliação do programa e comparar os resultados das avaliações.

O Conselho da Europa também sugere que o compartilhamento internacional de informações deve ocorrer com relação ao uso, desenvolvimento e impacto da justiça restaurativa e a coprodução de políticas, pesquisa, formação e abordagens inovadoras.²¹⁴

8.3 Considerações sobre a avaliação de programas de Justiça Restaurativa

Há muitas considerações a ter em mente ao tentar avaliar a eficácia dos processos de justiça restaurativa. Dentre elas:

- Obstáculos para acessar locais de pesquisa, dados e participantes
- A dificuldade de assegurar grupos de controle adequados de vítimas de crimes e ofensores que participaram do sistema de justiça criminal convencional e controlar a circunstância de que a participação no processo é voluntária
- A miríade de programas restaurativos e a variedade de metas e objetivos desses programas
- A grande variabilidade entre os programas restaurativos na natureza e número de casos processados
- A falta de controle adequado e comparabilidade dos critérios de encaminhamento, a competência e a formação dos facilitadores, o enquadramento jurídico e político no qual os programas restaurativos individuais funcionam e os vários pontos de referência usados para avaliar os resultados

²¹³ Recomendação CM/Rec (2018) 8 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre Justiça Restaurativa em matéria penal, Regra 39.

²¹⁴ Ibid., Regra 64.

- A variabilidade nos indicadores usados para medir o êxito do programa
- Variações no período usado para avaliar a reincidência entre os ofensores que participaram de programas restaurativos
- As medidas específicas usadas pelas avaliações de programas para avaliar a “satisfação” da vítima e do ofensor, os níveis de “medo” entre as vítimas de crimes e as expectativas que os ofensores e as vítimas tinham do processo restaurativo
- A maneira pela qual qualquer avaliação da experiência da vítima de crime e do ofensor com o processo restaurativo é conduzida
- Controle de uma ampla variedade de contextos, ou seja, urbano/rural, etnicamente diverso/eticamente homogeneizado, comunidades extremamente problemáticas/extremamente integradas, nos quais os processos restaurativos funcionam
- Controle da diversidade nos tipos de formação que a equipe do programa e os facilitadores recebem
- Controle da variedade de enquadramentos jurídicos e políticos dentro das quais os processos restaurativos operam
- Quantificação de observações sobre processos que são extremamente subjetivos, pessoais e interativos
- Desenvolvimento de medidas para avaliar até que ponto os processos restaurativos melhoram as capacidades da comunidade, da família e do sistema
- Desenvolvimento de medidas para avaliar o empoderamento da vítima, arrependimento e reabilitação do ofensor
- Operacionalização de conceitos como capacidade da comunidade, capacidade da família, capacidade do sistema, empoderamento da vítima e envolvimento da comunidade
- Desenvolvimento de medidas para avaliar a relação custo-eficácia das iniciativas de justiça restaurativa, particularmente em contraste com o sistema de justiça criminal convencional

Além disso, a maioria das avaliações realizadas até o momento enfocou as experiências das vítimas do crime e ofensores. Pesquisas futuras podem precisar estudar as opiniões de políticos e das instâncias policiais e judiciais. Suas decisões, ações ou omissões podem ter um impacto significativo no desenvolvimento, implementação e bom funcionamento dos processos de justiça restaurativa. Da mesma forma, pesquisas futuras podem se concentrar no papel que os facilitadores desempenham no bom funcionamento das práticas restaurativas, incluindo o impacto da formação, personalidade, estilo e experiência do facilitador na produção de um resultado positivo.

Há uma variedade de medidas possíveis para os resultados dos programas, incluindo indicadores mais subjetivos, como os níveis de satisfação das vítimas, dos ofensores e de terceiros, como moradores da comunidade, e indicadores mais factuais, como o nível e gravidade da reincidência e o nível de medo do crime na comunidade. Também há uma variedade de indicadores que podem ser usados para avaliar a satisfação da vítima, inclusive a satisfação com: (a) a forma como seu caso foi tratado; (b) o resultado do caso; (c) o facilitador; (d) a justiça do processo; e, (e) as interações com o ofensor.

Por fim, para atender a normas de avaliação rigorosas, seria importante comparar as experiências e reações de um grupo de ofensores e vítimas que participaram de um processo restaurativo com um grupo correspondente de ofensores e vítimas que foram submetidos à resposta da justiça criminal convencional.

8.4 Como medir o impacto do programa na reincidência

Uma característica fundamental da maioria das abordagens de justiça restaurativa é a intenção de considerar o crime ou conflito dentro de uma estrutura holística e de identificar e abordar as causas subjacentes do evento. Pode ser bastante difícil construir uma estrutura de avaliação que meça até que ponto uma intervenção restaurativa é eficaz no tratamento de problemas subjacentes. Medir esse tipo de impacto requer um projeto de pesquisa centrado na coleta de dados das pessoas envolvidas no processo restaurativo.

Os defensores das vítimas podem apontar vítimas e ofensores satisfeitos e tratados de forma justa para demonstrar que a justiça restaurativa funciona. No entanto, o modo como um programa de justiça restaurativa impacta crimes futuros continua a estar no centro de qualquer discussão sobre o bom funcionamento do programa. A desistência do crime é um processo, não um evento único. Conforme mencionado anteriormente neste manual, há provas de que, em algumas circunstâncias, a reincidência pode ser reduzida por programas de justiça restaurativa. Por exemplo, um relatório publicado pelo Ministério da Justiça da Nova Zelândia mostrou que, durante um período de cinco anos, a taxa de reincidência para os ofensores que participaram da justiça restaurativa foi 15% menor durante os doze meses seguintes, em comparação com ofensores equivalentes, e 7,5% mais baixo ao longo de três anos.²¹⁵ Outros estudos também demonstraram um impacto na desistência da criminalidade pelos ofensores.²¹⁶ Alguns dos estudos sugeriram que a justiça restaurativa pode ser mais eficaz para lidar com crimes mais graves do que menos graves.

No entanto, há uma variação notável em como a reincidência é conceituada e medida em diferentes estudos. Essas variações provavelmente contribuem para os resultados variáveis observados. Na verdade, o quadro que emerge da crescente literatura de pesquisa empírica sobre justiça restaurativa e reincidência ainda não está claro. Ainda assim, algumas das seguintes descobertas principais de avaliações recentes de programas são dignas de nota.

Uma análise das avaliações dos programas de justiça restaurativa indicou que as intervenções da justiça restaurativa, em média, estão associadas a reduções relativamente pequenas, mas significativas, na reincidência. As intervenções parecem ser mais eficazes com ofensores de baixo risco. A análise indicou que as intervenções da justiça restaurativa não mostraram redução nas reincidências de ofensores de risco mais alto.²¹⁷

Para alguns profissionais, o processo de justiça restaurativa pode ser mais bem compreendido como "um componente de uma série maior de eventos que podem inspirar mudanças significativas nos pensamentos e comportamentos dos ofensores, mas pode não se manter necessariamente por conta própria como uma intervenção de mudança contínua".²¹⁸

²¹⁵ Ministério da Justiça da Nova Zelândia (2015), *Reoffending Analysis for Restorative Justice Cases 2008-2013: Summary Results*, Wellington, New Zealand: Ministry of Justice.

²¹⁶ Lauwaert, K. e Aertsen, I. (orgs.) (2015), *Desistance and Restorative Justice: Mechanisms for desisting from crime within restorative justice practices*, Leuven: European Forum for Restorative Justice; Robinson, G. e Shapland, J. (2008), "Reducing Recidivism A Task for Restorative Justice?", *British Journal of Criminology*, 48(3), p. 337-358; Sherman and Strang, (2012), "Restorative Justice as Evidence-based Sentencing"; Sherman, L., et al. (2015), "Are Restorative Justice Conferences Effective in Reducing Repeat Offending?", *Journal of Quantitative Criminology*; Villanueva, L., Jara, P. e García-Gomis, A. (2014), "Effect of Victim-offender Mediation Versus Dispositions on Youth Recidivism: The role of risk level", *Journal of Forensic Psychology Practice*, 14(4), p. 302-316; Maxwell, G. e A. Morris (2001), "Family Group Conferences and Reoffending", in Morris, A. e Maxwell, G. (orgs.), *Restorative Justice for Juveniles: Conferencing, mediation and circles*, Oxford: Hart Publishing.

²¹⁷ Bonta, J. (2006), *Restorative Justice and Offender Treatment*, Research Summary, 11 (6), Ottawa: Public Safety Canada.

²¹⁸ Abrams, L., Umbreit, M. e Gordon, A. (2006), "Young Offenders Speak About Meeting Their Victims: Implications for future programs", *Contemporary Justice Review Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 9 (3), p. 243-256, p. 254.

Em última análise, a justiça restaurativa parece mais capaz de promover a desistência e reduzir a reincidência se fizer parte de um sistema de reabilitação mais amplo e tiver como alvo os ofensores mais graves e de risco mais alto.²¹⁹

A pesquisa sobre reincidência após uma intervenção de conferência restaurativa mostra que os melhores fatores de previsão de reincidência são os que vão associados aos ofensores, tais como idade, idade em que cometeu primeiro crime, gênero e antecedentes criminais. Homens são mais propensos a reincidir do que mulheres e, quando os jovens começam na criminalidade bem cedo, a reincidência é mais provável.²²⁰ É muito mais difícil avaliar o impacto dos processos de justiça restaurativa nas dimensões de não ofensores, como em que medida a existência e o funcionamento desses programas servem para empoderar as vítimas e as comunidades. São tipos de índices qualitativos que requerem um estudo aprofundado.

Algumas avaliações de conferências restaurativas na Austrália e na Nova Zelândia analisaram os resultados comportamentais da conferência para jovens ofensores. Além de examinar o impacto da conferência em comparação com os processos judiciais ou outros programas de suspensão condicional do processo, alguns desses estudos enfocaram os efeitos variáveis das características do ofensor e da conferência na previsão da reincidência.²²¹ Analisou-se como a variação dentro de uma intervenção está relacionada à reincidência, em vez de comparar os efeitos de duas ou mais intervenções no comportamento criminal futuro. Esses estudos mostraram que, além dos fatores conhecidos por estarem associados à reincidência (por exemplo, idade, gênero, antecedentes criminais), existem acontecimentos em conferências que estão associados à redução da reincidência. Por exemplo, a reincidência parecia menos provável quando os jovens ofensores sentiam arrependimento ou quando havia consenso genuíno na decisão dos acordos dos resultados da conferência. Também se observou menor reincidência quando jovens ofensores participaram de conferências inesquecíveis, não foram constrangidos e estigmatizados, estiveram envolvidos na tomada de decisões da conferência e cumpriram os acordos, sentiram arrependimento por suas ações e, quando se encontraram e pediram desculpas às vítimas, tiveram a sensação de ter corrigido seus erros.

RESUMO DOS PONTOS-CHAVE

- 1 Os serviços de justiça restaurativa devem ser governados por padrões reconhecidos pelas autoridades competentes e monitorados por um corpo independente.
- 2 Os mecanismos de monitoramento e supervisão devem necessariamente supervisionar o funcionamento dos programas de justiça restaurativa (bem como profissionais que oferecem treinamento em justiça restaurativa) e monitorar sua conformidade com padrões de desempenho de qualidade nacionais e de outra ordem.
- 3 Os mecanismos de supervisão dos programas existem para manter a qualidade geral de um programa, garantir sua fidelidade aos princípios da justiça restaurativa e conformidade com a lei e outros padrões existentes.
- 4 A supervisão pode ser oferecida por um processo contínuo de certificação para todos os programas de justiça restaurativa.
- 5 É possível prever e abordar alguns dos desafios recorrentes encontrados na tentativa de avaliar programas restaurativos.

²¹⁹ Ward, T., Fox, K.J. e Garber, M. (2014), "Restorative justice, offender rehabilitation and desistance", *Restorative Justice: An International Journal*, 2 (1): 24-42. Veja também: Lauwaert, K. (2015), *Guidance for Developing Restorative Justice Processes Supporting Desistance: Promising practices*, Leuven: European Forum for Restorative Justice.

²²⁰ Hayes, H. e Daly, K. (2003), "Youth Justice Conferencing and Reoffending", *Justice Quarterly*, 20(4): 725-764, p. 20.

²²¹ Ibid.; Veja também: Hayes e Daly (2004), "Conferencing and Re-offending in Queensland"; Maxwell e Morris (2001), "Family Group Conferences and Reoffending".

- 6 Há várias mensurações possíveis dos resultados de um programa, incluindo alguns indicadores subjetivos, como os níveis de satisfação das vítimas, de ofensores e de terceiros (incluindo residentes da comunidade), e medidas mais factuais, como o nível e a gravidade das recidivas e o nível de criminalidade na comunidade.
- 7 Uma estrutura acordada de mensuração de resultados de programas de justiça restaurativa pode oferecer uma base sistemática de avaliação de programas e comparação das descobertas resultantes.
- 8 As agências de implementação dos programas devem estabelecer a coleta de informações e sistemas de gestão necessários.



Conclusão

As possibilidades de aplicação dos princípios da justiça restaurativa são limitadas apenas pela imaginação e criatividade dos profissionais da justiça criminal, organizações da sociedade civil e membros da comunidade. Os princípios e práticas da justiça restaurativa podem ser adaptados aos requisitos específicos de cada jurisdição e comunidade. Os exemplos usados no manual destacam a dinâmica da prática da justiça restaurativa em várias jurisdições e comunidades em todo o mundo. Esses exemplos devem ser tomados apenas como ilustrativos, indicando as maneiras pelas quais os sistemas de justiça e as comunidades aplicaram os princípios da justiça restaurativa para atender às necessidades das vítimas, ofensores, suas famílias e da comunidade como um todo.

A experiência de grupos de interessados em todo o mundo é no sentido de que os programas de justiça restaurativa têm um potencial considerável para abordar e reparar com mais eficácia os danos causados por crimes. Ao mesmo tempo, os programas de justiça restaurativa podem dar às vítimas de crimes uma voz mais audível, aos ofensores a oportunidade de reconhecer a responsabilidade por seu comportamento e receber assistência para atender às suas necessidades específicas e às comunidades, uma estratégia mais eficaz para responder não apenas à criminalidade, mas também para desenvolver e fortalecer sua capacidade de prevenção e resolução de conflitos.

A justiça restaurativa não é uma abordagem da criminalidade do tipo “tamanho único”. Assim, continua a evoluir e assumir novas formas à medida que governos e comunidades implementam princípios de justiça restaurativa de uma maneira que atenda com mais eficiência às necessidades das vítimas de crimes, ofensores e moradores da comunidade. Uma medida do êxito da abordagem restaurativa é ter gerado muitos tipos diferentes de programas e processos. Espera-se que os materiais deste manual ajudem os governos e as comunidades na consideração e implementação de programas de justiça restaurativa.

Anexo. Princípios básicos do uso de programas de justiça restaurativa em questões criminais

Preâmbulo

Relembrando que se observa, por todo o mundo, o crescimento significativo de iniciativas de justiça restaurativa,

Reconhecendo que estas iniciativas frequentemente fazem bom uso de formas autóctones de justiça que classificam o crime como fundamentalmente nocivo aos indivíduos,

Enfatizando que a justiça restaurativa é uma resposta evoluída ao crime que respeita a dignidade e igualdade das pessoas, gera compreensão e promove a harmonia social recuperando vítimas, infratores e comunidades,

Frisando que esta abordagem permite que pessoas afetadas pelo crime possam compartilhar abertamente seus sentimentos e experiências e visa atender a suas necessidades,

Ciente de que esta abordagem fornece uma oportunidade às vítimas para obter reparação, sentirem-se mais seguras e buscarem o encerramento do processo judicial; permite que os infratores adquiram novas percepções sobre as causas e efeitos de seu comportamento e assumam responsabilidade por ele de modo significativo, permite às comunidades que compreendam as causas geradoras do crime, promovam o bem-estar social e previnam o crime,

Verificando que a justiça restaurativa dá origem a diversas medidas flexíveis em sua adaptação a sistemas de justiça criminal estabelecidos e os complementa, levando em consideração circunstâncias legais, sociais e culturais,

Reconhecendo que o uso da justiça restaurativa não prejudica o direito de Estados de processar presumíveis infratores,

I. Uso dos termos

1. “Programa de justiça restaurativa” significa qualquer programa que use processos restaurativos e busque obter resultados restaurativos.

2. “Processo restaurativo” significa qualquer processo onde a vítima e o infrator e, se apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participem conjunta e ativamente na resolução dos problemas decorrentes do crime, em geral com a ajuda de um facilitador. O processo restaurativo pode incluir a mediação, conciliação, e transação penal.
3. “Resultado restaurativo” significa um acordo obtido como resultado de um processo restaurativo. Resultados restaurativos incluem respostas e programas como reparação, restituição e serviço comunitário, visando atender necessidades individuais e coletivas e responsabilidades das partes e alcançar a reintegração da vítima e do infrator.
4. “Partes” significa a vítima, o infrator e quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados pelo crime que possam estar envolvidos em um processo restaurativo.
5. “Facilitador” significa uma pessoa cujo papel é facilitar, de modo imparcial e justo, a participação das partes no processo restaurativo.

II. Uso de programas de justiça restaurativa

6. Os programas de justiça restaurativa podem ser usados em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, sujeitos à lei nacional.
7. Os processos restaurativos devem ser usados apenas onde houver provas suficientes para acusar o infrator e com o consentimento livre e voluntário da vítima e do infrator. A vítima e o infrator devem poder retirar este consentimento a qualquer momento durante o processo. Deve-se chegar a um acordo de modo voluntário e este deve conter apenas obrigações razoáveis e proporcionais.
8. A vítima e o infrator devem concordar sobre os fatos básicos de um caso sendo esta a base para sua participação em um processo restaurativo. A participação do infrator não pode ser usada como prova de admissão da culpa em processos legais subsequentes.
9. Disparidades que levem a desequilíbrios de poder, assim como diferenças culturais entre as partes, devem ser consideradas na análise de um caso e na condução de um processo restaurativo.
10. A segurança das partes deve ser considerada na referência a qualquer caso de um processo restaurativo e na sua condução.
11. Se o processo restaurativo não for adequado ou possível, o caso deve ser entregue às autoridades da justiça criminal e deve-se tomar a decisão sobre como proceder, sem demora. Em tais casos, os agentes de justiça criminal devem se esforçar para fazer com que o infrator assuma a responsabilidade perante a vítima e as comunidades afetadas e apoiar a reintegração da vítima e do infrator na comunidade.

III. Funcionamento de programas de justiça restaurativa

12. Estados-Membros devem criar diretrizes e padrões, com a autoridade legislativa quando necessário, para administrar o uso de programas de justiça restaurativa. Tais diretrizes e padrões devem respeitar os princípios básicos estabelecidos no presente instrumento e tratar, entre outros:
 - (a) Das condições para o envio de casos a programas de justiça restaurativa;
 - (b) Do tratamento de casos após o processo restaurativo;
 - (c) Das qualificações, treinamentos e avaliação de facilitadores;
 - (d) Da administração de programas de justiça restaurativa;
 - (e) De padrões de competência e normas de conduta que regem o funcionamento de programas de justiça restaurativa.
13. Devem-se aplicar salvaguardas processuais, garantindo justiça para o infrator e a vítima em programas de justiça restaurativa e, em particular, em processos restaurativos:
 - (a) A vítima e o infrator devem ter o direito de receber aconselhamento jurídico, de acordo com a lei nacional, sobre o processo restaurativo e, se necessário, sua tradução e/ou interpretação. Menores devem, além disso, ter o direito à assistência de pais ou responsáveis;
 - (b) Antes de concordar em participar de um processo restaurativo, as partes devem ser integralmente informadas sobre seus direitos, sobre a natureza do processo e as possíveis consequências de suas decisões;
 - (c) Nem a vítima nem o infrator devem ser coagidos ou induzidos por meios desleais a participar de processos restaurativos ou a aceitar os resultados restaurativos.
14. As discussões sobre processos restaurativos que não são realizadas em público devem ser confidenciais e não podem, consequentemente, ser reveladas exceto se houver o consentimento das partes ou for exigido pela lei nacional.
15. Os resultados de acordos decorrentes de programas de justiça restaurativa devem, se apropriado, ser supervisionados ou incorporados a decisões judiciais ou julgamentos. Sempre que isso ocorrer, o resultado deve ter o mesmo valor de qualquer decisão ou julgamento e deve extinguir o processo a respeito dos mesmos fatos.
16. Se não houver nenhum acordo entre as partes, o caso deve ser devolvido ao processo de justiça criminal estabelecido e deve-se decidir, o mais rapidamente possível, sobre como proceder. O insucesso na obtenção de um acordo não deve ser usado em procedimentos subsequentes da justiça criminal.

17. O insucesso na implementação de um acordo feito no decorrer de um processo restaurativo deve ser devolvido ao programa restaurativo ou, se exigido por lei interna, ao processo da justiça criminal e deve-se tomar a decisão sobre como proceder o mais rapidamente possível. O insucesso na implementação de um acordo, em vez de uma decisão judicial ou julgamento, não deve ser usado como justificativa para uma sentença mais severa em procedimentos subsequentes da justiça criminal.
18. Os facilitadores devem cumprir seus deveres de modo imparcial, com o devido respeito à dignidade das partes. Neste aspecto, deve-se garantir que as partes ajam com o respeito mútuo e que possam chegar a uma solução relevante entre si.
19. Os facilitadores devem possuir um bom entendimento das culturas e comunidades locais e, se apropriado, receber treinamento inicial antes de assumir suas funções de facilitação.

IV. Desenvolvimento Contínuo de Programas de Justiça Restaurativa

20. Os Estados-Membros devem considerar a formulação de estratégias e políticas nacionais visando o desenvolvimento da justiça restaurativa e a promoção de uma cultura favorável ao uso da justiça restaurativa entre agentes responsáveis pela aplicação da lei, judiciais e sociais, assim como de comunidades locais. Deve haver a consulta regular entre autoridades da justiça criminal e administradores de programas de justiça restaurativa para criar um entendimento comum e aprimorar a efetividade dos processos e resultados restaurativos, para ampliar o alcance de uso dos programas restaurativos e explorar formas pelas quais abordagens restaurativas possam ser incorporadas às práticas da justiça criminal.
21. Os Estados-Membros, juntamente com a sociedade civil, se apropriado, devem promover a pesquisa e a avaliação de programas de justiça restaurativa para avaliar a que ponto obtém resultados restaurativos, servem como complemento ou alternativa ao processo de justiça criminal e fornecem resultados positivos para todas as partes. De tempos em tempos, os processos de justiça restaurativa podem necessitar mudanças na forma concreta. Os Estados-Membros devem assim incentivar a avaliação e a modificação regular de tais programas. Os resultados da pesquisa e da avaliação devem guiar o posterior desenvolvimento de políticas e programas.

V. Cláusula de Reserva

22. Nada nestes princípios básicos deve afetar quaisquer direitos de um infrator ou vítima estabelecidos em lei nacional ou lei internacional aplicável.



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 263-3389, www.unodc.org

ISBN: 978-65-5972-528-1

CBL



9 786559 725281