

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS**

ALEXANDRA MORO CARICILLI BOTASSO

**A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR COMO AUXILIAR DO ESTADO NA
GESTÃO DE CONFLITOS ENTRE ADOLESCENTES INFRATORES NO BRASIL**

**ARARAQUARA, SP
2022**

ALEXANDRA MORO CARICILLI BOTASSO

**A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR COMO AUXILIAR DO ESTADO NA
GESTÃO DE CONFLITOS ENTRE ADOLESCENTES INFRATORES NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Aline Ouriques Freire Fernandes

ARARAQUARA, SP
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

B759c Botasso, Alexandra Moro Caricilli

A contribuição do terceiro setor como auxiliar do estado na gestão de conflitos entre adolescentes infratores no Brasil/Alexandra Moro Caricilli Botasso. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2022. 135f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito - Curso de Mestrado Profissional- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes

1. Ato infracional. 2. Terceiro setor. 3. Justiça restaurativa.
4. Direitos fundamentais. 5. Gestão de conflitos. I. Título.

CDU 340

Alexandra Moro Caricilli Botasso

A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR COMO AUXILIAR DO ESTADO NA GESTÃO DE CONFLITOS ENTRE ADOLESCENTES INFRATORES NO BRASIL

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Araraquara - UNIARA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientadora: Profa. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes

Data da defesa: 10/08/2022.

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof^ª. Dr^ª Aline Ouriques Freire Fernandes
Universidade de Araraquara.

Membro Titular: Prof^ª. Dr^ª. Jamile Gonçalves Calissi
Universidade de Araraquara.

Membro Titular: Prof^ª. Dr^ª. Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci
Universidade Mackenzie.

Local: Universidade de Araraquara

Aos adolescentes de Minas Gerais que, em sua caminhada rumo à cidadania, ensinaram-me a
humanizar o Direito.

AGRADECIMENTOS

A André Ricardo Botasso, meu companheiro de vida e para a vida e meu maior apoiador.

À minha orientadora, Profa. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes, por ser tão generosa em compartilhar seus conhecimentos e sua sabedoria.

Aos mestres que surgiram ao longo da caminhada, tornando essa trajetória tão densa quanto suave, os quais guardo, com muito carinho, no coração.

Que seu rosto seja luminoso o tempo de sua existência. O que sai do armazém não entra nele novamente. É do pão destinado à distribuição que se é voraz. Aquele cujo ventre está vazio é um acusador e quem é posto continuamente em estado de carência torna-se um agressor. Não faça assim com teu próximo. A benevolência é um memorial de um homem para os anos que vêm após o exercício do poder (JACQ apud PTAH-HOTEP, 2006).

RESUMO

O Direito Infracional sofreu diversas modificações ao longo da história brasileira, partindo de uma fase de sutil diferenciação da reprimenda estatal conferida aos adultos ofensores, passando pela etapa tutelar e, influenciado pelos movimentos internacionais voltados aos direitos humanos, culminando no paradigma da proteção integral. É sob esse princípio que a intervenção judicial e a imposição de medidas se tornam excepcionais e que também se desenvolve a lente restaurativa na abordagem dos conflitos envolvendo atos infracionais, vindo inclusive a figurar como prioridade na execução de medidas socioeducativas. Contudo, mesmo passados mais de 10 anos da promulgação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), a desjudicialização dos procedimentos infracionais e implementação da Justiça Restaurativa ainda são incipientes. Diante desse cenário de ineficiência, o Terceiro Setor brasileiro, em nítida materialização do princípio da solidariedade, vem se desenvolvendo enquanto colaborador do Estado na implantação da Justiça Restaurativa, seja para evitar a judicialização da ofensa, seja na gestão da medida socioeducativa imposta. Assim, o objetivo geral foi analisar a contribuição do Terceiro Setor para a gestão de conflitos entre adolescentes infratores no Brasil por meio da implementação da Justiça Restaurativa. De modo específico, buscou-se avaliar a eficiência da participação do Terceiro Setor como braço do Estado na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana; analisar sua atuação na implementação da Justiça Restaurativa como meio de concretização do princípio da eficiência e, por fim, investigar como ele contribui para a efetivar a legislação infantojuvenil, segundo a ótica restaurativa, colaborando para a prevenção de atos infracionais, materializando direitos fundamentais, a educação para a cidadania e tratamento adequado desses conflitos. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa e exploratória por meio de consulta bibliográfica e documental. Como resultado, demonstrou-se que o Terceiro Setor contribui para a efetivação mais célere de direitos fundamentais infantojuvenis e para a concretização dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta por meio da implementação da Justiça Restaurativa como lente na gestão de conflitos. Esta pesquisa pode servir de apoio científico para a elaboração de futuras políticas públicas voltadas à (re)inserção dos adolescentes na sociedade e para a elaboração de procedimentos extrajudiciais para gestão de atos infracionais.

Palavras-chave: Ato Infracional; Terceiro Setor; Justiça Restaurativa; Direitos Fundamentais; Gestão de Conflitos.

ABSTRACT

Laws regulating youthful offenders have undergone several changes throughout the Brazilian history: from a period of subtle distinction between sanctions applied to adult and to young offenders, through a protective stage and, influenced by international human rights movements, culminating in the Full Protection model. It is under this principle that the judicial intervention and the enforcement of correction measures become exceptional and also that the restorative lens to approach youthful offenders is developed, which emerges as a primary way of carrying out correctional measures. However, although over ten years have passed since the National System of Correctional Education (Sinase) was enacted, the reduction of judicial involvement in the procedures and the implementation of Restorative Justice are still incipient. Due to this inefficiency, the Brazilian Third Sector, in clear manifestation of the principle of solidarity, has grown as State's collaborator implementing Restorative Justice, both to avoid criminal actions and to manage imposed correctional measures. Therefore, the general goal was to analyze the Third Sector's contribution for conflict management between youthful offenders in Brazil through the implementation of Restorative Justice. Specifically, the aim was to evaluate how efficient the Third Sector's contribution is as an arm of the State for the realization of the principle of human dignity; to analyse its role implementing the Restorative Justice as a means to materialize the principle of efficiency; and finally to investigate how it contributes to making the juvenile legislation more effective, according to a restorative point of view, collaborating to the prevention of offenses and also realizing fundamental rights, the education for citizenship and the proper treatment of such conflicts. For this purpose, a qualitative and exploratory research was carried out through literature and document consultation. As a result, it was demonstrated that the Third Sector has contributed to a faster realization of juvenile fundamental rights and to the achievement of the principles of full protection and absolute priority through Restorative Justice as a lens in conflict management. This research can be used as scientific support for future public policies concerning the (re)integration of adolescents in society and for the creation of out-of-court procedures to manage youthful offenses.

Keywords: Youthful Offenders; Third Sector; Restorative Justice; Fundamental Rights; Conflict Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pronunciamentos judiciais

57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

AJURIS – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CDHEP - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados

FEBEM – Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFAN – Instituto da Infância

JR – Justiça Restaurativa

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organização Não-Governamental

OS – Organização Social

OSC – Organização da Sociedade Civil

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAM – Serviço de Assistência aos Menores

SNDH – Secretaria Nacional de Direitos Humanos

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

TDHIF – Terre des Hommes International Federation

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

| | |
|---|---------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 2 METODOLOGIA | 221 |
| 3 O ATO INFRACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA | 26 |
| 3.1 Direito Infracional: origens e influências internacionais em sua trajetória | 27 |
| 3.2 A Constituição Federal de 1988 e a implementação de um paradigma de proteção integral | 35 |
| 3.3 A inclusão da Justiça Restaurativa no modelo infracional | 39 |
| 3.4 O Direito Infracional e o Poder Judiciário: aplicação prática da política direcionada aos adolescentes infratores no Brasil | 53 |
| 3.5 Proteção integral: estágio atual | 65 |
| 4 A PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR PARA A PREVENÇÃO E GESTÃO DE ATOS INFRACIONAIS | 67 |
| 4.1 O Terceiro Setor no cenário brasileiro | 68 |
| 4.2 Terceiro Setor: uma definição equívoca | 72 |
| 4.3 A regulamentação atual do Terceiro Setor no Brasil | 74 |
| 4.4 Interação com a infância e adolescência no Brasil | 85 |
| 4.5 Contribuição para a implementação da proteção integral e promoção da educação para a cidadania via Justiça Restaurativa | 88 |
| 5 INDICAÇÕES PRÁTICAS E PRODUTO TÉCNICO | 109109 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS DE PESQUISAS | 117117 |
| REFERÊNCIAS | 125125 |

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação se insere na temática da gestão de conflitos, mais precisamente, na linha de desjudicialização das disputas envolvendo adolescentes infratores, com especial foco na inserção do Terceiro Setor enquanto agente auxiliar (quando não protagonista) no desempenho de atividades educativas e emancipatórias de tratamento de conflitos, em destaque na (re)socialização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Nota-se que o tema permeia tópicos importantes, como segurança pública, cidadania e direitos fundamentais, além da efetiva implementação das políticas públicas por meio da colaboração do Terceiro Setor, que se apresenta como co-executor dessas atividades comumente centralizadas no Estado.

O advento da Constituição Federal em 1988 posicionou a sociedade civil como corresponsável por assegurar à criança e ao adolescente direitos essenciais consubstanciadores do pleno desenvolvimento enquanto seres humanos e enquanto cidadãos, estabelecendo um novo paradigma de tratamento inclusive ao infrator. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, o legislador elencou diversas ferramentas para a implementação da proteção integral, estabelecendo as atribuições de cada ente federativo na materialização desse novo olhar e determinando a observância do princípio da prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas, além da destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. O citado diploma dedica diversos dispositivos à prevenção de violência e/ou de violação aos direitos fundamentais concernentes a essa população, incluindo nas ações previstas a participação da sociedade civil.

Com atuações específicas voltadas aos adolescentes infratores, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo foi mais além: reafirmando os direitos e garantias já consagrados – porém não integralmente materializados –, o Sinase estabeleceu a excepcionalidade da intervenção judicial, conferindo prioridade à autocomposição e à utilização de práticas restaurativas.

Passados mais de trinta anos da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, e pouco mais de dez da promulgação do Sinase, a proteção integral ainda não é uma realidade e muitas das ferramentas previstas nas leis específicas não foram, de forma geral, implementadas (BOTASSO; FERNANDES, 2021). A utilização da Justiça Restaurativa pelo Estado (incluindo-se aqui com maior destaque o Estado-juiz), seja no

âmbito da prevenção da violência e gestão do conflito envolvendo adolescentes, seja na aplicação de medidas socioeducativas, ainda é incipiente – e muito pode ser atribuído ao desconhecimento a respeito dessa perspectiva de Justiça ou da noção equivocada que dela se faz. Com efeito, um mito recorrente é o de que as práticas restaurativas seriam demasiado lenientes e ineficazes por não implicarem em punição e segregação. Quiçá sejam resquícios de um senso comum que conecta a aplicação dos Direitos Humanos a “privilégios de bandidos”, provenientes do inconformismo perante o fato de que aqueles que não cometeram delitos percebem seus direitos sistematicamente violados e a proteção surgiria apenas para os infratores (CALDEIRA, 2002). Contudo, os dados levantados nesta pesquisa indicam que a justiça preconizada pela visão restaurativa se pauta na responsabilização, que, mesmo incompatível com o binômio punição-recompensa da justiça retributiva, traz como reflexo a diminuição da violência, em particular entre adolescentes.

A legislação brasileira atual é inovadora e caminha consoante atuais tendências de desjudicialização de conflitos e de pacificação social, os dizeres gravados pelo legislador procuram trazer mecanismos para a realização da proteção integral, contudo, a distância entre as previsões legais e o que de fato foi implementado no país para o atendimento das necessidades básicas para o desenvolvimento de crianças e adolescentes os mantêm afastados do exercício da cidadania e muito pode ter contribuído para o aumento da violência e da criminalidade entre jovens brasileiros, como afirmam os estudos de Abraham H. Maslow, em *Hierarchy of Needs: a theory of human motivation* (1949), demonstrando conexões entre a violência e o não atendimento de necessidades essenciais fisiológicas (alimento, abrigo, descanso), relativas a segurança (física, de saúde e da família), sociais (comunidade, amizade, família), relativas a estima (reconhecimento, autoestima) e à realização pessoal. É inegável que, em se tratando de um estudo voltado às ciências humanas, é temeroso atribuir a fonte da violência infanto-adolescente para um único fator isolado e tampouco é essa a proposta da presente pesquisa. Porém, por considerar a importância dessa perspectiva segundo uma lente restaurativa, ela é adotada como premissa para as investigações realizadas.

É notória no Brasil a pluralidade de necessidades sociais encontradas na seara da infância e da adolescência e para as quais a resposta estatal tem sido insuficiente e ineficiente. Com efeito, em regra, as ações preventivas à violência ficam adstritas aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e aos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, havendo poucas informações a respeito de

terem investido ou inovado nesse sentido, utilizando ou não técnicas restaurativas. Na verdade, os estudos de caso citados neste trabalho indicam que a falta de articulação da rede socioassistencial e constantes remanejamentos dos servidores constituem grande empecilho para a execução eficiente das políticas públicas e das práticas restaurativas. Assim, vê-se que o acesso aos bens primários preconizados por Rawls (2008) tendentes a ajudar os indivíduos a promoverem seus fins pessoais, tais como a educação, a saúde e a profissionalização, ainda não é uma realidade no Brasil.

No âmbito socioeducativo o panorama é idêntico: a judicialização dos conflitos escolares e a preferência pela aplicação de medidas com privação de liberdade (BOTASSO; FERNANDES, 2021) tornam morta a letra do artigo 35 do Sinase, além de não impedirem a continuidade e o aumento do envolvimento de adolescentes com a criminalidade.

Até recentemente, o olhar estatal ao adolescente infrator não considerava as peculiaridades das fases de desenvolvimento humano, as condições sociais que permeiam seu crescimento, o acesso aos bens primários que possibilitem o pleno desenvolvimento e o oferecimento (ou não) de ferramentas que conduzam à inserção social, ao exercício da cidadania e à liberdade real. Mesmo com a implementação do paradigma da proteção integral pela Constituição Federal de 1988, o fantasma da concepção menorista ronda os três Poderes da República brasileira, influenciando a criação e implementação de políticas de atendimento, a legislação infracional e as decisões proferidas pelo Judiciário. Não por acaso, as discussões externas ao ambiente acadêmico gravitam em torno da diminuição da maioria penal e da necessidade ou não de incremento na severidade das leis. O debate reproduzido em jornais, redes televisivas e pela chamada mídia social é no sentido de clamar por maior envolvimento policial, exigindo-se que o Estado exerça seu poder legiferante e repressivo e, ao final, julgue o adolescente infrator, retribuindo-lhe com medidas que mais se assemelham a penas.

É em meio a esse contexto de ineficiência do Estado que o Terceiro Setor vem se desenvolvendo no país através de ações a princípio realizadas por entidades religiosas e, especialmente depois da chamada reforma administrativa, por meio de Associações, Organizações Não-Governamentais e Fundações de direito privado, dentre outras, passando a figurar como colaborador – e muitas vezes protagonista – na execução de políticas públicas. É através dessas iniciativas da sociedade civil que passos importantes vêm sendo dados no sentido de se trazer para a realidade o “dever ser” previsto para os adolescentes no microssistema infracional brasileiro, que estratégias restaurativas vêm

sendo pensadas e executadas de maneira a serem criadas oportunidades sociais tendentes a efetivar o desenvolvimento dessa população jovem que, segundo preconiza Amartya Sen (2011), poderá influenciar inclusive o desenvolvimento econômico do país.

Perfazendo um contraponto à burocracia estatal, à ineficiência dos serviços oferecidos e à incapacidade de atingir integralmente a população brasileira, o Terceiro Setor surge, a partir da década de noventa, como uma grande promessa de transformação do espaço público e resgate da cidadania e da solidariedade, tal qual destacado por Andres Pablo Falconer (1999). Essa participação da sociedade civil organizada vem inclusive a se harmonizar com o artigo 227 da Constituição Federal que impõe à sociedade em geral o dever de assegurar ao adolescente os direitos inerentes ao seu desenvolvimento.

Na busca pela eficiência e com o objetivo de adotar um modelo gerencial de administração pública, o Brasil implementou reforma administrativa que, paulatinamente, viabilizou e regulamentou essas parcerias com o Terceiro Setor, culminado na promulgação da Lei 13.019/2014. Esse novo marco legal se destaca por buscar implementar mecanismos mais seguros e eficazes de controle e gestão dos recursos públicos destinados às organizações da sociedade civil que possuam contrato de colaboração, de fomento ou de cooperação com o Estado.

Diante desse cenário, a presente pesquisa foi movida pelo questionamento quanto à participação do Terceiro Setor, como instrumento do Estado brasileiro, para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, em especial no tocante a ações dirigidas à gestão de conflitos e à inibição ou diminuição de atos infracionais e de todo o ciclo de violência deles proveniente por meio da prática restaurativa.

Para responder ao questionamento supracitado, delimitou-se como objetivo geral analisar a contribuição do Terceiro Setor para a gestão de conflitos entre adolescentes infratores no Brasil, por meio de ações voltadas à dignidade, prevenção e proteção integral dessas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

A fim de materializar o objetivo geral, foram perseguidos os seguintes objetivos específicos: a) avaliar a eficiência da participação do Terceiro Setor, como auxiliar do Estado na gestão de conflitos, na busca pela efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana aos adolescentes infratores no Brasil; b) analisar a atuação do Terceiro Setor na implementação da Justiça Restaurativa como meio de promoção social e na concretização do princípio da eficiência nas ações estatais voltadas ao tratamento dos conflitos que envolvam atos infracionais; c) investigar o alcance do Terceiro Setor na

aplicação da legislação infantojuvenil, segundo a ótica restaurativa, através de sua colaboração na gestão e prevenção de conflitos relacionados a atos infracionais.

Nota-se que o tema é atual e conveniente, eis que engloba assuntos de repercussão social, tais como a segurança pública e a busca por implementação de direitos fundamentais de segunda geração relacionados aos adolescentes.

É importante evidenciar que este trabalho apresenta contribuições enriquecedoras, pois permitirá levantar dados relevantes e que podem colaborar tanto com o debate acadêmico como com o realizado junto aos órgãos e entidades estatais ou privadas que atuam no tratamento de conflitos e prevenção à violência entre crianças e adolescentes, evidenciando a inclusão do Terceiro Setor e sua contribuição efetiva na prevenção e gestão desses conflitos.

Ademais, considerando que a presente pesquisa se insere no contexto de um mestrado profissional, cuja proposta é a criação e elaboração de material que realize uma ponte entre o conhecimento acadêmico adquirido e a sociedade, ao final é apresentado um produto técnico direcionado à implementação da Justiça Restaurativa na gestão de conflitos entre adolescentes infratores.

Em sintonia com os objetivos previamente definidos, esta dissertação foi organizada em três seções, abordando-se o ato infracional em si e o tratamento dispensado pela legislação brasileira; a implementação de uma lente restaurativa na gestão de conflitos que envolvam adolescentes infratores e na prevenção do envolvimento desse público com a delinquência; a atuação da sociedade civil organizada como ferramenta que a Constituição Federal estabelece para a efetivação do princípio constitucional da prioridade absoluta e das garantias e direitos previstos em tratados internacionais – como a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança e a Convenção Americana de Direitos Humanos – e no Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio de termos de colaboração, fomento ou de contratos de cooperação com ações restaurativas voltadas à gestão de conflitos; e, por fim, a indicação de um produto técnico voltado a práticas restaurativas a ser utilizado por entidades do Terceiro Setor ou órgãos públicos que atuem com adolescentes infratores ou que de alguma maneira colaborem com a prevenção da violência e com o tratamento adequado dos conflitos envolvendo adolescentes infratores.

Assim, na primeira seção é analisado o caminho percorrido pelo Direito Infracional brasileiro ao longo da evolução legislativa e como os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário influenciaram a principiologia adotada pelo microssistema

legal, seja na compreensão da adolescência, seja na estipulação da política criminal e das medidas de repressão adotadas no combate à criminalidade e implementação dos respectivos direitos fundamentais. Nessa etapa também é analisada a Justiça Restaurativa enquanto visão adequada para o tratamento dos conflitos verificados nessa seara, tanto para a prevenção da violência como para a (re)inserção e (re)integração dos adolescentes à sociedade. Assim, o estudo abrange com maior ênfase os dispositivos direcionados à preservação da população infantojuvenil do envolvimento com a violência, englobando a visão punitivista tradicional e a visão restaurativa para esse tipo de conflito. Ao final da seção, realiza-se uma análise da aplicação prática da política criminal adotada para os atos infracionais, averiguando-se a adequação de decisões judiciais prolatadas ao paradigma da proteção integral.

A segunda seção aborda o caminho percorrido pelo Terceiro Setor e as atuações iniciais em solo pátrio até a promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014), abrangendo o contexto de seu surgimento enquanto ferramenta auxiliar de eficácia na implementação de políticas públicas e a organização dessas entidades quando tenham por objetivo a atuação com o público infanto-adolescente, e, mais especificamente, aquelas cujo trabalho envolva a garantia e implementação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente por meio de práticas restaurativas voltadas à educação e prevenção no (novo) envolvimento em atos infracionais. Nessa seção também é realizado um panorama da atuação de dez entidades, brasileiras e estrangeiras, que atuem segundo parâmetros restaurativos.

Por fim, em cumprimento aos requisitos do presente Mestrado Profissional, apurados os resultados da pesquisa, indica-se um manual para a inserção de práticas restaurativas na gestão de conflitos entre adolescentes infratores.

2 METODOLOGIA

Como já mencionado, a presente pesquisa se insere no contexto de um Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos, o que implica em um estudo norteado pelos princípios da pesquisa aplicada, segundo metodologia científica reconhecida. Dentro desses parâmetros, as investigações ocorreram no sentido de analisar a participação do Terceiro Setor, enquanto ferramenta estabelecida pela Constituição Federal de 1988, na gestão de conflitos entre adolescentes infratores no Estado brasileiro, por meio de ações voltadas ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, à prevenção e à proteção integral, utilizando para tanto a visão restaurativa.

Trata-se de pesquisa inserida no estudo do Direito e da Gestão de Conflitos, na linha de desjudicialização, que, na dinâmica de um projeto maior, busca caracterizar a atuação do Terceiro Setor e seu protagonismo no tratamento adequado de conflitos.

Como indicado na introdução deste trabalho, o objetivo geral foi analisar a maneira como ocorre a contribuição do Terceiro Setor na implementação e efetivação da legislação voltada à infância e adolescência, via uso eficiente das ferramentas legais disponíveis e direcionadas à dignidade, prevenção da violência e proteção integral. Portanto, a pesquisa reflete a aplicação prática dos conhecimentos desenvolvidos na universidade, com vistas a buscar modelos de implementação de soluções adequadas aos conflitos.

O trabalho foi produzido segundo a delimitação conceitual da pesquisa qualitativa, haja vista ter por objetivo identificar a natureza dos dados colhidos, buscando compreendê-los de maneira global e interrelacionada ao contexto em que se insere (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009). Tal escolha se justifica ante a proposta de se realizar uma análise dessa contribuição do chamado Terceiro Setor para a efetividade de políticas públicas e, conseqüentemente, eficiência do Estado na execução de atividades voltadas à gestão de conflitos entre adolescentes infratores, além da prevenção da violência e aplicação do princípio da proteção integral. Assim, para atingir o objetivo proposto, faz-se necessária a interpretação de dados, de maneira que a pesquisa qualitativa é a ferramenta mais adequada para se atingir conclusões fidedignas.

Importante pontuar que, embora venha a ter conteúdo descritivo e apresente dados quantitativos em determinados momentos, a pesquisa é preponderantemente voltada às interpretações possíveis do objeto de estudo.

Para interpretação dos dados coletados, adotou-se o método dedutivo, pois este trabalho guarda estrita relação com suas características, quais sejam, a adoção de pressupostos que se consideram verdadeiros e inquestionáveis, para, através de correlação lógica, chegar-se a conclusões que também serão verdadeiras (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009). Assim, a pesquisa teve por ponto de partida algumas premissas que embasam o direcionamento adotado.

A primeira delas são os pressupostos constitucionais e legais referentes ao Direito Infracional e à atuação da sociedade civil junto ao Estado. Nesse sentido, importa ressaltar que se adota como premissa também a vertente doutrinária que elenca a maioria penal aos 18 anos de idade dentre as cláusulas pétreas, por se tratar de garantia individual prevista no parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal brasileira e por se coadunar com os Tratados Internacionais referendados pelo Brasil e cujos dispositivos receberam *status* constitucional. Ademais, analisar a diminuição da maioria penal enquanto hipótese de gestão de conflitos foge do escopo lógico e dos objetivos propostos para investigação, além de se mostrar incompatível com o parâmetro restaurativo que permeia o trabalho.

Outro pressuposto que atravessa a investigação é a existência de conexão entre a insatisfação de necessidades essenciais para o desenvolvimento sadio do adolescente e a resposta violenta deste contra a sociedade, por meio de atos infracionais. Essa premissa se baseia tanto nos estudos Abraham H. Maslow (1943), conforme citado na introdução, como nas correlações entre uma injustiça remediável e transgressões de comportamento de Amartya Sen (2011), além dos próprios fundamentos da Justiça Restaurativa que consideram aquele que causou dano como alguém cujas necessidades não foram atendidas (ZEHR, 2015). Contudo, é importante reiterar consideração trazida nas linhas introdutórias: ao adotar a presente pressuposição, não se infere que o não atendimento de necessidades seja o único fator justificante da violência perpetrada por adolescentes e do envolvimento deles com infrações; porém, por considerá-lo relevante para as investigações, tem-se nele o ponto de partida.

A presente pesquisa também adota como premissa a teoria moderna do conflito, preconizada por Mary Parker Follet (1930) e Morton Deutsch (1973), de maneira que o conflito é percebido como parte natural da sociedade e, portanto, inevitável. Sendo assim, a pesquisa não busca apontar formas de evitar o conflito, pois, alinhada a essa teoria, percebe-o como oportunidade de aprendizado, de crescimento e de geração de ganhos mútuos. Destarte, fala-se em gerir ou em tratar os conflitos. Contudo, essa premissa

também possui outro ponto importante que se alinha à lente restaurativa que permeia o estudo: o conflito não pressupõe violência. Esta sim deve ser evitada e esse intento se reflete em toda a dissertação.

Importante salientar que a análise de eficácia e eficiência na gestão dos conflitos também é norteada pela comparação entre a atuação estatal centralizada tradicional e a atuação via cooperação/colaboração de entidades do Terceiro Setor na implementação do princípio da proteção integral e utilização da Justiça Restaurativa. Essas análises também têm por fundamento e norte uma visão de justiça realizável (SEN, 2011), ou seja, o estudo não parte do pressuposto de que as entidades do Terceiro Setor surgem como organizações plenamente justas (*niti*) e capazes de implementar prontamente aquilo que o Estado brasileiro ainda não conseguiu, mas verifica se elas vêm sendo capazes de suprimir situações intoleráveis (*nyaya*) de aplicação da doutrina menorista.

Quanto ao enquadramento segundo as teorias e quadros de referência, a presente pesquisa utiliza os parâmetros do funcionalismo, pois implica um raciocínio que considera as necessidades básicas e, por isso, contínuas das pessoas, que exigem satisfação efetiva (GIL, 2008).

Passado o embasamento do quadro teórico referenciado, classifica-se via objetivo delimitado. Nota-se que as pesquisas nas ciências sociais aplicadas, como é o caso do Direito, podem ser classificadas em produções cujos objetivos são: o descritivo, o explicativo e o exploratório (GIL, 2008). A presente pesquisa apresenta objetivo exploratório, pois tem como característica principal a finalidade de explicitar o problema objeto de pesquisa por meio de levantamento bibliográfico e documental, abarcando a análise de entidades do Terceiro Setor, atuantes no solo pátrio e no exterior, que possuam dentre suas finalidades a gestão do conflito e prevenção de violência entre adolescentes por meio do uso da Justiça Restaurativa como ferramenta. A constatação dessa finalidade é realizada com base nos Projetos Pedagógicos das entidades do Terceiro Setor ou outro documento que evidencie a utilização da lente restaurativa. O objetivo exploratório também caracteriza a análise da congruência de sentenças judiciais ao princípio da proteção integral. A utilização desse objetivo metodológico foi capaz de auxiliar na formulação de hipóteses mais precisas e operacionalizáveis (GIL, 2008) para futuras pesquisas nessa seara do Direito.

Alinhado o método à definição conceitual e ao objetivo delimitado, faz-se necessário o delineamento prático das atividades de pesquisa. Dentre outros aspectos, essa etapa considera o ambiente em que são coletados os dados e, no presente caso, eles

foram reunidos por meio da pesquisa documental e em plataformas digitais e de acesso livre.

O delineamento contempla também as formas de controle das variáveis envolvidas, de maneira que esse aspecto foi operacionalizado por meio dos princípios da revisão integrativa da literatura e da pesquisa documental, caracterizada pela consulta de fontes documentais, ou seja, dados secundários de natureza qualitativa ou quantitativa encontrados em bancos de dados diversos (GIL, 2008). Foram, portanto, analisadas obras relacionadas ao Direitos Humanos, Direitos Fundamentais, Direitos da Criança e do Adolescente, Direito Infração, Justiça Restaurativa, Gestão de Conflitos e Terceiro Setor. A pesquisa abrangeu artigos científicos, livros e publicações afins. Tal levantamento foi realizado em sítios eletrônicos científicos abalizados, tais como o Scopus, Scielo, Biblioteca Mendeley e Google Acadêmico.

Em termos operacionais, o estudo foi conduzido de acordo com as seguintes etapas:

Considerando o delineamento pelo qual se optou, fez-se um estudo exploratório em livros, artigos científicos e teses acadêmicas para definir o embasamento teórico sobre o qual se apoiaria a pesquisa. A pesquisa documental, foi realizada em legislação específica, a exemplo da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, tratados internacionais, Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, pronunciamentos judiciais em processos e execução de medida socioeducativa, termos de colaboração, de fomento e contratos de cooperação entre o Terceiro Setor e o Estado, além de outros com os quais se teve contato durante a pesquisa.

Para viabilizar a coleta de dados, foram utilizadas como fontes os registros institucionais escritos e os documentos de comunicação em massa, provenientes de municípios, Estado ou de Tribunais de Justiça, além daqueles divulgados pelas próprias entidades em cooperação com o Estado.

No que se refere à análise dos dados coletados, foram seguidas as seguintes etapas: redução, apresentação e verificação.

A primeira etapa foi marcada pela seleção de literatura de referência, artigos e teses com estudos atuais sobre o tratamento legal dispensado ao adolescente infrator desde o Brasil Império até o momento presente, além de dispositivos legais referentes à utilização da Justiça Restaurativa e a mecanismos que possam tratar do ato infracional extrajudicialmente, de ferramentas legais que permitem e viabilizam a cooperação do

Terceiro Setor nessa seara e pela seleção das ferramentas previstas em projetos pedagógicos de entidades da sociedade civil que cooperem com o Estado em ações voltadas à gestão de conflitos no contexto infantojuvenil, utilizando-se da visão restaurativa de justiça. Também foram selecionados dez pronunciamentos judiciais referentes a atos infracionais e que foram analisados sob a ótica do paradigma da proteção integral, a fim de se avaliar sua adequação ao princípio vigente. O acesso a esses julgamentos ocorreu via autorização do magistrado responsável pela 2ª Vara Criminal e de Infância e Juventude de Frutal/MG e a seleção teve por critérios a submissão dos infratores a medidas socioeducativas. A partir disso, foi possível realizar as análises preliminares segundo os objetivos propostos.

A segunda etapa se consubstanciou na organização desses dados, por meio de textos e diagramas, de maneira a possibilitar a análise sistemática deles.

Por fim, na etapa de verificação foi realizada a análise dos dados colhidos e averiguada a maneira como ocorre essa cooperação entre Estado e Terceiro Setor no tratamento dos atos infracionais e se essa interação ocorre de maneira a conferir eficiência às políticas públicas estabelecidas, segundo parâmetros restaurativos de justiça, e de forma a providenciar tratamento adequado a esses conflitos entre adolescentes e a lei.

Considerando que pesquisas qualitativas possuem a característica de trazerem a análise de dados e a interpretação deles enquanto processos intimamente ligados (GIL, 2008), não foi elaborada seção separada para tratar da interpretação.

Destarte, é possível afirmar que a metodologia escolhida foi capaz de orientar as investigações, de maneira a providenciar estudo e resultado científicos.

3 O ATO INFRACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Costumeiramente tenho lhes ouvido falar daquele que comete um mal como se não fosse mais um de vocês, mas um estranho e um intruso em seu mundo. Mas eu lhes afirmo que da mesma forma que o santo e o justo não podem se elevar acima do que há de mais elevado em cada um de vocês. Da mesma forma o perverso e o fraco não podem descer abaixo do que há de mais vil em vocês. E da mesma forma que nem uma única folha amarelece sem o consentimento silencioso de toda árvore, Da mesma forma o malfeitor não pode praticar o mal sem o consentimento oculto de todos vocês (GIBRAN, 2019, p. 32-33).

O enfrentamento da criminalidade há muito ocupa os estudiosos de diversas áreas do conhecimento e os do Direito não configuram exceção. Dos passos iniciais da criminologia de Lombroso e de sua Teoria do Criminoso Nato (2010), passando pelos estudos voltados ao delito e às teorias construídas para estabelecer conceitos, parâmetros e limites, à análise das penas corporais e cruéis pontuadas por Foucault (1999), é possível identificar a existência de um ponto comum nas políticas voltadas à Criminologia, ao Direito Penal e às Políticas Criminais: os transgressores são vistos como entes não-humanos, pertencentes a uma categoria diversa de seres viventes, numa representação bem clara do que Helena Blavatsky (2010) qualificava como heresia da separatividade.

Como é possível depreender das linhas a seguir, o tratamento conferido ao adolescente infrator, ao mesmo tempo que possui suas peculiaridades, não se mostra assim tão diferente. Ao menos no aspecto mais maniqueísta da separação entre “adolescente bom” e “infrator”, o alijamento social pode ser reflexo dessa visão de que o criminoso estaria em uma categoria diferente de pessoa e, em razão desse próprio afastamento é que doravante fala-se em (re)inserir e (re)socializar.

As conquistas alcançadas com o reconhecimento de direitos mínimos a todos os humanos, ainda que transgressores, trouxeram garantias expressas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, o que viabiliza a exigência delas. Contudo, a execução desses direitos ainda é precária e a visão menorista conferida aos adolescentes infratores permeia as entrelinhas das políticas públicas praticadas (ou não praticadas) e as fundamentações embasadoras de algumas decisões e sentenças judiciais.

Assim, torna-se importante a investigação acerca dos avanços alcançados no tratamento legislativo e deontológico do Estado quanto à gestão dos conflitos envolvendo

adolescentes infratores, além da identificação de ferramentas expressamente inseridas no ordenamento pátrio que possam efetivar os dizeres legais de maneira a diminuir o envolvimento deles com a criminalidade e, conseqüentemente, a violência.

3.1 Direito Infracional: origens e influências internacionais em sua trajetória

Iniciar um estudo pela trajetória histórica de seu objeto pode configurar uma simples praxe acadêmica ou advir de um objetivo mais contundente: deitar um olhar filosófico e crítico sobre de onde viemos e para onde vamos com o principal fito de não nos condenarmos a repetir um passado por desconhecê-lo, como profetizava George Santayana (*apud* MÉNDEZ, 2006).

Compreender as origens do Direito Infracional, os conceitos e ideologias que embasaram a responsabilização criminal de crianças e adolescentes ao longo do avançar de nossa sociedade, nos permite avaliar se vivemos uma evolução paradigmática calcada na Doutrina da Proteção Integral ou se tragicamente revivemos a história sob o manto da farsa. Somente a partir dessa constatação é que se torna possível identificar as necessidades existentes nessa seara e aventar possibilidades de supri-las.

É preciso trazer ao foco, sob a perspectiva constitucional, a adolescência e a criminalidade, pois o Direito Infracional, como já apontava Sérgio Salomão Shecaira (2015) na obra *Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil* lançada em 2008, ainda é uma área abandonada do Direito Penal¹ e, ao mesmo tempo – ou até por essa mesma razão –, objeto de subjetividades e desvirtuamentos na aplicação do princípio do melhor interesse, além de omissões que muito contrastam com o princípio da prioridade absoluta.

Portanto, esta seção é dedicada à análise atenta do tratamento dispensado pela legislação pátria ao adolescente infrator desde a colonização até o momento atual, além da hermenêutica conferida pelo legislador e aplicadores do Direito a essa fase peculiar e efêmera da vida humana que, por ainda incompreendida, desperta ações e reações contraditórias no âmbito jurídico.

¹ O autor inclui o Direito Infracional dentre as ramificações do Direito Penal e, por esse motivo, manteve-se no parágrafo essa lógica trazida por ele. Contudo, com a devida vênia e conforme se denota do andamento e dos resultados alçados pela pesquisa, o posicionamento ora adotado se alinha ao defendido por autores como Mário Luiz Ramidoff, Carlos Nicodemus, Paulo Afonso Garrido de Paula e Guilherme de Souza Nucci (*apud* ROMÃO, 2018), no sentido de que o Direito Infracional é ramo do Direito da Criança e do Adolescente e colocá-lo sob a ótica do Direito Penal é subverter arcabolo principiológico duramente alcançado.

Dentro de uma avaliação formal, percebe-se que muito se caminhou na esfera da proteção da criança e do adolescente. Lentamente, a evolução social e moral alcançou o sistema jurídico de maneira a reconhecer e conceder a esses sujeitos o devido status de “pessoa”, adequando o tratamento deles ao complemento “em formação” (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Ao longo da história dos principais povos e civilizações estudados pelo Direito brasileiro – e dos quais adotamos conceitos e fundamentos para nossa legislação – crianças e adolescentes foram tratados sob perspectivas que hoje são consideradas marcantes e severas.

Desde a concepção de objeto de relações jurídicas, nas quais o *pater familiae* romano detinha a propriedade sobre os filhos e o poder de decidir acerca da vida e da morte deles, passando pela noção de patrimônio do Estado em Esparta e evoluindo durante a Idade Média com o crescimento da religião cristã e consequente desenvolvimento da compreensão do que seria “dignidade”, foi-se aos poucos conferindo relativo destaque e proteção àqueles considerados menores de idade (AMIN, 2010).

No Brasil, não foi diferente. No Brasil-Colônia, durante a vigência das Ordenações do Reino, período em que o ordenamento jurídico convivia com o Direito Canônico e o direito costumeiro (SHECAIRA, 2015), a autoridade máxima era conferida ao genitor que, tal qual o *pater familiae*, tinha o direito de punir os filhos conforme seu livre arbítrio, podendo fazê-lo inclusive com a morte (AMIN, 2010). Assim, é possível perceber que era o alcance da maioridade que poderia, por sorte, conferir a condição de sujeito de direitos.

Com o advento das Ordenações Filipinas em 1603, nota-se um aumento na tipificação de condutas (SHECAIRA, 2015) e uma política repressiva pautada no temor à crueldade das penas (AMIN, 2010), em consonância à dinâmica da vingança estatal por meio dos suplícios dos criminosos retratada por Foucault (1999). Não obstante, já se verificava a diferenciação de resposta punitiva aos que se encontravam abaixo do limiar da maioridade: os menores de dezessete anos não poderiam receber a pena de morte, embora fossem autorizadas as sanções de açoite, corte de membros, degredo e multa. Importante ressaltar que, aos maiores de dezessete, era dado ao julgador avaliar sua “malícia” para fins de aplicação da pena capital. No mais, o Capítulo CXXXV do Livro V das Ordenações previa a possibilidade de o magistrado executar pena menor aos que se encontrassem entre os dezessete e vinte anos de idade.

A partir do nascimento dos Códigos Penais liberais no século XIX, Emilio García Méndez (2000) identifica e classifica o tratamento jurídico conferido aos adolescentes infratores em três fases: uma de caráter penal indiferenciado, seguida pela etapa tutelar e culminando na etapa de responsabilização criminal do adolescente ou fase garantista.

Durante a primeira, o caráter retribucionista típico do século XIX estava refletido na dotação de responsabilidade penal semelhante à dos adultos aos maiores de sete anos de idade, com a diferença de que as penas eram pouco mais breves para os que se encontrassem na faixa dos sete aos dezessete anos de idade (MÉNDEZ, 2000). Nesse período, era comum que o cumprimento de pena² também ocorresse em locais indistintos, ou seja, crianças, adolescentes e adultos eram aprisionados nos mesmos estabelecimentos, sob as mesmas condições. É desse período o Código Criminal brasileiro de 1830.

Seguindo a tendência humanizatória do alcance da justiça penal, segundo a qual o Estado substitui o viés de vingança pela punição por meio da segregação (FOUCAULT, 1999), uma pequena alteração foi introduzida no Código Penal do Império, permitindo que a imputabilidade dos maiores de sete e menores de quatorze anos estivesse condicionada a uma análise de discernimento, realizada por meio de avaliação biopsicológica, cujo resultado poderia fundamentar o encaminhamento da criança ou adolescente a casas de correção, onde poderiam permanecer até os dezessete anos de idade (AMIN, 2015). Não obstante, embora presente um relativo avanço em comparação ao sistema anterior, Sérgio Salomão Shecaira (2015) observa que não houve adequado cumprimento da legislação criminal, eis que as casas de correção jamais foram construídas e os jovens condenados cumpriam as penas impostas junto aos adultos, em clara promiscuidade.

Além da distância entre a prescrição legal e sua aplicação, fica evidente também a permanência da “avaliação de malícia”, sob a nova roupagem de “análise de discernimento”³, o que garantia ao julgador vasta discricionariedade.

O período republicano foi marcado pelo aumento da população, em virtude da migração de escravos recém libertos, e pelo agravamento de mazelas sociais. O pensamento da época oscilava entre a necessidade de assegurar direitos e de defender a sociedade dos chamados menores, tendo o Estado tomado medidas à época consideradas

² Utiliza-se essa expressão em coerência à etapa indiferenciada.

³ O artigo 13 do citado diploma dispunha que “Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos”.

urgentes, tais como a fundação de entidades assistenciais de caridade, mas que, na verdade, tratavam-se de medidas higienistas (AMIN, 2015).

Nesse sentido, Oliveira (2012, p. 101-102) salienta que a política higienista é entendida como a representação

(d)o alcance ideal de nação civilizada, de pretensão progresso do tratamento da questão da infância no Brasil. A aliança entre médicos e juristas, na primeira metade do século XX era direcionada para a construção de um saber e um sujeito de conhecimento e controle, visando o melhor aparelhamento institucional, capaz de 'salvar' a infância brasileira, tornando a própria vida das crianças objeto de pensamento e ação de conjunto heterogêneo de especialistas.

Para o citado autor (2012), a abordagem sanitaria-higienista tinha como meta “aperfeiçoar” a população, por meio da expansão estatal na vida privada, a fim de “civilizá-los”.

Sob influência dos movimentos que marcavam o cenário internacional, tais como a Declaração de Genebra de Direitos da Criança em 1924, o pensamento interno passou a adotar uma Doutrina do Direito do Menor, fundada no binômio carência/delinquência, delineando-se, assim, a Doutrina da Situação Irregular.

Nota-se, como bem pontua Lucas Jerônimo (2017), que a noção de proteção estava intrinsecamente conectada à apartação social por meio da institucionalização, sendo a criança e o adolescente vistos a partir de situações configuradas pela transgressão ou por inadequação social – e aqui incluídos o abandono, a exclusão do sistema de educação formal, a miséria e a exposição à violência – que unia esse público em um destino comum que visava a proteger a sociedade.

A etapa seguinte, conhecida por fase tutelar, teve por estopim justamente o aprisionamento de menores e maiores em um mesmo alojamento nas instituições carcerárias, culminando no Movimento dos Reformadores, surgido nos Estados Unidos no século XIX (MENDÉZ, 2010). O período marca uma evolução caracterizada pela isenção da responsabilidade penal do adolescente infrator, mas com aplicação de medidas que à época eram consideradas mais adequadas (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Emilio García Méndez (2000) e Sérgio Salomão Shecaira (2015) atribuem à vigência de uma filosofia positivista os entraves para maiores evoluções no tratamento dos menores infratores ou abandonados, dado que a essa população específica, geralmente integrante de classes sociais menos favorecidas, dispensava-se um tratamento permeado pelo direito penal de autor (SHECAIRA, 2015), também com nítida função

higienista. De fato, o Código de Menores de 1927, em seu artigo 69 e parágrafos, legitimava a institucionalização de menores de dezoito anos social e financeiramente vulneráveis ao dispor que, sendo eles autores ou cúmplices de fato qualificado como crime ou contravenção, ainda que não fossem abandonados, “perversos” e nem estivessem em perigo de o ser, deveriam ser recolhidos a uma escola de reforma pelo prazo de um a cinco anos (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Não obstante, características importantes e essenciais do juspositivismo não se aplicavam ao direito infanto-juvenil: no lugar da subsunção dos fatos à norma e da interpretação meramente gramatical da lei, típica de uma visão hermética do Direito (CARRIÓ, 1986), aos adolescentes infratores conferia-se tratamento amplamente discricionário (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Com efeito, o Decreto n. 17.943-A, conhecido como Código Mello Mattos, trazia em seu corpo conceitos abertos, tais como “vício” e “má-índole”, e previa procedimentos eminentemente inquisitórios⁴ e afastados do princípio da legalidade⁵ e do devido processo legal. Permitia-se ao magistrado agir com ampla discricionariedade, sob a condição de que suas decisões fossem imbuídas de “amor” e com a finalidade de definir o melhor destino do menor (SHECAIRA, 2015)⁶. A despersonalização do adolescente fica evidenciada pela busca de sua “reforma”, no lugar de sua inclusão social, e pela tomada de decisões segundo visão particular de mundo e daquela camada específica da população (BOTASSO; FERNANDES, 2021)⁷. Trata-se de lei que “uniu Justiça e Assistência, união necessária para que o Juiz de Menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protetorista sobre a infância pobre potencialmente perigosa” (AMIN, 2015, p. 06).

O Código de Menores de 1979, que marca a segunda etapa da fase tutelar, manteve a doutrina da situação irregular, refletindo a lógica da época segundo a qual o “desajuste” era o elemento central da periculosidade social e os chamados menores eram uma

⁴ Ao receber o inquérito, o magistrado poderia julgar o menor, “sem maiores formalidades”, quando se tratasse de contravenção que não revelasse “vício” ou “má índole”; poderia, de ofício, determinar outras diligências; ou, ainda, proceder ao julgamento, independentemente de denúncia, quando se tratasse de flagrante delito. Ao juiz também era facultado indeferir pedido de arquivamento do *parquet* e proceder com a acusação *ex officio*, além de ordenar depoimento de testemunhas não arroladas. Tais são os termos dos artigos 175 e 176, respectivamente.

⁵ O artigo 8º do Código Mello Mattos permitia que o juiz, por meio de portaria ou provimento, ao seu prudente arbítrio, determinasse medidas que julgasse necessárias ao tratamento do caso.

⁶ O autor pontua ainda que foi em nome desse “amor” que as piores atrocidades foram cometidas na seara infantojuvenil, pois “no amor não há limites, na justiça sim” (p. 38).

⁷ Interessante notar que o artigo 2º do Decreto 17.943-A/1927 previa que toda criança menor de dois anos de idade entregue para ser criada tornar-se-ia objeto de vigilância da autoridade pública.

patologia jurídico-social – diante desse raciocínio, a legislação trazia uma equivalência entre adolescentes vítimas de abandono familiar e autores de ato infracional, sendo ambos submetidos ao mesmo tipo de instituição (SHECAIRA, 2015). Nesse sentido, Paulo Eduardo Cirino de Queiroz (apud SOUZA *et al*, 2019) traz dados relevantes acerca da população infantojuvenil institucionalizada nas Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM): segundo o autor, cerca de 80% dela era formada por “menores” não autores de atos infracionais, o que evidencia um sistema de controle de pobreza.

Ao mesmo tempo em que adota uma postura assistencialista e repressiva⁸, o Código de Menores se manteve afastado de alguns aspectos inerentes ao positivismo, na medida em que, distante de ser mera “boca da lei”, ao juiz era permitido criar e determinar regras gerais de assistência, proteção ou vigilância⁹, estabelecer o período de cumprimento de medida¹⁰ ou normas processuais¹¹, conferindo-se-lhe, portanto, função eminentemente legiferante (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Nesse ponto, inevitável traçar um paralelo ao que Foucault (1999) denominava “má economia do poder”, pois se denota uma dinâmica em que de um lado se apresenta o Estado, com poderes ilimitados para acusar, considerar provas e escolher a pena, e, de outro, o adolescente, pobre e ignorante, desprovido de armas para se defender.

Contudo, não obstante os entraves próprios do pensamento da época para maior evolução no assunto, é nesse período em que se principia o diagnóstico de que a delinquência infantojuvenil é um problema eminentemente social e não apenas jurídico, e isso se deve à influência dos movimentos em prol dos direitos humanos pós-Segunda Guerra.

Com efeito, é com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que o direito a cuidados e proteção especial são formalmente reconhecidos aos menores de 18 anos (art. XXV, 2), propiciando o advento de outros documentos de proteção específica que foram, aos poucos, delineando o parâmetro da proteção integral e moldando o microsistema infantojuvenil atual. Dos principais pactos e tratados dos quais o Brasil é signatário e cujos conteúdos ganharam força normativa no país, destacam-

⁸ O artigo 1º dispõe como finalidades do Código de Menores regulamentar sobre assistência, proteção e vigilância a menores.

⁹ O artigo 8º desse diploma legal manteve disposição do Código Mello Mattos, permitindo criação de medidas por portaria ou provimento.

¹⁰ Segundo o artigo 41 do citado código, o menor permaneceria em estabelecimento de internação até que o juiz determinasse seu desligamento.

¹¹ O procedimento poderia ser administrativo ou contraditório, indicando, inclusive, que aos adolescentes aplicava-se o sistema inquisitório (art. 86 do Código de Menores).

se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, as Regras de Beijing, a Convenção Sobre os Direitos da Criança e as Diretrizes de Riad.

O primeiro documento, embora não trate especificamente de adolescentes infratores, possui o mérito de regular e restringir o poder punitivo do Estado, dispendo regras diferenciadas para a privação da liberdade daqueles considerados menores de idade (art. 10, 3), estabelecendo a educação como fator prioritário na ressocialização e a consagração do princípio da legalidade (art. 14, 4).

As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, também denominadas como Regras de Beijing, embora não possuam caráter vinculativo face aos Estados-membros, trazem em seus princípios gerais orientação fortemente voltada à política social e à mobilização da família, da escola, do Estado e da comunidade como um todo para a proteção dos adolescentes e prevenção de que venham a delinquir, de maneira que a movimentação do sistema judiciário seja reduzida. Tal documento representa uma ruptura com o modelo tutelar e adoção do princípio da legalidade e de regras processuais voltadas a um sistema de responsabilidade que considera sua maturidade emocional, mental e intelectual, além da utilização de mecanismos diferenciados e informais para prevenção e tratamentos dos delitos. Ao recomendar responsabilidade na utilização do poder discricionário e o emprego de mecanismos extrajudiciais para a solução dos casos de delinquência infantojuvenil (art. 6.2), as Regras de Beijing confrontam o cerne da doutrina tutelar e, não por acaso, encontrou dificuldades para obter espaço nos países latinos em geral (SILVA, 2017).

A Convenção Sobre os Direitos da Criança reflete uma preocupação histórica com a forma de lidar com a infância desviada e, ao mesmo tempo, humanizar a justiça dirigida ao adolescente (SILVA, 2017). Ao reconhecer a incompletude de desenvolvimento e a imaturidade física e mental daqueles que se encontram abaixo dos dezoito anos, confere-lhes princípios voltados à proteção integral, trazendo a criança e o adolescente ao papel ativo de sujeito de direitos. Para tanto, estabelece que todas as ações dirigidas a essas pessoas devem considerar sobretudo o seu melhor interesse (art. 3) e que a privação da liberdade deverá atender aos princípios da legalidade e da brevidade, somente podendo ser aplicada como último recurso (art. 37).

Ainda com relação à Convenção dos Direitos da Criança, importa trazer em evidência que foi nesse documento que despontou a doutrina da proteção integral, sustentada por três pilares:

1º) reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento, titular de proteção especial; 2º) crianças e jovens têm direitos à convivência familiar; 3º) as Nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade (AMIN, 2010, p. 12).

As Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil - Diretrizes de Riad – estabelecem estratégias e critérios para a prevenção da delinquência juvenil, consolidando os caminhos para essa justiça específica direcionados pelos documentos anteriores. Interessante notar que dentre os princípios norteadores desse documento estão a prevenção ao envolvimento dos adolescentes com atos infracionais enquanto prevenção do delito na sociedade, maior envolvimento da sociedade como um todo e a recomendação de que sejam utilizadas políticas e medidas progressistas para esses fins, demandando, dessa forma, maior envolvimento da comunidade como um todo e abrindo espaço para que ideais restaurativos pudessem ser considerados enquanto resposta para as demandas infanto-adolescentes.

Percebe-se, a partir dessa breve análise dos documentos internacionais aos quais o Brasil aderiu, a influência por eles exercida na elaboração da Constituição Federal de 1988 e nos demais diplomas especializados posteriormente promulgados no país e, conseqüentemente, na implementação da Justiça Restaurativa na seara infracional.

Passando a criminalidade na adolescência a ser vista como um problema social, surgem como respostas e soluções a criação de políticas públicas especializadas, com enfoque na assistência, proteção e participação da comunidade¹²; a ênfase na implementação de garantias processuais, tais como o devido processo legal e suas ramificações; adoção do princípio da legalidade como norteador da intervenção estatal; e o reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos (SHECAIRA, 2015).

É com a promulgação da Carta Magna de 1988 que o novo paradigma da proteção integral começa a ser implementado no país, trazendo com ele princípios como o da Solidariedade, o da Prioridade Absoluta, o do Melhor Interesse e o da Condição Peculiar da Pessoa em Desenvolvimento, basilares ao Direito da Criança e do Adolescente.

¹² Shecaira (2015) aponta que há maior importância ao controle informal.

3.2 A Constituição Federal de 1988 e a implementação de um paradigma de proteção integral

A formalização de uma mudança substancial no tratamento conferido à infância e à adolescência adveio com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posterior publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, oportunidades em que se estabeleceu o paradigma da proteção integral em detrimento daquele da situação irregular. Acompanhando os movimentos jusfilosóficos do período, quais sejam, o neoconstitucionalismo e o garantismo de Ferrajoli (2002), o Estado brasileiro procedeu à formalização normativa dos compromissos firmados frente aos pactos internacionais acima elencados (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Com efeito, as alterações legislativas e hermenêuticas conferidas pela Magna Carta trazem maior relevância aos princípios, preocupando-se com a realização do Estado Democrático de Direito por meio da efetivação dos direitos fundamentais e marcam a dignidade da pessoa humana como núcleo axiológico da tutela constitucional (CAMBI, 2008). No tocante ao Direito Infração, o novo paradigma estabelece garantias mínimas e regras que buscam conferir um processo justo, por meio de ferramentas que efetivem garantias processuais que visem a minimizar a discricionariedade e, conseqüentemente, limitem o poder punitivo do Estado.

O teor dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal revela a elevação de crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos, colocando o Brasil dentre as seletas nações cuja legislação possui formas mais avançadas de proteção dos direitos infantojuvenis (AMIN, 2015, apud BOTASSO; FERNANDES, 2021). Contudo, mesmo se tratando de dispositivos definidores de direitos fundamentais e cuja aplicação deveria ser imediata, foi somente em 1990, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que a doutrina da proteção integral passou a ser sistematicamente construída (AMIN, 2010).

As transformações desencadeadas pelos tratados aos quais se aderiu e encampadas pela Constituição pátria estão refletidas no corpo do Estatuto da Criança e do Adolescente, em especial quando traz expressamente direitos como liberdade, respeito

e dignidade¹³; ao estabelecer o *due process of law*¹⁴ na apuração de prática de atos infracionais, garantindo ao adolescente paridade em relação ao Estado, defesa técnica, publicidade do processo, direito à citação e à produção de provas, dentre outros progressos em comparação com os códigos anteriores (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

Ademais, a fim de possibilitar a efetividade dessa nova doutrina, foram previstas medidas governamentais a serem implementadas não apenas pela União, como também pelos Estados e Municípios, com descentralização político-administrativa, e com o objetivo de assegurar os direitos fundamentais recém adquiridos. Por força do artigo 227 da Constituição Federal, a responsabilidade pela materialização da proteção integral se concentra fortemente no âmbito municipal, principal executor das políticas de atendimento, mormente por meio dos Centros de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSI), dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e, com a participação ativa da comunidade, por meio do Conselhos Municipais e do Conselho Tutelar.

Outro aspecto importante do ECA – e que se comunica fundamentalmente à presente pesquisa – é a execução de políticas sociais básicas, além de programas de assistência social, atendimento médico e psicossocial, serviços especiais de prevenção e de proteção jurídico-social por entidades da sociedade civil.

Essa participação, na verdade, é a materialização do princípio da solidariedade que, estampado já no artigo 3º da Constituição Federal, apresenta-se tanto como objetivo fundamental da República brasileira, estabelecendo, assim, *páthos* da sociedade atual (LÔBO, 2007), como, também, uma responsabilidade. Segundo Paulo Lôbo (2007, p. 145),

o princípio da solidariedade vai além da justiça comutativa, da igualdade formal, pois projeta os princípios da justiça distributiva e da justiça social. Estabelece que a dignidade de cada um apenas se realiza quando os deveres recíprocos de solidariedade são observados ou aplicados.

¹³ O art. 15 do citado diploma aduz que “a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis”.

¹⁴ Artigo 110 do ECA: nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Trata-se, portanto, de princípio essencial para a implementação do paradigma estabelecido pela norma constitucional posta e para o estabelecimento de um fluxo de atendimento às crianças e aos adolescentes. Não por acaso, o art. 227 da CF determina que a responsabilidade por assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem os direitos mínimos para o desenvolvimento é partilhada pela família, pelo Estado e também pela sociedade.

A solidariedade é, desse modo, princípio que congrega todos os demais que a seguir são expostos, inserindo a sociedade civil, seja por meio de indivíduos ou de organizações não governamentais, na participação da elaboração e execução de políticas de proteção. Porém, é uma participação fundamentada na responsabilidade constitucionalmente imposta e não apenas na voluntariedade.

Assim, permeada pela solidariedade, a proteção integral se sustenta sobre quatro princípios básicos: o do melhor interesse, o da prioridade absoluta e o da condição peculiar da pessoa em desenvolvimento.

Pilar da doutrina da proteção integral, o princípio do melhor interesse se consagrou na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 3º, I, devendo inspirar e servir de referencial hermenêutico para todas as disposições e atuações relacionadas ao público infanto-adolescente, seja como instrumento de integração, seja como de interpretação. Sob o aspecto objetivo, deve nortear as ações estatais na elaboração de suas políticas públicas estatais; em seu aspecto subjetivo, figura como prescrição ao legislador, que deverá considerá-lo na atividade legislativa, escolhendo a melhor consequência para a criança ao efetuar suas escolhas políticas (MONACO, 2005).

Na esfera infracional, Ornosá Fernandes (apud SHECAIRA, 2015) aponta que a adoção de tal princípio implica na desnecessidade de se acionar a justiça em todas as ocasiões, tal como ocorre com os adultos, cedendo o princípio da obrigatoriedade ao da oportunidade e mitigando as restrições de direitos que seriam próprias do sistema comum. Assim, busca-se afastar a figura do Juiz de Menores, enquanto “bom pai de família”, e da mentalidade arraigada na doutrina menorista segundo a qual a medida socioeducativa privativa de liberdade e mais severa traduziria um benefício ao adolescente, ressuscitando antiga construção de Carnellutti que trazia o processo penal enquanto jurisdição voluntária por ser a pena um bem para o criminoso (apud SHECAIRA, 2015)¹⁵. De fato,

¹⁵ Trata-se de observação realizada pelo Min. Sepúlveda Pertence, no julgamento do RE 258.571 do STF, ao vislumbrar nulidade do processo em que defensor dativo pugnou pela aplicação de medida socioeducativa mais gravosa – internação – ao adolescente que defendia, por considerá-la mais benéfica.

segundo o princípio ora em comento, as medidas socioeducativas que privam o adolescente de sua liberdade devem figurar como *ultima ratio*.

Já o princípio da prioridade absoluta, previsto expressamente na Constituição Federal e reiterado no ECA, busca conferir primazia às crianças e aos adolescentes em todas as esferas de interesse: seja na elaboração e aplicação de políticas públicas voltadas a salvaguardar o direito à vida, à saúde, à educação, à dignidade como um todo; nas ações empregadas para prevenir exploração, violência e negligência; na destinação de recursos previstos em dotação orçamentária dos órgãos públicos (art. 90, § 2º, ECA); seja na tramitação de processos e procedimentos judiciais, além da realização de diligências (art. 152, § 1º, ECA). Trata-se de maneira prática de socializar a responsabilidade constitucionalmente prevista, de maneira a prevenir, evitar ou minimizar eventual dano que venha a recair sobre o jovem (AMIN, 2010). Tal princípio revela a preocupação do legislador com essa fase delicada e primordial do desenvolvimento humano, fase essa em que se desenvolvem habilidades sociais e os alicerces do desenvolvimento pessoal (PAULA, 2006).

Umbilicalmente conectado aos anteriores, é pelo princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento que o legislador reconhece a vulnerabilidade própria a essa fase da vida humana, especialmente em decorrência das especificidades brasileiras no tocante ao tratamento jurídico conferido à infância e adolescência pobre ao longo da história e da respectiva luta social face ao menorismo. Ao discorrer sobre essa vulnerabilidade, Santos e Veronese (2018, p. 144) apontam que

(...) a vulnerabilidade em sede de direitos humanos infantoadolescentes pode estar ligada a populações que sofram limitações de acesso a direitos sociais e econômicos – bens da vida, materiais e imateriais, como saúde, educação, trabalho protegido, convivência familiar e comunitária e assistência social – como também a toda criança e adolescente, mesmo que não resida em territórios reconhecidamente privados de acesso aos bens/direitos prestacionais especificados. Essas duas vulnerabilidades são aqui referidas como intrínsecas (relativa a toda pessoa com idade entre 0 e 18 anos) e socioeconômica (relativa à posição econômica extremamente desigual e de baixa condição de apropriação de meios de existência).

A condição peculiar por sua vez também confronta o paradigma anterior porque impõe o reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direito, merecedores da prioridade absoluta legalmente conferida, devendo orientar as “novas interpretações decorrentes das relações jurídicas que possam advir das circunstâncias fáticas envolvendo esses sujeitos” e introduzindo não apenas os direitos concedidos à

população adulta mas também outros atinentes às necessidades específicas dessa população (SHECAIRA, 2015, p. 164).

Verifica-se, portanto, que o princípio em comento busca garantir o direito ao desenvolvimento, consubstanciado pelo respeito a essa fase evolutiva humana, de maneira a preservar os adolescentes de eventos traumáticos que possam alijá-los da sociedade e que possam de qualquer maneira prejudicar seu pleno desenvolvimento enquanto pessoas (MONACO, 2005). Dessa feita, justifica-se a responsabilidade compartilhada entre a família, a comunidade e o Estado já delineada na Convenção Sobre os Direitos da Criança e encampada pela Constituição Federal brasileira no artigo 227 da CF.

É inclusive com base nesse princípio que Shecaira (2015) faz objeções à privação da liberdade de adolescentes cuja infração possua repercussão social reduzida, pois é uma maneira que não enseja reflexão ou autocrítica, até pela imaturidade inerente ao adolescente, e ainda possui o poder de transformá-los em adultos infantilizados e com chances consideráveis de reincidir após a maioridade.

A respeito dessas objeções, importa ainda destacar o Princípio da Discriminação Positiva, apontado por Afonso Armando Konzen (2012), segundo o qual o Estado-juiz está impedido de privar o adolescente de liberdade ou submetê-lo ao seu controle em situações em que o mesmo não se aplique a um adulto ou que o seja de maneira menos severa.

Em razão disso e da postura transgressora que costuma reger a adolescência, o autor defende que condutas praticadas por adolescentes sejam relativizadas e encaradas com mais tolerância. Contudo, discorda-se da postura dicotômica entre o restringir e o não restringir a liberdade de jovens infratores, especialmente se as ações que abarcam uma e outra conduta estiverem desconectadas do emprego de estratégias que envolvam educação para a cidadania, responsabilização e reparação do dano, ou seja, se não estiverem afeitas a uma lente restaurativa.

3.3 A inclusão da Justiça Restaurativa no modelo infracional

Dessa breve análise acerca da evolução legislativa fica evidente que, ao menos na esfera formal, houve considerável esforço no sentido de se construir um arcabouço

principiológico compatível com a concepção moderna do adolescente enquanto sujeito de direitos.

Reconhecida também a existência de necessidades mínimas para o desenvolvimento sadio desse público – e que o atendimento a essas necessidades é crucial para obstar o envolvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade –, foram estabelecidas estratégias e serviços voltados à proteção, por meio do acesso à educação, à saúde, à moradia, dentre outros, consubstanciando uma articulação político-institucional e operacional (MUMME; PENIDO, 2009).

No entanto, ainda é notória a disparidade entre os preceitos legais e as ações efetivamente adotadas no atendimento da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade. No geral, os serviços prestados são fragmentados e burocráticos – e isso fica evidente nesta pesquisa durante a constatação de que essas características configuram também um desafio para entidades do Terceiro Setor na implementação de práticas restaurativas, conforme se verificará na próxima seção. Essa distância entre o dever ser e o que se aplica fica mais notória ao se avaliar o tratamento conferido aos adolescentes infratores e, como será demonstrado no próximo item, é marcado por políticas estigmatizadoras e que pouco se assemelham às promessas de justiça e dignidade presentes na legislação (MUMME; PENIDO, 2009).

Precisamente por esses motivos e diante da necessidade de propiciar intensa articulação entre os níveis de governo, família e sociedade e de conferir limites objetivos e procedimentos justos que impeçam a ampla discricionariedade e norteiem a aplicação de medidas socioeducativas, promulgou-se a Lei 12.594, em 2012, estabelecendo-se o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2006).

O referido diploma determina que seja conferido aos adolescentes em cumprimento de medida um tratamento condizente à etapa de desenvolvimento em que se encontram, estando também alinhado a um rico rol de princípios advindos dos marcos dos direitos humanos, tais como o da legalidade, da humanidade, da intervenção mínima e da proporcionalidade, estabelecendo o alinhamento das políticas públicas das esferas federal, estadual e municipal, com elaboração de planos e programas de atendimento e acompanhamento individual por orientador cadastrado. O Sinase surge como ferramenta de materialização do ECA e conseqüente alcance dos objetivos de responsabilização do infrator e de sua (re)integração social, sobretudo quando incentiva a reparação do dano (art. 1º, § 2º) e formula como prioridade as práticas restaurativas (art. 35, III) na execução

das medidas socioeducativas, afastando-se, assim, de uma ideia pura e simplesmente punitivista (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

A adoção de uma visão restaurativa pelo legislador pátrio acompanha movimento iniciado no exterior, com destaque para o Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, em busca de um novo sistema de justiça voltado mais especificamente para a seara criminal. A prática resgata tradições milenares e se identifica com técnicas indígenas para a resolução de conflitos cujo propósito era evitar vinganças e a perpetuação da violência (PINTO, 2017). Nesses países, as práticas restaurativas se intensificaram a partir da década de 70 após resultados particularmente positivos alcançados pelo programa de reconciliação entre vítima e ofensor desenvolvido em Ontário, Canadá, segundo o qual os danos eram tratados em programas comunitários após a prolação de uma decisão judicial (ACHUTTI, 2014). A partir disso, surgiram outros programas nesses países, alguns voltados à busca pela melhoria nas condições das prisões e diminuição do encarceramento, trazendo a JR como alternativa às prisões, outros dedicados a defender os direitos das vítimas e dar a elas maior relevância no processo (*victims advocacy*). Dentre os projetos inicialmente implementados, destacam-se as conferências de grupos familiares desenvolvidas na Nova Zelândia, técnica essa trabalhada após a percepção de que a maioria dos adolescentes infratores eram maoris e que haveria necessidade de maior participação comunitária, especialmente a Maori, para enfrentamento das infrações (McRAE; ZEHR, 2004).

No Brasil, os primeiros estudos teóricos dirigidos à Justiça Restaurativa se iniciaram a partir de 1999, com a implementação de programas voltados principalmente ao tratamento dos danos decorrentes de crimes e atos infracionais. Protagonizados pelo Poder Judiciário, esses programas ganharam maior expressão em solo pátrio a partir da consolidação de acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2003 (ORSINI; LARA, 2013, apud BOTASSO; FERNANDES, 2021).

No entanto, para além da cultura punitivista arraigada, de início, suscitavam-se como possíveis obstáculos para implementação da JR a inexistência de previsão legal expressa (que deixou de ser óbice com o advento do Sinase) e vigência da indisponibilidade da ação penal pública, princípio esse subsidiariamente aplicado ao Direito Infracional em virtude do disposto no art. 226 do ECA (KONZEN, 2012). Entretanto, diante da própria flexibilização implementada no ordenamento pátrio pela

suspensão condicional do processo e pela transação penal, assentou-se a oportunidade de efetivação da lente restaurativa (PINTO, 2005 apud KONZEN, 2012).

Assim, com o tempo, empreenderam-se esforços para a realização de debates e tentativas de adaptar as práticas estrangeiras à realidade brasileira, culminando esses movimentos na edição da Resolução 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a política nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e estabelece alguns conceitos e parâmetros para a utilização pelos Tribunais de Justiça (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

O conceito de Justiça Restaurativa ainda não é unívoco, havendo vertentes que pregam ser um modelo de justiça substantiva e/ou procedimental; outras como uma filosofia de resolução de conflitos; uma alternativa à punição; uma forma alternativa de punição; um modelo de governança; um movimento social transformador; e até um estilo de vida (ROSENBLATT, 2014, apud BOTASSO; FERNANDES 2021).

Existem autores a defender todas essas alternativas, sem que haja sido estabelecido um consenso até o momento. No entanto, considerando a amplitude alcançada pelo conceito desenvolvido por Howard Zehr (2015), cuja influência se nota inclusive na Resolução 225 do CNJ, adotam-se os parâmetros gerais identificados pelo autor na qualificação de práticas como restaurativas¹⁶.

Zehr (2015) pondera que, antes de se construir uma definição do que vem a ser a Justiça Restaurativa, é necessário estabelecer o que ela não é. Dentre os principais parâmetros abordados está que: a) embora o perdão ou a reconciliação possam vir a ocorrer em um processo restaurativo, eles não constituem pré-requisitos para que se configure a Justiça Restaurativa; b) a mediação não constitui necessariamente um processo restaurativo e a Justiça Restaurativa tampouco se limita a esse processo consensual ou a encontros vítima-ofensor, isso porque a mediação pressupõe que as partes estejam em situação de equivalência e que partilhem da “culpa” pelo conflito (isso não poderia ser aplicado a uma vítima de estupro, por exemplo) e, além disso, a linguagem neutra da mediação pode configurar um problema para a responsabilização pela ofensa; c) a Justiça Restaurativa não é um programa ou projeto específico, não existe um modelo puro que possa ser visto como ideal (segundo Mayara Carvalho (2021) não se trata de um

¹⁶ A escolha do conceito construído por Zehr (2015) não se vincula à justeza ou adequação ao que de fato seja a Justiça Restaurativa, até porque é algo que ainda vem sendo construído no Brasil. Não obstante, é uma definição que se alinha ao disposto na Resolução 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça e que confere parâmetros ao estudo ora desenvolvido.

mapa, mas os princípios devem ser vistos como bússola que aponta na direção desejada); d) trata-se de uma visão de justiça que se adequa para além do tratamento das ofensas menores e dos ofensores primários; e) a Justiça Restaurativa não busca substituir o sistema judicial e não se contrapõe necessariamente à justiça retributiva, pois não é uma resposta a todas as situações e, além disso, pode ser utilizada de maneira complementar ao sistema tradicional de justiça.

O autor destaca que o foco dessa visão de justiça está na vítima, no ofensor e na comunidade¹⁷. A primeira possui papel ativo e tem a oportunidade de se informar sobre o porquê e como aconteceu o que aconteceu, de contar sua história ao ofensor, de identificar suas necessidades e de obter restituição patrimonial ou vindicação (ainda que simbólicas). Se no sistema tradicional, o Estado toma o lugar da vítima no processo, muitas vezes ignorando suas necessidades quando conflitantes aos seus próprios interesses, no processo restaurativo a vítima aparece como protagonista.

Os ofensores aparecem como segundo foco, na medida em que o processo proporciona a assunção da responsabilidade pelo dano causado e a busca pela reparação, além de evitar a ocorrência de novas ofensas. Esse foco atribuído ao ofensor contrasta com o processo tradicional, geralmente pautado por um jogo adversarial e que dificilmente estimula o ofensor a compreender as consequências de seus atos e a sentir empatia pela vítima (ZEHR, 2015). Importante salientar, ainda, que a lente utilizada para enxergar o transgressor busca avaliar as causas que precedem a ruptura social, as quais, muitas vezes, também estão conectadas a necessidades essenciais não atendidas.

As comunidades também constituem foco da Justiça Restaurativa por sofrerem os impactos do crime, sendo, portanto, vítimas secundárias. Importante ressaltar que a comunidade, sob a perspectiva restaurativa, não se trata de um conceito saudosista, mas de uma “opção política e ética emancipatória constituída sempre no presente” (CARRILLO apud CARVALHO, 2021, p. 50).

No direito tradicional, por exemplo, costumamos ter polos como autor e réu ou mesmo vítima e ofensor. A Justiça Restaurativa, no entanto, por considerar o componente gregário do ser humano, entende que pessoas indiretamente

¹⁷ Interessante comparar os focos da Justiça Restaurativa apresentada por Howard Zehr (2015) com o disposto no inciso III do artigo 1º da Resolução 225 do CNJ: “As práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro”. Percebe-se, assim, que a política judicial adotada no Brasil se alinha, nesse ponto, ao direcionamento defendido pelo autor.

interessadas na situação podem ser essenciais para alcançar sua transformação (CARVALHO, 2021, p. 29).

Portanto, a perspectiva de comunidade que se adota para a presente pesquisa não se coaduna com a retratada e criticada por Nills Christie (apud BRANCHER, 2012), que traz a falta de senso de comunidade como empecilho para que as partes se apropriem do processo e da solução da disputa, ou de Rosenblatt (2014)¹⁸ que, citando Bauman (2001), afirma ser um substantivo inexistente, e a ela tampouco se atribui a responsabilidade de se imiscuir nas vidas uns dos outros a fim de exercer ostensivamente o controle social ou a reintegração do ofensor no lugar do Estado. Com efeito, a comunidade a que se refere é aquela que definida por condições de tempo e/ou lugar e/ou também por laços de afeto, pois “o conflito é social, territorial e temporalmente demarcado” (CARVALHO, 2021, p. 75). Assim, a comunidade é entendida como aqueles que foram de alguma forma afetados pelo evento, seja porque ele ocorreu no decurso da aula na escola, no bairro em que se reside ou a um ente querido. Sua participação (sempre voluntária) em práticas restaurativas enseja a oportunidade de conscientização, humanização e transformação a todos os envolvidos, viabilizando a (re)inserção do ofensor.

A importância desse foco tripartido se manifesta em ao menos três aspectos relevantes para a presente pesquisa e que estão interligados: o primeiro deles reside na ruptura do conceito tradicional do delito pela inclusão da perspectiva da vítima face à ofensa, ou seja, não se trata apenas de uma transgressão à norma jurídica estatal, mas de evento que trouxe danos a uma pessoa real, que gerou uma série de necessidades, dentre as quais a reparação, à vítima e a outras pessoas (KONZEN, 2012); o segundo consiste em dirigir o olhar também para o ofensor, não apenas nesta qualidade específica e diminuta, mas na condição de pessoa que possui necessidades não atendidas e que, para além da responsabilização, precisa ter compreendidas as circunstâncias que permeiam a ofensa e ter a oportunidade de também se restaurar; e, o terceiro, é a congregação de todos os afetados, quando assim o queiram, na busca de uma solução que possa reparar ou amenizar a ofensa. Este aspecto vai de encontro ao sistema normativo vigente que coloca

¹⁸ Fernanda Fonseca Rosenblatt (2014) critica a inclusão da comunidade por não entender que tal concepção esteja vigente na realidade brasileira atual, ou seja, diante da liquidez dos relacionamentos e da superficialidade deles, não seria possível dizer que haveria danos a pessoas que não se consideram parte de um todo.

o Estado como titular exclusivo da avaliação e julgamento (KONZEN, 2012), de maneira a promover a emancipação e autonomia dos cidadãos na resolução dos conflitos¹⁹.

Outro aspecto que necessita ser analisado antes de se chegar ao conceito são os princípios norteadores da Justiça Restaurativa. Esta visão de justiça parte do pressuposto de que tudo e todos estão interligados, de maneira que o crime representa um rompimento na cadeia de relações. Destarte, para que um processo seja considerado restaurativo, ele deve: a) focar nos danos e consequentes necessidades da vítima, mas também da comunidade e do ofensor; b) tratar das obrigações que resultam dos danos; c) utilizar processos inclusivos e cooperativos, envolvendo a todos que possuam interesse legítimo na situação; d) buscar reparar os danos (ZEHR, 2015)²⁰.

Consoante essas premissas básicas, denota-se que estamos diante não de uma nova metodologia ou método, mas de uma visão diferente de justiça, que se aparta da justiça criminal retributiva em quatro aspectos principais: a) se na justiça criminal o delito é considerado uma violação da lei e do Estado, na JR ele é uma violação de pessoas e de relacionamentos; b) se para aquela essas violações geram culpa; para essa, geram obrigações; c) se na visão retributiva a justiça exige que o Estado determine a culpa e imponha uma punição, geralmente vinculada ao sofrimento, na visão restaurativa a justiça congrega os envolvidos num esforço comum de reparar os danos; d) se na justiça criminal tradicional o foco é centrado em dar aos ofensores “o que eles merecem”, na Justiça Restaurativa o foco está nas necessidades da vítima e na responsabilidade do ofensor de reparar o dano cometido, na medida do possível (ZEHR, 2015).

Expostas as noções gerais, o foco e os princípios norteadores da Justiça Restaurativa, torna-se possível compreender a definição estipulada por Howard Zehr (2015, p.54):

Justiça Restaurativa é uma abordagem que visa a promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível.

¹⁹ Constatando que o regime jurídico vigente desapropriou as pessoas do conflito, Konzen (2012) pergunta se não poderia e não deveria haver outras escolhas, trazendo a JR como uma possibilidade.

²⁰ Howard Zehr (2015), ao se referir à reparação do dano, não se reporta apenas àquele suportado pela vítima, mas inclui o tratamento das causas desse ato, o que seria inclusive uma demanda das vítimas – saber que algo está sendo feito para que o ofensor não venha a praticar novas ofensas.

Portanto, considerando os parâmetros negativos (o que a Justiça Restaurativa não é) e positivos (o que a Justiça Restaurativa é), além dos princípios preconizados por Howard Zehr (2015) e adotados para a presente pesquisa, conclui-se que, assim como apontado por Mayara Carvalho (2021), a JR não é um método adequado para gerir conflitos, mas uma lente diferenciada pela qual se enxergam não apenas os conflitos e violências, mas também as conexões, e que, assim, permite uma aplicação conforme de justiça que abarca diversos métodos e ferramentas de operacionalização. A Justiça Restaurativa constitui forma de ver a justiça; as práticas, métodos de realizá-la.

Justamente por não se partir da premissa de que se trata de um método ou mesmo de um meio alternativo para resolver conflitos, conforme afirmado por Martino e Freitas (2019), é que as práticas restaurativas não se restringem às infrações criminais, podendo ser utilizadas inclusive quando sequer há conflito.

A importância dessa distinção entre visão de justiça e método fica evidente quando se vislumbra a prática: para que esta seja considerada restaurativa, seu conteúdo deve observar os princípios, valores e fundamentos da JR. A forma como se opera essa prática não é tão relevante.

Para exemplificar a afirmação acima, cita-se a realização de Círculos de Construção de Paz, prática difundida por Carolyn Boyes-Watson e Kay Pranis (2011) e já bastante utilizada no país. Trata-se de método com base dialógica cujos valores e ensinamentos são decorrentes da cultura indígena norte-americana.

Segundo as autoras, a prática se desenvolve por meio da disposição dos participantes em círculo, em cujo centro se posicione uma peça como ponto de foco, sendo estruturada por uma atividade que demarque o início (cerimônia de abertura), um objeto que organize a fala (objeto da palavra), uma atividade principal e outra que indique o encerramento (cerimônia de encerramento). A técnica conta com um ou dois facilitadores, que organizarão o diálogo, e se desenvolve segundo valores e diretrizes estabelecidos pelos próprios participantes. Essa estrutura, afirmam as autoras, propicia um ambiente em que todos os participantes têm voz e são valorizados e, através da troca de experiências, criam mecanismos de resiliência e de enfrentamento produtivo dos conflitos internos e interrelacionais (BOTASSO; FERNANDES, 2022).

Essa metodologia é comumente utilizada como prática restaurativa e, por meio da contação de histórias (*storytelling*) pode propiciar criação ou estreitamento de laços entre familiares ou microcomunidade, pode auxiliar no esclarecimento dos verdadeiros interesses ofuscados pelas posições, pode afastar a violência do conflito, pode abarcar discussões sobre cidadania e inclusão, dentre outras possibilidades. Essas oportunidades se abrem

porque os envolvidos se propõem a escutar as respectivas perspectivas e os pontos de vista, que são trazidos à roda pelo *storytelling*. Contudo, se a facilitadora ou facilitador utilizar questões norteadoras voltadas à geração de culpa entre os participantes e/ou ao estabelecimento de punições conforme o “merecimento” pela conduta, esse método deixa de ser restaurativo, tornando-se, quando muito, pseudo-restaurativo.

A esse respeito, Howard Zehr (2015) estabelece um *continuum* que classifica a prática de acordo com sua restauratividade, partindo de totalmente restaurativa a pseudo-restaurativa, mas possuindo vários graus entre esses extremos. Para verificar o alinhamento entre a prática e a lente restaurativa, o autor traz sete perguntas-chave:

1. O modelo dá conta de danos, necessidades e causas, para todos os envolvidos;
2. É adequadamente voltado para as necessidades daqueles que foram prejudicados?
3. Aqueles que causaram danos são estimulados a assumir responsabilidades?
4. Os interessados relevantes estão sendo envolvidos?
5. Há oportunidade para diálogo e decisões participativas?
6. Todas as partes estão sendo respeitadas?
7. O modelo trata todos igualmente, levando em conta e cuidando dos desequilíbrios de poder? (ZEHR, 2015, p. 77)

Portanto, a prática poderá ser tão restaurativa quanto a sua capacidade de se alinhar afirmativamente aos questionamentos acima elencados.

É possível depreender dos princípios que embasam a lente restaurativa e do conceito adotado que as práticas visam a criar ambiente oportuno para a responsabilização dos envolvidos. Essa responsabilização não configura a simples aplicação de pena ou, no caso do presente estudo, de medida socioeducativa e submissão a valores universais e à legislação – ela vai além: por meio da JR, e em especial das práticas que incluem *storytelling*, cria-se ambiente oportuno para o desenvolvimento de uma ética de reflexão da própria moral do infrator e a dos demais envolvidos e é isso que “dá lugar a um chamamento à responsabilidade individual, mais do que a aceitação e obediência a uma norma que nos pode ser totalmente estranha” (MELO, 2005, p. 65), é isso que possibilita o infrator interpretar seu presente e se colocar na posição de arquiteto de seu futuro.

A responsabilização pode incluir a reparação do dano, mas não está necessariamente atrelada a ela, pois nem sempre é possível voltar ao estado anterior. Acima de tudo, a responsabilização segundo a lente restaurativa contribui para a prevenção da violência, na medida em que a conscientização acerca da moral e do ponto de vista dos demais afetados (vítima, comunidade e a própria família do ofensor) permite

o coexistir em diversidade e o afastamento de respostas violentas às necessidades não satisfeitas.

Importante salientar que as práticas restaurativas não possuem como objetivo apurar culpa ou suscitar vergonha no ofensor, pois a responsabilização que se busca é necessariamente ativa, ou seja, “demanda compreensão dos efeitos das ações, de quais pessoas e de como foram afetadas” (CARVALHO, 2021, p. 126). A Justiça Restaurativa entende que

(...) punição e vitimização se complementam e, por isso, busca afastar-se de ambos. Compreende que qualquer tentativa de controlar o comportamento alheio, seja desestimulando, seja recompensando é desumanizadora. A justiça restaurativa procura, ao contrário, ampliar a consciência de cada um dos participantes para que compreendam as diversas causas, fatores, consequências e perspectivas envolvidas naquela situação. Pretende oferecer, ainda, espaço seguro e panorama ampliado para acolher com cuidado e tratar traumas individuais ou coletivos. (CARVALHO, 2021, p. 135)

É por meio dessas práticas e das reflexões e desenvolvimentos por elas propiciadas que também se gera e consolida noções empíricas de democracia, haja vista que os exercícios ajudam a promover o reconhecimento das identidades plurais das pessoas (SEN, 2011), de maneira a permitir a convivência sob a perspectiva que Levinas (2010) denomina de outramente, ou seja, que traz em seu pressuposto o rosto do Outro. Inclusive, é com base nesse raciocínio que conecta a democracia ao reconhecimento da pluralidade, que Amartya Sen (2011) atribui à longa cultura democrática da Índia a ausência de retribuição violenta após ataques terroristas perpetrados em Mumbai em novembro de 2008. Para o autor, o envolvimento de muçulmanos e não muçulmanos nos debates públicos promovidos após os ataques contribuiu para o reconhecimento das identidades plurais dos seres humanos envolvidos e afetados e evitou a perpetuação de um ciclo de violências naquele momento crítico. A oportunidade de enxergar o outro e ouvir do outro suas perspectivas a respeito do ocorrido pode gerar compreensão, conexão e, conseqüentemente, responsabilização.

Um ponto que se mostra pertinente ressaltar e que constitui premissa desta pesquisa é que a visão restaurativa de justiça se coaduna com o conceito moderno de conflito sustentado por Mary Parker Follet (1930) e Morton Deutsch (1973). Segundo essa vertente, os conflitos são parte inerente à vida em sociedade e são propulsores de

mudanças necessárias. Não fosse a pressão e o conflito gerados por meio dos movimentos sufragistas, as mulheres brasileiras não teriam reconhecido o direito pleno à participação política em 1932; da mesma forma, não haveria a evolução no conceito dos direitos fundamentais e sua conseqüente implementação no ordenamento pátrio e tantos outros progressos sociais. Contudo, se a perspectiva adotada para o conflito é de possibilidades e oportunidades, o mesmo não se estende à violência: esta não é e não deve ser normalizada como parte inerente de um conflito. Dessa feita, a JR não visa a prevenir conflitos, mas busca transformá-los, evitando a violência. Esta é combatida por meio da conscientização dos envolvidos, seja por meio de atividades de prevenção, seja em ações promovidas após sua ocorrência.

Se para Freud (2020) o ser humano é basicamente constituído por seus instintos ligados à sobrevivência e, portanto, é dirigido pelo egoísmo e pela necessidade de satisfazer as pulsões de vida; para a JR, ele é também constituído pela capacidade de ser bom e empático, pois essa visão de justiça o analisa não apenas sob o aspecto das necessidades físicas, como também das mentais, emocionais e espirituais. Portanto, com base nessa compreensão ampla é que a JR reconhece as necessidades afeitas a cada aspecto humano e estimula que a busca pela satisfação delas seja realizada segundo padrões de não-violência.

A não-violência é estimulada tanto pela utilização da Comunicação Não-Violenta²¹ como pela própria dinâmica estabelecida pelas práticas restaurativas abordadas linhas acima.

Conforme se pode depreender, a visão restaurativa de justiça vai ao encontro dos princípios estabelecidos no Direito Infracional hodierno, além daqueles determinados nos citados documentos internacionais aos quais o Brasil aderiu, pois proporciona a responsabilização do adolescente infrator de forma a respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, colocando-o como parte da comunidade afetada e trazendo consciência de como ele próprio também foi atingido pelo ato infracional.

Outro aspecto importante da JR aplicada aos adolescentes infratores é o fato de que, como bem observa Mayara Carvalho (2021), a lente restaurativa separa os atores do conflito, não confundindo este com aqueles, de maneira que, inobstante a centralização

²¹ Trata-se de forma de comunicação cujo expoente mais conhecido no Brasil é Marshall Rosenberg (2006), autor de obra homônima em que destaca a estrutura de nossa linguagem como fonte de violência e sugere mudanças significativas a fim de extirpar a violência da comunicação.

no conflito, volta-se também às pessoas nele envolvidas, sendo esse, talvez, o maior impacto proporcionado.

Por outro lado, a aplicação do Direito Infracional tal qual vem sendo operacionalizado, com a privação ou restrição da liberdade dos adolescentes, nos casos de internação e semiliberdade, respectivamente, tende a multiplicar violências e abusos, deixando de cumprir a função ressocializadora ao alijar o infrator por meio da estereotipagem de sujeito ruim, como bem pontua Simone Matos Rios Pinto (2017). Para a autora, é justamente o simples e puro afastamento daqueles que infringem a lei que contribui para que não haja a pacificação social. No entanto a proposta da JR dentro do Direito Infracional permite que valores sejam discutidos, no contexto da legitimidade do direito de punir do Estado, e seja reavaliada a forma como se aplica a privação de liberdade e a restrição de direitos.

Trata-se de modelo de justiça que, conforme já apontado, fomenta a democracia nas instituições:

Condutas sociais que autorizam a ação da força, privando a liberdade, podem manifestar-se através de um prejuízo que priva os oprimidos e submetidos daquilo que os capacita a exercer sua autonomia privada e pública. A justiça não deveria referir-se somente à distribuição, mas também às condições institucionais necessárias ao desenvolvimento do exercício das capacidades individuais da comunicação e da cooperação coletiva. No quadro de tal concepção da justiça, a injustiça refere-se, em primeiro lugar, a duas formas inválidas de imposição: opressão e dominação (HABERMAS, 2012 *apud* PINTO, 2017, p. 34).

Adotar uma visão restaurativa de justiça implica em reconhecer tanto a pluralidade de identidades como as relações de interdependência e conexão inerentes ao viver em sociedade, significa compreender a extensão e a amplitude que os atos, sejam eles de ofensa ou não, adquirem face ao demais. O desenvolvimento de tal consciência, principalmente a consciência do outro, propicia a responsabilização.

Diante de todo o acima exposto, nota-se que a JR se contrapõe diametralmente ao modelo jurídico de responsabilização majoritariamente adotado aos adolescentes infratores: como bem alerta Sérgio Salomão Shecaira (2015), ele é caracterizado pelo modelo penal de adultos, dele retirando os princípios norteadores e a tipificação legal dos fatos definidos como delitos. Ao contrário, a JR se amolda à condição peculiar dos adolescentes, trazendo-os à conscientização e responsabilização sem se nutrir do punitivismo e da lógica inerente ao Direito Penal, mostrando-se dinâmica e capaz de abarcar diversos métodos, adaptando-se a diferentes contextos econômicos e sociais, além

de se adequar tanto a situações de conflitos como àquelas em que o objetivo seja fortalecimento de vínculos e de desígnios rumo a objetivos comuns.

Insta ainda observar que os fundamentos e princípios que norteiam a lente restaurativa se contrapõem à lógica institucionalizante ainda priorizada na aplicação do ordenamento jurídico²², pois a conscientização e responsabilização não são alcançadas quando a resposta estatal é unicamente o afastamento social do infrator, em especial quando ele ocorre nos moldes da doutrina menorista. Nesse sentido, é importante evidenciar estudo de caso conduzido por Débora Diniz (2017) que retrata um cenário bastante distinto daquele idealizado pela Constituição Federal pátria: ao analisar a aplicação da internação provisória e da medida socioeducativa por prazo indeterminado na unidade feminina de Santa Maria, no Distrito Federal, a pesquisadora encontrou adolescentes cuja vida precarizada obedecia ao roteiro “rua-internação-prisão” e cujas alternativas de projeto de vida dependiam integralmente do Estado, que se limitava a encarcerá-las. Segundo a autora, a característica totalizante da instituição e, portanto, necessariamente punitiva, mantém viva a tradição menorista de confisco. As atividades “ressocializadoras” oferecidas se limitam à escola e ao banho de sol diário, no mais o tempo é despendido no interior das celas. Dentre as constatações alcançadas por Diniz (2017, p. 47/48 e 53), destacam-se as seguintes:

A institucionalização não é um projeto de transformação, mas de constrição da existência pela punição. Há um sentimento compartilhado de falência em alterar projetos de vida concorrentes aos que fizeram a menina chegar à internação. O tempo de medida se torna uma longa espera pelo fracasso após a liberdade.

(...) O tempo da medida é de ócio e espera, quando não de desespero. O fim da medida é de retorno ao tempo anterior, de desamparo.

É evidente que os resultados obtidos por Diniz (2017) possuem o alcance próprio e limitado de um estudo de caso, sendo impossível afirmar que situações semelhantes ocorram em todas as unidades socioeducativas da federação. Contudo, são dados que demonstram a impropriedade das ferramentas tradicionalmente utilizadas para se alcançar os objetivos estipulados para a aplicação de medidas socioeducativas, quais sejam, a

²² Segundo dados divulgados pelo Levantamento Anual do Sinase de 2017, 68,2% dos adolescentes nacionalmente atendidos estavam submetidos à medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado (BOTASSO; FERNANDES, 2021).

responsabilização, a integração social e a desaprovação da conduta infracional (art. 1º, § 2º, Sinase).

Por outro lado, como já demonstrado neste item, a lente restaurativa, incluída no ordenamento pátrio, se coaduna com as finalidades almejadas para a (re)socialização, trazendo práticas que constituem ferramentas importantes para a gestão dos conflitos protagonizados por adolescentes e muitas vezes caracterizados pela violência.

A JR restitui o conflito às partes interessadas, oportunizando um trabalho construtivo no sentido de se elaborar o luto, de compor danos e (re)atar laços, além de propiciar inclusive que o ofensor se aproprie ativamente da responsabilidade pelo evento danoso e se posicione perante a vítima e demais afetados com a finalidade de reparação, quando possível (BRANCHER, 2012). O olhar restaurativo permite que os envolvidos se personifiquem aos olhos uns dos outros enquanto sujeitos de direitos e cujas necessidades básicas se assemelham e, assim, criam-se mecanismos de coexistência. Trata-se, portanto, de um processo que conduz, essencialmente ao empoderamento e à maturação da cidadania, na medida em que as práticas representam uma oportunidade de construir habilidades democráticas e representam mecanismo de difusão da participação direta na resolução de problemas, possuindo, portanto, também uma conotação política (BRANCHER, 2012).

Por abordar o conflito e o adolescente de forma sistêmica, a JR proporciona reflexões sobre as escolhas e opções frente às adversidades e ao ambiente em que se vive e, ao trabalhar a família e a comunidade, possibilita a transformação delas. A importância desse aspecto para a abordagem do ato infracional reside no fato de que não raro as medidas socioeducativas mais gravosas são impostas com o intuito de afastar o adolescente do meio nefasto em que habita²³. Não obstante, é exatamente para esse meio que ele retornará ao fim da internação ou da semiliberdade. Assim, a pura e simples privação da liberdade presente na tendência punitivista não possui o condão de modificar a situação que ensejou a própria medida.

No mais, para concluir esta parte do estudo, importa trazer outras duas observações:

Embora as práticas restaurativas, assim como esta pesquisa, estejam em grande parte focadas na seara infantojuvenil, a JR é potencialmente transformadora de conflitos em geral, pois as práticas são orientadas para a resolução de problemas concretos e

²³ Trata-se de motivação adotada expressamente em dois dos pronunciamentos analisados no próximo item e subjacente nos demais.

trabalham a estrutura das relações, de maneira a melhorar as condições verificadas no presente e a construir um futuro no qual se incluam as necessidades de todos os envolvidos (CARVALHO, 2021). Por essa razão, algumas práticas de JR, sendo mais comum os Círculos de Construção de Paz, vêm sendo adotadas nas políticas educacionais de alguns municípios brasileiros e estrangeiros como forma de trabalhar relações e de lidar com conflitos de maneira não violenta.

Em que pesem os potenciais da lente restaurativa na gestão dos conflitos envolvendo adolescentes infratores (e outros que não os envolve), não se defende a substituição integral da justiça retributiva pela restaurativa, pois não se trata de uma panaceia para todo e qualquer conflito. Com efeito, o sistema multiportas implementado no ordenamento brasileiro impõe uma análise atenta do conflito, dos envolvidos e das ferramentas disponíveis para a gestão antes de se decidir pelo caminho adequado. Dessa feita, muito embora a JR possua estreita consonância aos princípios afeitos aos direitos das crianças e dos adolescentes, a depender da situação em concreto, é possível que não se mostre como um caminho factível.

3.4 O Direito Infracional e o Poder Judiciário: aplicação prática da política direcionada aos adolescentes infratores no Brasil

Como delineado no item 3.1, o paradigma menorista se pautava pelo binômio carência/delinquência, inserindo na categoria de “irregular” crianças e adolescentes que sequer haviam cometido atos infracionais, mas que se encontravam submetidos a situações de risco. A criminalidade então era vista como resultado de causas econômicas, responsáveis pela produção e reprodução da marginalidade, e a institucionalização era percebida como única forma capaz de controlar seus efeitos por meio da correção e da punição (FIGUEIREDO, 1987). É nesse contexto que surgem o Serviço de Assistência aos Menores (SAM) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

O SAM foi introduzido no cenário brasileiro por meio do Decreto 3.779/41 com o objetivo de conferir eficácia ao Código de Menores de 1927 e prestar atendimento a crianças e adolescentes considerados desvalidos ou infratores. A lógica adotada se assemelhava à economia do poder de punir retratada por Foucault (1999), pois os esforços institucionais, de acordo com Lima e Veronese (2012), eram mecanismos repressivos

direcionados a transformar o delinquente em adulto disciplinado e trabalhador por meio da internação.

Esse serviço foi extinto em 1964 e em seu lugar surgiu a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), como parte de uma política nacional de combate à delinquência na infância e na adolescência. A FUNABEM figurava como entidade centralizadora da política nacional adotada, tendo por atribuição a coordenação e fiscalização da execução direta dessa política pelos correspondentes estaduais, as Fundações Estaduais do Bem-Estar dos Menores – FEBEMs (LIMA; VERONESE, 2012).

Não obstante tenham sido realizados à época estudos acerca do envolvimento dos então chamados menores com infrações e respectivos planejamentos de ações, o fato é que o pensamento se mantinha atrelado aos mesmos valores que fundamentaram a criação do SAM, embora com alguns avanços. Assim, apesar da assunção de compromissos internacionais para garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, o Brasil manteve as práticas repressivas de institucionalização, empregando o isolamento social como forma de impor disciplina e manter a segurança social (LIMA; VERONESE, 2012).

Cyntia Figueiredo (1987) aponta que, conquanto embasada em uma proposta política e educacional inovadora, voltada a colocar o “menor” como sujeito de sua história, na prática se constatava a institucionalização coercitiva de crianças e adolescentes carentes, abandonados ou de qualquer maneira privados de bens primários ou submetidos à violência, além dos infratores. Se a institucionalização tinha como causa a violência e o descaso do lado externo, a situação não era diferente intramuros: a população infantojuvenil institucionalizada estava submetida à opressão, alienação e brutalidade. A autora aponta também o descumprimento rotineiro de prazos legais, a transmutação processual de vítima ou testemunha a réu, a destituição do poder familiar sem o devido processo legal pela simples condição de miserabilidade da família e a sanção por faltas disciplinares que sequer poderiam ser consideradas infrações, circunstâncias essas que ocorriam inclusive em unidades elogiadas pelas autoridades.

Tal situação também é retratada no documentário “Febem: o começo do fim”, de 1990, em que é possível ver crianças e adolescentes encarcerados e cujas histórias retratam exatamente o cenário trazido por Figueiredo (1987).

Como se pode depreender, o período da doutrina da situação irregular foi caracterizado pela criminalização da pobreza, conferindo-se tratamento mais severo às crianças e aos adolescentes do que aquele dispensado aos adultos que praticaram um

delito. Além disso, a época também estava marcada pela crença generalizada de que a internação era um bem para o adolescente, o que, aliada à falta de correspondência entre atos infracionais e sanções e pela inexistência de parâmetros legais para a aplicação da legislação então vigente, permitia ao Judiciário diferentes interpretações, geralmente tendentes à institucionalização (COSTA; GOLDANI, 2015). Essa severidade, conforme abordagem no item 3.1 desta pesquisa, pode ser observada pela: a) ampla utilização da discricionariedade²⁴; b) criminalização da pobreza²⁵; c) preferência pelo encarceramento via institucionalização²⁶; d) criminalização de atos e fatos não considerados típicos ou que não ensejam prisão para os maiores de idade.

A implementação da doutrina da proteção integral, por outro lado, está amparada no princípio da humanidade e no da prioridade absoluta, tendo como marco essencial o direito infracional democrático²⁷ (SHECAIRA, 2015). Em razão do disposto no art. 3.1 das Regras de Beijing de 1985 e dos artigos 5 e 56 das Diretrizes de Riad, a intervenção punitiva estatal deve estar condicionada ao conceito estrito de delito, de maneira que “qualquer conduta não considerada ou não penalizada como crime, se cometida por um adulto, não seja penalizada se cometida por um jovem” (ONU, 1990). Assim,

a superação da doutrina da situação irregular, que previa a possibilidade de tornar fungível o agente infrator com o 'menor carente', eliminou a possibilidade da persecução penal daqueles adolescentes que não tenham praticado um fato descrito na lei penal ou contravencional como sendo típico (SHECAIRA, 2015, p. 145).

Desse princípio também deriva a determinação constante do artigo 35, I, do Sinase, segundo a qual um adolescente não pode receber tratamento mais gravoso do que aquele conferido a um adulto.

²⁴ O artigo 8º da Lei 6.697/79 permitia que a autoridade judiciária determinasse medidas não previstas na lei “ao seu prudente arbítrio”, mas que se mostrassem necessárias à assistência, proteção ou vigilância do menor.

²⁵ O artigo 2º classificava como “em situação irregular” o menor “privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução”, ainda que eventualmente, bem como o vitimizado por maus tratos ou que explorasse atividade contrária aos “bons costumes”.

²⁶ Essa preferência se manifesta por meio das condutas ou situações classificadas como irregulares se verifica tanto pela possibilidade prevista no art. 40 da citada lei, como pelos dados levantados por Paulo Eduardo Cirino de Queiroz (apud SOUZA *et al*, 2019) que, conforme mencionado no item 3.1, revelam que cerca de 80% da população institucionalizada na FEBEM era formada por “menores” não autores de atos infracionais

²⁷ O autor, na verdade, se refere a direito penal democrático, contudo, por todo o exposto até o momento, tem-se que os princípios particulares do Direito da Criança e do Adolescente inspiram uma análise também particular do ato infracional, apartando-o do Direito Penal no tocante aos objetivos perseguidos quando diante de uma infração, muito embora esse ramo do Direito seja utilizado subsidiariamente.

Ademais, a intervenção judicial e imposição de medidas com privação de liberdade, segundo os novos parâmetros, deve ser excepcional, dando-se prioridade para práticas e medidas que sejam restaurativas. O ato infracional e a violência devem ser abordados de forma preventiva por meio da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à consecução dos direitos fundamentais conferidos à infância e juventude e, especialmente, pelo trabalho em rede nos municípios. O funcionamento adequado de órgãos como CRAS, CREAS, CAPSi, Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a devida capacitação de funcionários e servidores inclusive em métodos restaurativos, pode auxiliar na prevenção de envolvimento de adolescentes com atos infracionais e violência ou, diante da ocorrência da infração, viabilizar a aplicação de medidas eficazes em meio aberto.

Não obstante a mudança paradigmática no tratamento de jovens em situação de risco e dos infratores, Shecaira (2015) aponta que o fantasma da situação irregular ainda permeia a aplicação do ECA e do Sinase, mesmo após mais de trinta anos da implementação da doutrina da proteção integral.

Portanto, considerando os parâmetros norteadores da doutrina da situação irregular e da doutrina da proteção integral, passa-se a analisar a fundamentação de dez pronunciamentos judiciais recentes, prolatados entre o período de março de 2018 e março de 2022, dentre eles decisões que determinaram a internação provisória e internação-sanção de adolescentes, sentenças que impuseram medida socioeducativa de internação e de semiliberdade e um acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. A escolha pelas decisões proferidas pelos magistrados e desembargadores do TJMG teve por fundamento a oportunidade de análise diante da atuação desta pesquisadora na região mineira e a autorização conferida pelo Juiz da 2ª Vara Criminal e da Infância e Juventude da Comarca de Frutal/MG.

Os pronunciamentos foram coletados junto à 2ª Vara Criminal e da Infância e Juventude de Frutal e abarcam procedimentos relativos a adolescentes que passaram pela APAC Juvenil, unidade socioeducativa instalada na cidade.

A análise dos pronunciamentos se pauta pelas seguintes perguntas norteadoras: a) Foi considerada a possibilidade de solução extrajudicial e com utilização da Justiça Restaurativa?; b) Foi aplicado tratamento mais gravoso do que seria conferido a um adulto?

Para fins de preservação dos adolescentes e respeito ao disposto no artigo 143 do Estatuto da Criança e do Adolescente, os processos são identificados pelo número e informações pessoais dos infratores foram omitidas.

A fim de responder às perguntas estabelecidas para a análise, os dados colhidos foram separados em cinco categorias, quais sejam: a) tipo de pronunciamento judicial; b) ato infracional imputado ao adolescente; c) indicação quanto à tentativa de solução extrajudicial e de que a aplicação da JR no caso concreto; d) o tipo de medida socioeducativa imposta pelo pronunciamento; e) fundamentos indicados para institucionalização.

A seguir, expõem-se os dados organizados em tabela:

Quadro 1 – Pronunciamentos Judiciais

| Pronunciamento | Ato Infracional | Desjudicialização e possível aplicação de JR? | Medida imposta | Fundamento para institucionalização |
|---|---|--|------------------------------------|--|
| 1. Decisão Processo n. 0003167-15.2021.8.13.0434 | Adolescente estava submetido a medida socioeducativa em meio aberto, não especificado na decisão. | Não | Internação por prazo indeterminado | - Indícios de prática de ato infracional análogo a crime contra a liberdade sexual; - Descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta; - Informações de que o adolescente não estaria tomando a medicação e estaria utilizando entorpecentes; - Evasão escolar; - Imposição de internação por prazo indeterminado com fundamento no art. 122, III, do ECA. |
| 2. Decisão Processo n. 2021-271-002754-013-011143794-65 (PCnet) | Análogo ao artigo 157, § 2º, II e VII, do Código Penal | Não | Internação provisória | - Suposta participação pretérita em furto; - Insegurança social e abalo à ordem pública; - Existência de unidade socioeducativa na região, onde o adolescente “pode ser orientado acerca dos malefícios da prática infracional” e ter amainada a intenção delitiva; |

| | | | | |
|---|---|------------|------------------------------|--|
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> - Garantia da instrução do feito; - Autorização do artigo 122, II, c/c art. 174, do ECA. |
| <p>3. Sentença Processo n. 3502211-89.2021.8.13.0271</p> | <p>Análogo ao artigo 157, § 2º, II e VII, do Código Penal</p> | <p>Não</p> | <p>Semiliberdade</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Demonstração de materialidade e autoria; - Gravidade do fato pelo uso de faca e concurso com outra pessoa; - Rejeita a aplicação de medida socioeducativa em meio aberto porque o adolescente faz uso de entorpecente e há histórico familiar de descumprimento das regras sociais, uso de drogas e falta de imposição de limites; - Autorização dos artigos 120, § 2º, e 121, § 2º, ECA. |
| <p>4. Sentença Processo n. 0000506-09.2020.8.13.0334</p> | <p>Análogo ao artigo 147 do Código Penal e ao artigo 21 do Decreto Lei 3.688/41</p> | <p>Não</p> | <p>Semiliberdade</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Julga demonstradas a materialidade e autoria das infrações; - Existência de anotações na certidão de antecedentes (desacato, ameaça, dano qualificado e lesão corporal); - Medidas mais brandas não foram suficientes para a prevenção de novos atos infracionais; - Abandono do tratamento médico e uso de entorpecentes; - Reiteração em práticas violentas; - Institucionalização como forma de prevenção de novos atos infracionais, de auxílio na construção de novos projetos de vida e reforço dos laços familiares e comunitários; - Autorização do artigo 122, I e II, ECA. |
| <p>5. Decisão Processo n. 0498.20.000768-6</p> | <p>Análogo aos crimes previstos nos artigos 33,</p> | <p>Não</p> | <p>Internação provisória</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Gravidade do ato por revelar envolvimento com o mundo do crime; |

| | | | | |
|--|---|-----|-----------------------------|--|
| | <i>caput</i> , e 35, da Lei 11.343/06 | | | <ul style="list-style-type: none"> - Comportamento nocivo e incompatível com a idade do adolescente; - Afastar o adolescente do meio em que está inserido como forma de proteção; - Fundamento no art. 108 da Lei 8.069/90. |
| 6. Sentença Processo n. 0005786-83.2019.8.13.0434 | Análogo ao crime previsto no art. 157, § 2º, II, c/c art. 14, II, ambos do Código Penal | Não | Liberdade Assistida | <ul style="list-style-type: none"> - Julga demonstradas autoria e materialidade; - Análise genérica das circunstâncias e gravidade da infração (“circunstâncias em que o ato infracional se desenvolveu foram as normais do tipo); - Necessidade de reajustar a conduta agressiva do “menor” ao meio social; - Medida imposta possibilita “controle” do “menor” pelo Estado. |
| 7. Acórdão Apelação Criminal n. 1.0334.20.000050-6/001 | Análogo ao artigo 147 do Código Penal e ao artigo 21 do Decreto Lei 3.688/41 | Não | Manutenção da Semiliberdade | <ul style="list-style-type: none"> - Mantém o reconhecimento de autoria e materialidade; - Aponta histórico de uso de entorpecentes e de agressividade; - Atos praticados mediante grave ameaça e violência contra a pessoa; - Atos justificariam a imposição de internação; - Aplicação pretérita de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. |
| 8. Decisão Processo n. 001633-87.2019.8.13.0498 | Análogo ao crime previsto no art. 155, § 4º, I e IV, do Código Penal. | Não | Internação Provisória | <ul style="list-style-type: none"> - Reconhece que o ato infracional não se reveste de alta gravidade, mas justifica a cautelar na “personalidade do menor acentuadamente marcada pelo traço da delinquência”; - Destaca “efetivo envolvimento com maiores que possivelmente |

| | | | | |
|--|---|------------|--|---|
| | | | | <p>participaram de crimes contra o patrimônio”, o que demonstra risco à segurança pessoal do adolescente;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoção de comportamentos incompatíveis com a idade e nocivos ao sadio desenvolvimento físico e intelectual; - Internação cautelar como forma de afastar o “menor do modo de vida que vem adotando”. |
| <p>9. Decisão Processo n. 0701.21.006.112-6</p> | <p>Não especificado na decisão. Porém o adolescente estava submetido à internação.</p> | <p>Não</p> | <p>Progressão para a medida de semiliberdade</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Aponta que ao adolescente fora aplicada medida socioeducativa de internação por prazo máximo de 01 ano; - Reconhece que o prazo estipulado está prestes a findar, sendo ilegal a manutenção da medida para além de 01 ano; - Com fundamento no relatório semestral de reavaliação, que indicou que os objetivos pedagógicos não haviam sido alcançados, e no direito do adolescente de estar internado em localidade próxima à da família, conferiu-se progressão para a semiliberdade e transferência para outra unidade socioeducativa. |
| <p>10. Decisão Processo n. 0498.19.001886-7</p> | <p>Análogo ao crime previsto no art. 155, § 4º, IV, do Código Penal. (descumprimento de medida anteriormente imposta)</p> | <p>Não</p> | <p>Internação-sanção</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Realizada audiência de justificação; - Destaca o descumprimento das condições impostas na liberdade assistida e a prática de novo ato infracional; - Aponta que “o menor abdicou inteiramente os referenciais positivos recebidos ao longo da execução da medida” e ignorou a |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | proteção da equipe de acompanhamento; - Reconhece a impossibilidade de regressão para internação-sanção em razão de a medida primitivamente imposta ser de liberdade assistida. Contudo, julga ser necessária ao caso a aplicação da internação-sanção. |
|--|--|--|--|--|

Fonte: Botasso, 2022.

Passa-se, doravante, à análise dos dados conforme os parâmetros previamente estabelecidos.

Verifica-se, de pronto, que em nenhum dos casos concretos sob exame há menção de que foram empreendidos esforços para a solução extrajudicial dos conflitos envolvendo atos infracionais. Tampouco há qualquer referência de que tenha sido dada prioridade a práticas restaurativas. Portanto, em resposta à primeira pergunta proposta, constata-se que não há evidências de que se conferiu aplicabilidade aos incisos II e III do artigo 35 do Sinase.

Para responder a segunda pergunta proposta, o exame se volta aos aspectos processuais e materiais:

Dos pronunciamentos trazidos à análise, verifica-se que três deles são decisões que impuseram internação provisória (2, 5 e 8). Os atos infracionais neles examinados ensejam, em tese, a privação cautelar da liberdade, pois existentes indícios de autoria e materialidade e presentes motivações que fundamentam a necessidade imperiosa da aplicação da medida, nos termos do parágrafo único do artigo 108 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Contudo, é neste último ponto, na fundamentação, que se encontram considerações que ora se mostram mais gravosas quando comparadas aos requisitos impostos para a prisão cautelar de adultos, ora mais afeitas à doutrina minorista.

Com efeito, ao adulto, a prisão preventiva, além de estar condicionada ao não cabimento de outras medidas cautelares no caso em concreto (art. 282, § 6º, CPP), exige observância dos requisitos dispostos nos artigos 312 e 313 do Código de Processo Penal. A fundamentação deve trazer elementos concretos que justifiquem a prisão, seguindo os parâmetros delineados no artigo 315 do citado diploma legal.

Embora inexistassem dispositivos semelhantes no microsistema infracional, por força da aplicação subsidiária da lei processual penal e do princípio da legalidade expresso no inciso I do Sinase, que obsta o tratamento mais gravoso ao adolescente, entende-se pela impossibilidade de utilizar parâmetros discricionários e mais severos na análise do ato infracional ou mesmo fundamentação despida do norteamento conferido pelo artigo 315 do CPP. Mais: tratando-se de seara com principiologia específica voltada à proteção integral e cuja judicialização e imposição de medidas deve ser excepcional, é imprescindível que o fundamento de uma internação cautelar aborde a inadequação de medidas de proteção diversas da segregação.

Nas decisões sob análise, percebe-se discricionariedade na fundamentação, que utiliza termos genéricos como “abalo à ordem pública”, “insegurança social” e “necessidade de garantir instrução do feito”, sem indicar motivos específicos que amparem os citados riscos (pronunciamento 2); na gravidade em abstrato da conduta (pronunciamento 5); na consideração de que os adolescentes estariam adotando condutas incompatíveis com a idade e nocivas ao desenvolvimento (pronunciamento 5 e 8); e na personalidade que estaria marcada pelo traço da delinquência, sem explicitar os alicerces de tal constatação e em que consiste uma personalidade assim (pronunciamento 8). Dessa maneira, percebe-se que a utilização de termos genéricos e indeterminados e a ausência de motivos concretos para a decretação da internação cautelar inferem um tratamento mais gravoso do que aquele conferido a adultos.

Importante salientar as evidências do paradigma menorista nos fundamentos de que a segregação cautelar seria um bem aos supostos infratores na medida e que é capaz de proporcionar orientação “acerca dos malefícios do ato infracional” (pronunciamento 2) e de afastá-los do ambiente nocivo em que estariam inseridos (pronunciamentos 5 e 8).

Das sentenças dispostas no quadro, verifica-se que nos casos dos pronunciamentos 3 e 6 houve aplicação, respectivamente, de medidas socioeducativas de semiliberdade e de liberdade assistida, sanções essas que se mostram mais benéficas do que aquelas que seriam destinadas aos adultos. Contudo, no pronunciamento 4, há patente tratamento mais gravoso, eis que estabelecida a semiliberdade, por prazo indeterminado, para atos infracionais análogos à ameaça e vias de fato. Com efeito, ainda que aplicadas as penas máximas a esse caso, os períodos de cumprimento de pena previstos na norma penal não ultrapassam seis meses de detenção, para o delito previsto no art. 147 do Código Penal, e três meses de prisão simples, para o previsto no art. 21 do Decreto Lei 3.688/41.

Das sentenças que determinaram a institucionalização (3 e 4), percebe-se que a fundamentação apresentada não possui grau de discricionariedade e utilização de termos genéricos tais quais os pronunciamentos anteriormente abordados. No entanto, é possível observar nelas a concepção de que a institucionalização dos adolescentes figura como algo benéfico, seja para afastar da família que possui histórico de transgressão das leis (e, neste caso, punindo o adolescente por comportamento de outrem), seja para afastar do uso de entorpecentes e providenciar auxílio na construção de novos projetos de vida e reforço dos laços familiares e comunitários.

No pronunciamento 6, chama a atenção o emprego das expressões “menor” (esta também presente em outros pronunciamentos) e “possibilita o controle pelo Juizado”, ideias tipicamente vinculadas ao paradigma menorista, conforme já abordado nesta pesquisa.

O pronunciamento 7 do quadro acima revela apelação interposta contra a sentença constante do pronunciamento 6. Nesse caso são repetidos os fundamentos exarados na decisão originária, de maneira que se mantêm as respectivas observações já realizadas. Entretanto, nota-se que, o Relator tece consideração de que, segundo seu juízo, os atos infracionais de ameaça e vias de fato ensejariam a medida socioeducativa de internação, o que, ressalta-se, configuraria maior descompasso com a doutrina da proteção integral e a proibição de se conferir tratamento mais gravoso ao adolescente.

Para encerrar a análise, passa-se ao exame de três decisões proferidas no curso da execução de medida socioeducativa: duas avaliam o descumprimento de medida anteriormente imposta (pronunciamentos 1 e 10) e uma reexamina medida de internação em andamento (pronunciamento 9).

No pronunciamento 1, tem-se a situação de descumprimento de medida em meio aberto originariamente imposta e suposta prática de novo ato infracional de natureza grave. Nesse caso, verifica-se que não há indícios de designação e realização de audiências de justificação pretéritas que indicariam a observação da ampla defesa e do devido processo legal e que evidenciariam o apontado descumprimento reiterado e injustificado das ações protetivas da medida em meio aberto. Entretanto, amparada em indícios e com fundamento no artigo 122, III, do ECA, a decisão impõe a internação por prazo indeterminado, contrariando o óbice disposto no parágrafo 1º do mesmo artigo. Da análise, é possível vislumbrar, portanto, a mitigação de princípios processuais da ampla defesa e do devido processo legal e a utilização de discricionariedade para a aplicação da

internação²⁸. Ademais, importante considerar que a menção ao fato de que o adolescente não estaria fazendo uso de medicamentos prescritos levanta a suspeita de que ele seja acometido por transtornos de ordem mental que poderiam, em tese, prejudicar seu discernimento e capacidade de cumprir a medida imposta. Assim, nesse caso em concreto, percebe-se nítido tratamento mais gravoso.

O pronunciamento 10 também avalia o reiterado descumprimento da medida em meio aberto anteriormente imposta e indícios de nova prática infracional. Nesse caso, percebe-se a realização de audiência de justificação e oitiva do adolescente. No entanto, embora demonstrado um posicionamento contrário à regressão para medida mais gravosa do que aquela primariamente imposta, opta-se pela internação-sanção por entendê-la necessária. No caso em espeque não se verifica tratamento mais gravoso, contudo percebe-se uso de terminologia afeita ao paradigma anterior, tal como “menor”.

Por fim, o pronunciamento 9 se refere a uma decisão prolatada em sede de reavaliação semestral de medida socioeducativa de internação. Interessante notar que, no caso em concreto, estabeleceu-se, a princípio, a medida mais gravosa pelo prazo de um ano por ser suficiente para a retribuição do ato e (re)socialização do adolescente. No entanto, a despeito da iminência da extinção da medida pelo seu cumprimento integral e da ilegalidade de sua manutenção, decide-se pela progressão para a semiliberdade em virtude da indicação no relatório de reavaliação de que os objetivos pedagógicos não foram alcançados. É evidente a discricionariedade empregada para que se mantenha a institucionalização do adolescente e respectivo controle estatal e é patente o tratamento mais gravoso ao infrator.

Assim, em resposta à segunda pergunta, constatou-se que os adolescentes receberam tratamento mais severo do que aquele que, em tese, seria conferido a um adulto em situação semelhante em sete dos pronunciamentos analisados, conforme apontamentos acima.

Também é importante salientar que, da leitura e análise das decisões, sentenças e acórdão, denota-se que o punitivismo e a lógica própria do Direito Penal permeiam as fundamentações, evidenciando traços importantes do paradigma menorista, tais como a

²⁸ Importante trazer à discussão o entendimento de parte da doutrina e da jurisprudência no sentido de que na execução penal é incabível a regressão a regime mais gravoso e que extrapola os limites objetivos da pena originalmente imposta (STF, 2ª Turma, HC 93761, de 05/08/2008). Contudo, por não se tratar de entendimento sedimentado na jurisprudência e por haver dispositivo expresso na legislação infracional específica que permite a imposição de medida mais gravosa como sanção ao descumprimento de medida socioeducativa, não é possível afirmar, nesse ponto, que teria sido conferido tratamento mais gravoso ao adolescente.

discricionariedade, a visão de que a institucionalização é benéfica ao adolescente e encarceramento de adolescentes que praticaram atos que não estão sujeitos à prisão.

Portanto, fica evidenciado estigma menorista mesmo após mais de trinta anos da instituição da proteção integral.

No entanto, é importante trazer à discussão que a presente análise possui limitações, haja vista estar adstrita tão somente aos dados constantes de cada pronunciamento. Destarte, não se procedeu à apreciação dos processos em suas integralidades, o que pode restringir o acesso a maiores informações. Contudo, considerando que a proposta desta parte da pesquisa foi de examinar a existência de resquícios do paradigma menorista na fundamentação das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, tem-se que a ausência dos demais dados constantes do processo não prejudica o objetivo almejado.

3.5 Proteção integral: estágio atual

O estudo realizado no tópico anterior revela não apenas uma tendência do Judiciário a conferir tratamento mais gravoso aos infratores, mas também discricionário e permeado pela lógica menorista, esta evidenciada tanto pela utilização de termos próprios do período quanto pela concepção de que a institucionalização seja um benefício ao adolescente. Muitos dos pronunciamentos refletem essa ideia sob a justificativa de que seja necessário afastar o adolescente do ambiente nefasto em que vive. Contudo, a privação da liberdade pura e simples é incapaz de, por si, sanar os riscos identificados, haja vista que é exatamente ao mesmo local e à mesma comunidade e família que o adolescente retornará ao final da medida socioeducativa. Caso não sejam trabalhados esses aspectos durante a medida, seja ela em meio aberto ou fechado, a privação da liberdade restará inócua para os fins almejados.

Outro ponto que se destaca é que, embora exista direcionamento expresso no microsistema infracional para a desjudicialização e para a utilização da Justiça Restaurativa, não se verifica a materialização desses dispositivos na gestão do conflito envolvendo atos infracionais, nem mesmo em casos de infrações consideradas de menor potencial ofensivo.

Essas constatações não se encontram isoladas na literatura especializada: em investigação realizada junto a decisões paradigmáticas proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, Eduardo Gutierrez Cornelius (2017) aponta que o controle penal é

inversamente proporcional à proteção processual conferida a adolescentes que praticaram atos infracionais considerados graves pelo Judiciário, adotando-se posturas contrárias ao ECA. A desconsideração da lei infracional foi identificada inclusive nos casos em que a infração era considerada leve.

O pesquisador (2017) demonstra a inexistência de critérios objetivos pelo Ministério Público e pelo Judiciário para que um ato infracional seja considerado grave e a tendência de maior controle pelo Estado inclusive quando aplicada a remissão, pois há a possibilidade de imposição da medida cumulada com outras em meio aberto sem que a conduta tenha sido apurada.

Outras pesquisas também apontam que as Defensorias Públicas não possuem estrutura para representar os adolescentes nas audiências (BUGNON; DUPREZ, 2010 apud CORNELIUS, 2017) e que os processos de conhecimento de atos infracionais ainda estão centrados na figura do juiz, único responsável pela solução do conflito, havendo pouca participação do Ministério Público e da defesa (MIRAGLIA, 2005 apud CORNELIUS, 2017).

Cornelius (2017), ao final, demonstra a tendência de se conferir tratamento informal aos adolescentes infratores, o que significa menor proteção processual, ao mesmo tempo em que se aproxima da lógica da justiça criminal e se amplia o controle estatal.

A utilização de termos abstratos e abrangentes, da informalidade, da discricionariedade e a crescente imposição de controle estatal são características eminentes do paradigma menorista e revelam que, infelizmente, estamos repetindo o passado.

Por outro lado, o Brasil vem sendo sede de diversos movimentos de implementação da Justiça Restaurativa como via de materialização do princípio da proteção integral. Com o auxílio – e, muitas vezes, o protagonismo – de entidades do Terceiro Setor, práticas restaurativas vêm sendo instaladas nas escolas e no próprio Judiciário, que, em alguns casos, insere essa lente como porta prévia à judicialização do conflito.

Diante da importância dessa contribuição da sociedade civil organizada para a implementação dos princípios e direitos fundamentais voltados aos adolescentes e para a prevenção da violência, a próxima seção é dedicada aos resultados encontrados nesse sentido.

4 A ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR PARA A PREVENÇÃO E GESTÃO DE ATOS INFRACIONAIS

O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa – coisa que poucos de nós esperamos –, mas a de que à nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar (SEN, 2011, posição 26).

A expressão “Terceiro Setor” surge a partir de modelo e estrutura baseados na sociedade americana para categorizar as entidades e grupos que, não pertencendo à estrutura organizacional do Estado (Primeiro Setor) ou ao Mercado (Segundo Setor), mas permeando um e outro sem, contudo, ajustar-se a qualquer deles, voltam suas atividades às necessidades sociais mais diversas (COELHO, 2000). A constituição privada e o interesse público – e, frequentemente, o investimento público – demonstram a peculiaridade dessas organizações civis. As agruras para se alcançar uma definição unívoca quanto aos parâmetros que concedem esse título às organizações revela parte dos desafios lançados sobre o tema.

É forçoso reconhecer a existência de uma ampla gama de agrupamentos e interesses que podem ser abarcados pela denominação Terceiro Setor e que, não obstante, nem todos atendem a necessidades públicas. A esse respeito, Simone de Castro Tavares Coelho (2000) aponta a diferença entre finalidades públicas e coletivas abordada por Augusto de Franco, trazendo como exemplo dessas últimas as associações com interesses em observação de pássaros, estudos literários e artísticos, cujo objetivo está restrito ao grupo em si. Tratam-se de associações que não possuem interesse na realização do bem comum ou no atendimento de uma necessidade social e que, portanto, não são consideradas na presente pesquisa.

Assim, ponderando o foco deste trabalho sobre a atuação e colaboração desse setor com o Estado e a necessidade de se manter a clareza, restringe-se doravante o uso do termo às organizações civis que possuem finalidades voltadas à utilidade pública.

Nesta seção, são demonstrados os estudos teóricos levantados sobre o tema que formaram os alicerces para o alcance dos objetivos propostos, quais sejam, a análise da eficiência da participação do Terceiro Setor, junto ao Estado, na gestão de conflitos

envolvendo adolescentes infratores por meio da implementação da Justiça Restaurativa, além da investigação de seu alcance na materialização da legislação infantojuvenil.

Para tanto, a pesquisa foi direcionada à análise do surgimento e evolução do Terceiro Setor no Brasil, com breves considerações acerca do cenário internacional e com ênfase nas particularidades afeitas à infância e adolescência.

O estudo abrange também os principais conceitos admitidos pela doutrina e os impactos deles decorrentes, para, então, analisar a contribuição da sociedade civil organizada para o alcance dos objetivos constitucionais relativos à proteção integral.

À luz da perspectiva de Amartya Sen (2011) de justiça quanto à relação entre liberdade e desenvolvimento, analisa-se a contribuição do Terceiro Setor para o acesso dos adolescentes infratores às oportunidades de desenvolvimento e inserção cidadã na comunidade por meio da materialização do princípio da proteção integral via implementação de uma lente restaurativa no olhar direcionado ao ato infracional.

4.1 O Terceiro Setor no cenário brasileiro

Tipicamente conhecidas como entidades de utilidade pública (MODESTO, 1998), o chamado Terceiro Setor surge no exterior por volta dos séculos XVI e XVII, por meio de movimentos associativos inspirados no “sacerdócio universal” da reforma protestante que, segundo Rubem César Fernandes (1994), teria permitido a expansão de iniciativas civis através da participação dos fiéis independentemente da hierarquia que ocupassem na estrutura religiosa, e, também, pela formação de outros agrupamentos religiosos, em especial da Igreja Católica Apostólica Romana, com o fito de prover obras assistenciais e, assim, transformar a realidade dos menos favorecidos (FERNANDES, 2020).

O foco dessas entidades era, por meio da caridade e da filantropia, suprir necessidades individuais e sociais básicas, de maneira a interferir positivamente no que Amartya Sen (2010) chama de oportunidades inadequadas, suprimindo a ausência do Estado ou sua incapacidade/recusa em atender à demanda social ao atuar na assistência à saúde, à alimentação e à educação, além das áreas afeitas à religiosidade em si.

No Brasil, Aline O. F. Fernandes (2020) aponta que a atuação do Terceiro Setor também teve início por meio de ações da Igreja Católica desde o período colonial, com especial ênfase na saúde e na educação, perdurando até meados do século XIX. É notável que, não apenas no Brasil como em toda a América Latina, essa possibilidade associativa

organizada e difundida pela igreja teve considerável importância durante o período ditatorial: alijada dos círculos mais íntimos do poder estatal e alinhada ao novo direcionamento estabelecido pelo Concílio Vaticano II, segundo o qual a interpretação adequada do Evangelho implicava no socorro aos pobres, a Igreja Católica passou a agregar estudantes, jovens teólogos, lideranças leigas populares, ordens missionárias e, basicamente, qualquer pessoa que desejasse se envolver em ativismos sociais, em “Comunidades Eclesiais de Base” com o intuito de atuar nas comunidades locais, em auxílio aos menos favorecidos (FERNANDES, 1994).

Interessante notar que Andres Pablo Falconer (1999) discorda da correlação entre Terceiro Setor e comunidades de base e associações civis. Para o autor, os parâmetros que definem esse setor e sua atuação foram definidos segundo influência de entidades internacionais e multilaterais, em especial dos Estados Unidos e de alguns países europeus, que, por meio de fundações, teriam financiado projetos de fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil no Brasil e em toda América Latina.

Não obstante o posicionamento adotado pelo autor, é preciso ponderar que tais interferências não necessariamente obscurecem ou anulam as ações criadas e fomentadas por instituições religiosas locais de maneira a tornar inidônea a atribuição a elas dos primeiros movimentos envolvendo a sociedade civil na execução de tarefas eminentemente estatais. Aliás, forçoso reconhecer que tais entidades internacionais e multilaterais, tais como a Ford, citada por Falconer (1999), suplementaram as iniciativas da sociedade civil inicialmente impulsionadas pelas igrejas, tornando possível suas atuações inclusive por meio de financiamentos.

Ademais, importante também pontuar as observações de Lester Salamon (1998) no sentido de que políticas governamentais, dentre as quais atingiram maior visibilidade as de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher, cujo apoio às ações comunitárias decorreu da estratégia de gerar menor oneração governamental, exerceram grande influência também nos países de Terceiro Mundo, contribuindo, assim, para a implementação e desenvolvimento da atuação da sociedade civil.

Assim, em sintonia ao disposto pelos autores citados e aderindo à conclusão de Salamon (1998), é possível afirmar que o Terceiro Setor surgiu no Brasil pela conjuntura de esforços entre mobilizações protagonizadas principalmente pela Igreja Católica e pela atuação de entidades internacionais, aliadas às pressões políticas governamentais inspiradas na política norte americana e inglesa.

A relevância dessa conclusão está na peculiaridade do desenvolvimento e da participação da sociedade civil organizada no solo pátrio que, no desenrolar da história, levou a diferentes caminhos e resultados em comparação com outros países. Com efeito, Simone de Castro Tavares Coelho (2000), ao confrontar o surgimento do Terceiro Setor nos Estados Unidos e no Brasil, aponta que sua estruturação resulta da combinação de fatores específicos de cada país. Para tanto, indica que, em sociedades cuja indústria era bem desenvolvida, foi possível o crescimento de associações científicas e literárias que “competiam” com as associações religiosas, o que, segundo a autora, contribuiu para a firme evolução e escalada do setor – o que não se verificou no Brasil.

Contudo, tais movimentos não caminharam sós para a criação das organizações que hoje se denominam Terceiro Setor. Aline Ouriques Freire Fernandes (2020) pontua que outros fatores e acontecimentos influenciaram na maior participação da sociedade civil: as mudanças substanciais no pensamento jusfilosófico das sociedades e dos Estados que propiciaram a implementação paulatina da teoria dos direitos fundamentais nas legislações constitucionais e ordinárias; a propagação do Liberalismo e seu reflexo na seara econômica e impactos nos direitos fundamentais; o início do desenvolvimento do Constitucionalismo Social, que buscava balancear direitos fundamentais com direitos sociais e construir a conexão entre Direitos da Coletividade e Cidadania; os problemas econômicos, políticos e sociais decorrentes da 2ª Guerra Mundial; a fixação do Estado de Bem-Estar Social e o pensamento Neoliberalista que demandaram maior atenção aos interesses coletivos e exigiram maior atuação do Estado em prol das necessidades sociais.

Tais ocorrências foram fundamentais para o desenvolvimento e fortalecimento da participação da sociedade civil, no entanto outros fatos oportunizaram o florescimento do Terceiro Setor a partir da década de 70.

Salamon (1998), analisando o cenário internacional, atribui o aumento posterior da participação civil organizada a “quatro crises e duas mudanças revolucionárias”, dentre as quais se destaca a crise do chamado *Welfare State*. Para o autor, o sistema de proteção aos idosos e aos menos afortunados, moldado na década de 50 pelos países desenvolvidos do Ocidente, aliado ao reduzido crescimento econômico que se seguiu a partir dos anos 70, gerou sobrecarga ao governo e conseqüente incapacidade de realizar todas as tarefas sociais assumidas. Ademais, é a partir dessa perspectiva que surge a crença de que a política de Bem-Estar Social ocupava valor importante dos recursos disponíveis que poderia ser empregado para aliviar necessidades do mercado. Em conseqüência,

fomentou-se a criação de entidades filantrópicas e de voluntariado, além do fortalecimento das comunidades como medida de desoneração do Estado.

Ao se transportar essa perspectiva ao Brasil, Simone C. T. Coelho (2000) observa que o país optou por uma trajetória própria, embora espelhada no *Welfare State*, pautada em princípios universalistas que priorizaram o fortalecimento da rede pública a fim de providenciar cobertura a toda a população. Contudo, tamanha é a precariedade do sistema aqui adotado que recebeu a alcunha de “Estado de Mal-Estar Social” (OLIVEIRA apud COELHO, 2000).

Nesse sentido, é importante adicionar à análise as considerações de Costa Júnior (1998) acerca das consequências advindas do legado ditatorial brasileiro: se, por um lado, houve crescimento econômico, colocando o Brasil dentre as maiores economias do mundo; por outro, aprofundou-se a desigualdade na distribuição de renda. Tal desigualdade é reconhecida característica brasileira e se reflete no índice de desenvolvimento humano até a presente data. Em divulgação mais recente do Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), que publicizou a pesquisa elaborada em 2019 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Brasil se classifica em 84º, figurando entre os piores IDHs dos 189 países analisados.

A crescente desigualdade verificada no país aliada à necessidade dos serviços socioassistenciais levou à eclosão de movimentos reivindicadores dos serviços de saúde, educação, moradia, além da discussão sobre políticas públicas e, ante a ineficácia estatal, indivíduos e comunidades se organizaram para suprir essa ausência do Estado (COSTA JÚNIOR, 1998).

Assim, vislumbra-se que, a despeito de não se verificarem exatamente as mesmas condições e estopins identificados nos países desenvolvidos, o Terceiro Setor encontrou terreno fértil para crescimento no Brasil a partir da incapacidade estatal em suprir direitos sociais mínimos e da mobilização da sociedade civil organizada, por meio de iniciativas das comunidades religiosas, para efetivar esses serviços sociais.

O fortalecimento e a organização desses movimentos sociais ao longo do tempo culminaram na formação de grupos de pressão que exerceram considerável influência durante a Assembleia Constituinte formada ao final da década de 80 (FERNANDES, 1994), de forma que, além da proeminência conferida aos direitos humanos, a

Constituição Federal de 1988 também passou a permitir a participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais como pilar da estrutura democrática adotada²⁹.

Assim, a partir da promulgação da Constituição Cidadã, criou-se espaço para regulamentação e, conseqüentemente, maior participação do Terceiro Setor como auxiliar do Estado na consecução de serviços voltados às necessidades sociais.

4.2 Terceiro Setor: uma definição equívoca

Do exposto linhas acima, fica evidente a correlação que existe entre esse setor público-não estatal e ações comumente ligadas à caridade, fraternidade e filantropia. Não por acaso, o conceito geralmente está atrelado a organizações da sociedade civil, tais como Organizações Não Governamentais (ONGs), cujas finalidades estejam voltadas ao interesse social, sem objetivo de lucro. No entanto, como se demonstra a seguir, não há um consenso quanto à definição e à abrangência do que atualmente é nomeado Terceiro Setor.

A expressão surge para categorizar justamente esse nicho de atividades que, embora pertença à iniciativa privada, atua sem fins lucrativos³⁰ e com o objetivo de atender às diversas necessidades sociais, dentre as quais as relacionadas à proteção integral de crianças e adolescentes. Trata-se de peculiaridade que permite inclusive o trânsito e intensa interação com os demais setores, na medida em que abre espaço para a influência da opinião pública e conseqüente arrecadação de recurso e alteração nos rumos das políticas públicas (COELHO, 2000).

A amplitude de organizações que se amoldam a essas características e a ausência dentro delas de limites claros que individualizem o público e o privado, dificultam a delimitação conceitual. Inclusive, a esse respeito, Rubem Cesar Fernandes (1994) aponta que as acirradas discussões acadêmicas direcionadas à busca de definições exatas dos limites entre público e privado geraram inúmeros artigos publicados na revista especializada “*Voluntas – International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*”. Atualmente, a doutrina busca construir uma definição por exclusão, a

²⁹ A abertura para o desenvolvimento de atividades pelo Terceiro Setor, embora não possuísse essa denominação à época da promulgação da Constituição Cidadã, está inserida no conceito de democracia, que qualifica o Estado Brasileiro, nos termos do art. 1º da Constituição Federal.

³⁰ Embora possa auferir lucro, este somente pode ser reaplicado na própria organização, seja para melhorar os serviços prestados, seja para expandi-los.

exemplo de Coelho (2000, p. 40), para quem o Terceiro Setor é “aquele em que as atividades não seriam nem coercitivas nem voltadas para o lucro”.

Carvalho Filho (2013, p. 357) também o define com auxílio de termos negatórios, pois “não se trata nem dos entes federativos nem das pessoas que executam a administração indireta e descentralizada daqueles”. No entanto, ressalta o autor que é um regime que compõe um *tertium genus*, ou seja, são entidades que colaboram com o Estado e são responsáveis pela modernização dos serviços públicos e consequente desenvolvimento de novas formas de prestá-lo, de maneira a beneficiar a coletividade.

Contudo, é necessário observar que os conceitos acima dispostos abarcam agrupamentos informais e até temporários, o que pode se tornar um empecilho para o atendimento de exigências metodológicas em pesquisas haja vista a impossibilidade de se identificar e analisar esses tipos de associações e, além disso, por muitas vezes serem agrupamentos que exercem múltiplas funções que podem também suprir interesses particulares do próprio grupo³¹.

Com efeito, é justamente nesse ponto que se verificam parte das divergências entre os estudiosos do assunto: para alguns, a exemplo de Boaventura de Souza Santos (apud VIOLIN, 2006), incluem-se nesse setor cooperativas, associações (não lucrativas e também as mutualitas), organizações não governamentais, organizações de base, organizações de voluntariado e inclusive as quase não governamentais; outra vertente, da qual participam Rubem Cesar Fernandes (1994) e Ruth Cardoso (apud FERNANDES, 2020), incluem na lista os movimentos sociais que não atuam por meio de entidades juridicamente constituídas. Assim, sem o intuito de desmerecer a importância de tais iniciativas e organizações ou de limitar a abrangência do Terceiro Setor, mas considerando a dificuldade metodológica para o estudo, optou-se por adotar neste trabalho a definição elaborada por Lester Salamon e citada por Rubem C. Fernandes (1994, p. 19) que considera apenas as entidades juridicamente constituídas, dispondo que o setor se compõe de:

- a) organizações estruturadas; b) localizadas fora do aparato formal do Estado;
- c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; d) autogovernadas; e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário”.

³¹ Cita-se como exemplo pequenos grupos religiosos informais que promovem o socorro alimentar àqueles que se encontram em situação de rua ou às comunidades carentes, mas que, ao mesmo tempo, realizam rituais de evangelização e de cura.

Outra característica que define bem essas entidades do Terceiro Setor é a estreita ligação ao exercício da cidadania. Com efeito, a participação da sociedade civil organizada para suprir necessidades coletivas implica na influência direta em atos que outrora se definiam como exclusivos do governo, tanto na elaboração de políticas públicas quanto na execução delas. Trata-se de um pressuposto democrático pelo qual se entende que “a ‘vida pública’ não é feita apenas de atos do governo, mas também de atividade cidadã” (FERNANDES, 1994, p. 22).

É relevante pontuar que o fato de serem autogovernadas e, assim, atuarem de maneira independente ao Estado e ao Mercado, não impede a realização de parcerias com os demais setores e o recebimento de investimento deles (OLIVEIRA, 2005). Em verdade, no Brasil, é comum que tais parcerias e financiamentos sejam essenciais para a sobrevivência dessas entidades.

Destarte, ante a análise dos principais conceitos dispostos pela doutrina especializada, os pontos nevrálgicos desse setor que orientaram a presente pesquisa são: a) personalidade jurídica de direito privado; b) ausência de fins lucrativos; c) execução de atividades voltadas ao atendimento de necessidades sociais.

Inicialmente, seguindo definição utilizada pela ONU, essas entidades receberam o nome de Organização Não Governamental (ONG), constituindo-se juridicamente como associações ou fundações privadas. Com a evolução da legislação pátria, receberam a nomenclatura de Organizações Sociais (Lei 9.637/98), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/99) e, com o advento do novo Marco Legal, passaram a ser denominadas Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014).

Feita essa delimitação conceitual, passa-se à análise da atuação do Terceiro Setor junto ao Estado brasileiro na atualidade.

4.3 Regulamentação atual do Terceiro Setor no Brasil

A incorporação dos direitos sociais pela lei fundamental brasileira veio por demandar do Estado maior atuação e, conseqüentemente, maior investimento. Mesmo não tendo adotado exatamente o *welfare state* tal como alguns dos países mais desenvolvidos, é certo que o Brasil centralizou a prestação dos serviços voltados ao atendimento desses direitos no próprio Governo. Os resultados apresentados por esse

modelo são caracterizados pela ineficiência dos serviços oferecidos, burocracia e incapacidade de atingir toda a população do país.

O aumento populacional específico nas cidades, a complexidade que se verifica na organização social hodierna e a diversidade das carências e demandas que daí surgem pressionaram o Estado brasileiro a encontrar uma solução e esta tomou por norte o incentivo à cidadania.

A cidadania impõe que os indivíduos e as empresas se organizem e atuem concretamente para minorar os problemas e combater as carências. A dignidade humana e a solidariedade são compromissos da nação consigo mesma, e não um fardo a ser carregado apenas pelas instituições governamentais (JUSTEN FILHO, 2002, apud VIOLIN, 2006).

Abordando a conexão entre cidadania, democracia e participação da sociedade civil organizada, Violin (2006) demonstra a posição majoritária dentre os estudiosos dos assuntos no sentido de que o alto nível de engajamento e participação da sociedade civil organizada não apenas nas políticas públicas, mas também na execução dos serviços voltados às demandas comunitárias, contribui para a efetivação da democracia e para o resgate da cidadania.

É diante desse cenário que Gustavo Justino de Oliveira (2005) aponta que o Estado brasileiro acaba por assumir o novo papel de responsável primário pelo desenvolvimento da sociedade, o qual permite a realização de parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil, com quem divide suas responsabilidades e que, por sua vez, executam diretamente as ações voltadas à satisfação das necessidades coletivas, de maneira segmentada e focalizada.

Falconer (1999) também destaca o novo papel atribuído ao Terceiro Setor a partir da década de noventa: renovar o espaço público, resgatar a solidariedade e a cidadania, humanizar o capitalismo e promover a superação da pobreza. Nesse período, o autor aponta que as primeiras a se estruturarem coletivamente foram as organizações não-governamentais, ordinariamente conhecidas pela sigla ONGs³².

A busca por eficiência via parceria com a sociedade civil foi um dos cerne da reforma administrativa operada no Brasil. De fato, com a finalidade de adotar um modelo

³² Interessante notar que, embora sejam figuras comumente associadas ao Terceiro Setor, Falconer (1999) destaca que essa associação foi fortemente combatida pelas ONGs brasileiras, pois, segundo anunciado em entrevista pelo então presidente da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), o modelo teórico no qual se baseia o Terceiro Setor não abrangeria a atuação e a filosofia das ONGs nacionais.

gerencial de administração pública, uma das propostas apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) foi a transferência dos serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal.

Aline Ouriques Freire Fernandes (2020) elenca a Lei Federal n. 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social), a Lei n. 9.637/98 (que qualifica as entidades como Organizações Sociais) e a Lei 9.790/99 (que qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) como marcos da abertura estatal para a formalização de parcerias com o Terceiro Setor e a inserção deste enquanto colaborador tanto na elaboração de políticas públicas como na execução de serviços sociais. Se o primeiro diploma citado traz como proposta de enfrentamento da pobreza, o incentivo a projetos caracterizados pela articulação e participação não apenas de diversos setores governamentais, mas também dos não governamentais e da sociedade civil, os demais estabelecem os parâmetros e configurações para que entidades do Terceiro Setor possam ser reconhecidas enquanto Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e, assim, possam formalizar contratos de gestão com o Poder Público.

A Lei 9.637/98 previa como instrumento de parceria o contrato de gestão (art. 5º) e restringia o reconhecimento e, conseqüentemente, a qualificação enquanto OS às entidades que desenvolvessem trabalhos dirigidos ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Além disso, era necessária a disposição no registro constitutivo, dentre outros requisitos, da ausência de finalidade lucrativa, da previsão de participação de representantes do Poder Público em órgão colegiado de deliberação e da proibição, em qualquer hipótese, de distribuição de bens ou do patrimônio líquido. Contudo, ainda que satisfeitos esses requisitos, ficava a qualificação condicionada à avaliação de oportunidade e conveniência do Poder Público.

Já a Lei 9.790/99 estabelecia como instrumento de colaboração com entidades privadas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público o Termo de Parceria (art. 9º e seguintes). A fim de obter tal qualificação, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, precisavam comprovar o funcionamento regular pelo prazo mínimo de três anos, além de demonstrar objetivos sociais compatíveis com a promoção gratuita da cultura, da educação, da saúde, da assistência social, com a defesa, preservação do meio ambiente, dentre outras finalidades elencadas no artigo 3º do diploma em comento. Adimplidas as requisições da legislação, a entidade interessada

deveria encaminhar requerimento ao Ministério da Justiça, que deverá decidir em trinta dias.

A partir de uma breve análise desses diplomas legais é possível depreender que o procedimento exigido para formalizar a atuação dessas entidades do Terceiro Setor junto ao Estado e, assim, possibilitar o repasse de verbas públicas, era demasiado burocrático e sujeito a considerável discricionariedade.

Com a promulgação da Lei 13.019, em 31 de julho de 2014, um novo marco regulatório foi estabelecido para organizar as parcerias entre entes da administração pública e, utilizando a nomenclatura adotada pelo diploma legal, as organizações da sociedade civil. Segundo definição trazida no artigo 2º, inciso I, é considerada uma organização da sociedade civil a

entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (BRASIL, 2014, art. 2º).

Assim, a partir dessa definição, verifica-se que a formalização da parceria exige que a entidade esteja regularmente cadastrada enquanto pessoa jurídica e, diante dos parâmetros acima elencados, deve ter a natureza de associação ou fundação (FREITAS; GREGÓRIO; SOUZA, 2020). Interessante notar que, para fins de mútua colaboração, com as modificações inseridas pela Lei 13.204/2015, o legislador também considerou as sociedades cooperativas – ou Cooperativas Sociais, segundo a Lei 9.867/1999 –, e as organizações religiosas que realizem atividades voltadas ao interesse público, mas desvinculadas dos fins exclusivamente religiosos, como entidades capazes de estabelecer parcerias com o Estado. Evidencia-se, portanto, a expansão das pessoas jurídicas que podem formalmente colaborar com o Estado na execução de atividades voltadas ao interesse social.

Entretanto, é pertinente ressaltar que a nomenclatura adotada pela legislação em vigor não constitui qualificação ou certificação para as entidades, mas um conceito que abrange todas aquelas que se adequem aos parâmetros acima estabelecidos (MORO apud FREITAS; GREGÓRIO; SOUZA, 2020).

Essas parcerias podem envolver transferência de recursos financeiros ou não, porém precisam possuir como objetivo a execução de finalidades de interesse público, devendo ser formalizadas por meio de termo de colaboração, por termo de fomento ou por acordo de cooperação.

O termo de colaboração e o de fomento são ferramentas que se caracterizam pela transferência de recursos financeiros, no entanto se distinguem quanto à iniciativa da proposta: nos termos do artigo 2º, incisos VII e VIII, o termo de colaboração segue os planos de trabalho propostos pela Administração; o de fomento, os da organização da sociedade civil. Trata-se de uma peculiaridade do MROSC que inova também ao estabelecer critério diferenciador na escolha do instrumento jurídico a depender da iniciativa em propor a parceria (MURARO, 2017). Já o acordo de cooperação, embora também vise à consecução de finalidades de interesse público, caracteriza-se pela ausência de transmissão de recursos públicos à entidade privada.

Por um lado, a adoção desses instrumentos e consequente extinção do uso dos convênios para celebração de parcerias com o Terceiro Setor soluciona falhas e lacunas legislativas que geravam problemas para a fiscalização das entidades civis, pois os convênios foram criados como instrumento de parceria entre entes federativos e não se mostravam compatíveis para as colaborações público-privadas (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Por outro, no entanto, essa distinção entre os termos de colaboração e de fomento pode ser vista como artificial e de difícil compatibilização com as regras impostas pela própria legislação: Pericles Ferreira de Almeida (2019) aduz que, além de esses instrumentos possuírem o mesmo regime jurídico, a concepção e iniciativa para a parceria será sempre do Estado, mesmo nos casos de dispensa e inexigibilidade, pois é ele quem irá avaliar a necessidade e conveniência dessa colaboração, propondo o Chamamento Público. Acrescenta ainda que o plano de trabalho também é sempre elaborado pela entidade do Terceiro Setor, respeitando os parâmetros e objetivos divulgados pelo Estado, seja em uma ou em outra modalidade, e a sua aprovação e consequente efetivação do contrato dependem de ato unilateral da Administração Pública, que ainda se reserva no direito de exigir ajustes.

Com efeito, a abertura da gestão pública para a participação dos membros da sociedade, e inclusive das organizações da sociedade civil, de sorte a coletar as contribuições que desejarem oferecer em favor do desenho de políticas públicas a serem realizadas por termo de fomento ou de colaboração, sob a perspectiva jurídica, não rompe a relação de pertencibilidade entre o projeto e

a Administração, porque para além do autor dos estudos inaugurais toda a sociedade será ouvida sobre o tema e poderá sugerir as devidas adequações, e em segundo lugar, porque apenas assumindo os estudos apresentados como próprios é que poderá o órgão ou ente público deflagrar o chamamento público (arts. 18 a 21 da Lei 13.019/2014). Seja como for, a provocação social poderá servir para iniciar o processo de seleção indiferentemente para qualquer tipo de parceria, colaboração ou fomento, daí que a participação na fase de formação da vontade pública não pode ser tomada como aspecto decisivo no problema em caso. Nessa ordem de ideias, é fácil concluir que é impreciso o critério legal e regulamentar para divisar o termo de colaboração e o termo de fomento, na medida em que invariavelmente desponta em alguma medida a coautoria do projeto, reservando-se (a) sempre à Administração Pública a concepção estratégica, com a definição da política pública, dos objetivos, das diretrizes gerais e dos valores de referência, o que constará do próprio ato convocatório, e (b) sempre à organização da sociedade civil a concepção operacional, dentro do campo de liberdade deixado pelo poder público, fixando especialmente os contornos restantes do projeto, o cronograma de execução, as metas a serem atingidas e as previsões de receitas e despesas, o que constará do plano de trabalho por ela confeccionado (ALMEIDA, 2019, p. 249).

Não obstante as imprecisões quanto aos elementos diferenciadores entre esses instrumentos, o fato é que o novo marco legal surge com o intuito de fixar mecanismos mais seguros e eficazes de controle e gestão dos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor, além de proporcionar transparência em relação aos vínculos contratuais estabelecidos com as entidades da sociedade civil que, sob regulamentação anterior, eram realizados por meio de instrumentos desprovidos de maior segurança jurídica e de ferramentas de controle sobre os recursos públicos repassados, tais como decretos, portarias e instruções normativas (FERNANDES, 2020).

Especialmente após a modificação implementada pela Lei 13.204/2015, a introdução de normas que valorizam a transparência, tais como a obrigatoriedade de chamamento público, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade, a imprescindibilidade de parecer técnico da Administração que ateste a viabilidade e o proveito público da parceria, além da indicação prévia de dotação orçamentária e demonstração da capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil, acompanhada da comprovação de que os objetivos e finalidades institucionais da entidade privada se encontram alinhados ao objeto da parceria, propiciam maior confiabilidade a essa colaboração público-privada (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Ademais, o intento de fomentar o exercício da cidadania e obter maior eficiência via transferência de serviços ao Terceiro Setor, como objetivado pela reforma administrativa, também se evidencia pela inexigibilidade de período mínimo de existência para acordos de colaboração e pela simplificação das demandas relativas ao plano de trabalho, haja vista o estabelecimento de parâmetros mínimos de aferição e de

detalhamento de valores em rubricas específicas que acabam por trazer maior abertura e viabilidade para essa colaboração/cooperação (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

É notório ao longo de todo o diploma legal que, tal como preconizado por Rubem Cesar Fernandes (1994), o legislador teve como norte a correlação entre a participação da sociedade civil nas atividades estatais direcionadas à satisfação do interesse público e o efetivo exercício da cidadania. Isso fica evidente pela adoção da gestão pública democrática enquanto fundamento do regime jurídico assentado e o estabelecimento do objetivo de assegurar, dentre outros expressamente elencados no artigo 5º da Lei 13.019/2014, o reconhecimento de que a participação social é um direito do cidadão e da importância da educação para a cidadania ativa. Ademais, verifica-se a inclusão do Terceiro Setor enquanto participante paritário do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração criado e regulado a nível federal pela Lei 8.726/2016, e cuja finalidade é divulgar boas práticas e propor políticas públicas direcionadas ao fortalecimento das ações de fomento previstas na lei.

Essas parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor partem de uma decisão pragmática e conveniente para o primeiro, o que não desmerece a capacidade do segundo de ser, muitas vezes, mais flexível, eficiente e barato (FALCÃO, 2004 apud VIOLIN, 2006). Em ensaio publicado em 1998, Leopoldo Costa Júnior traz reflexão no sentido de evidenciar a maleabilidade da sociedade civil organizada para a execução de serviços ou fornecimento de bens para os quais o Segundo Setor não demonstra interesse, haja vista a ausência de proveito econômico neles, e que o Estado se vê impossibilitado de realizar, “seja por uma restrição orçamentária, seja por uma incapacidade ou incompetência administrativa”. Costa Júnior (1998) cita ainda alguns exemplos como o caso de pessoas que se organizam para promover curso pré-vestibular para estudantes de baixa renda ou moradores de bairros pobres que organizam mutirões para construção de casas.

Não obstante, em que pesem as possibilidades de maior participação cidadã nas políticas públicas e na efetiva execução delas que se evidenciam nas linhas acima, é importante trazer à análise ponderações que adotam outra visão. Tarso Cabral Violin (2006), baseado nas considerações de autores como Laura Tavares Soares (2002), Hebe Signorini Gonçalves (1996), Andréa Koury Menescal (1996) e Leonardo Valles Bento (2003), dentre outros, tece críticas à realização de atividades voltadas ao interesse público pelas entidades do Terceiro Setor, pois se posiciona no sentido de que haveria uma substituição do Estado pela iniciativa privada, o que traria consequências nefastas como o baixo impacto na sociedade como um todo, pois as ações seriam pontuais e

setorializadas – ao contrário da política social universal, gratuita e estatal –, podendo inclusive configurar burla à exigência legal de concurso público para ocupação desses cargos, e que, ao final, as entidades privadas buscariam seu próprio interesse. Acrescenta o autor que a sociedade civil organizada beneficia a participação democrática quando se limita às atividades enquanto grupo de pressão, questionado o Estado e dele exigindo a criação de políticas públicas adequadas e o adimplemento total delas.

Angela Maria Aguiar (2012) também aponta fragilidades no Terceiro Setor brasileiro: em sua pesquisa, a autora identificou a dependência de recursos financeiros governamentais e de agências internacionais para custear os trabalhos, a escassez de profissionais adequadamente capacitados e os desafios na interlocução com o Estado. Como consequência, aponta a considerável insustentabilidade de manutenção dos serviços e atendimentos e, conseqüentemente, da eficiência e eficácia das ações promovidas³³.

Em análise específica do MROSC, Patrícia Mendonça e Domenica Silva Falcão (2016) destacam a suscetibilidade ao cenário político nacional, que pode tanto fomentar avanços como impor retrocessos. Em sequência ao raciocínio, destacam que, sendo a regulação dessas parcerias uma força institucional, tendo o Estado o poder de interferir no funcionamento das OSCs, os atores podem permitir, prescrever ou proibir certas categorias de ações, criando barreiras na entrada de determinadas entidades e/ou limitando a atividade política e a aquisição de recursos dessas organizações. A esse respeito, em estudo conduzido por Aline Gonçalves de Souza e Letícia de Oliveira (2020), verificou-se justamente que a alteração do cenário político entre a formulação do MROSC e a sua entrada em vigor impactou significativamente a execução de dispositivos legais e a realização de parcerias com entidades do Terceiro Setor dedicadas à defesa de direitos.

Mendonça e Falcão (2016) também apontam falhas no tocante aos limites impostos pelo MROSC à atuação de órgãos vinculados à controladoria e monitoramento das parcerias, além da abertura à interpretação subjetiva dos dispositivos legais que, aliada à ausência de coordenação e divisão de papéis, possibilita comportamentos contraditórios.

Feitos esses contrapontos, passa-se à análise deles:

³³ Nesse sentido, Lopes e Abreu (2014 apud MENDONÇA; FALCÃO, 2016) apontam que a instabilidade nos quadros das OSCs, em razão das dificuldades em angariar recursos para contratação e manutenção de funcionários, refletem negativamente na eficiência do Estado, este estaria em desvantagem nos casos em que a totalidade ou grande parte de uma política fosse delegada, pois perderia expertise e correria o risco de descontinuidade.

Não obstante a argumentação apresentada por Violin (2006), que refletem algumas das preocupações veiculadas antes do advento do novo marco legal em 2014, é preciso considerar que da análise literal dos dispositivos que regulamentam a cooperação entre os setores público e privado ora em comento não se vislumbra a privatização de serviços públicos ou a substituição do serviço público pelo privado, mas do estabelecimento de regimes de colaboração em busca de maior abrangência e eficiência na execução de políticas públicas. Ou seja, a atuação do Terceiro Setor possui caráter complementar à atuação estatal e suas atividades estão submetidas ao controle e avaliação pelo Estado e também à fiscalização pelos conselhos de políticas públicas e pelos demais mecanismos de controle social previstos na legislação (artigos 58 a 60 da Lei 13.019/2014). Portanto, longe de “privatizar” os serviços de utilidade pública, os termos de colaboração, de fomento e os acordos de cooperação submetem as entidades interessadas na parceria aos princípios que regem a Administração Pública, tais como o da legalidade, da legitimidade, transparência na aplicação dos recursos públicos, publicidade, eficiência e eficácia (art. 5º do MROSC), dentre outros, e às normas específicas das políticas públicas voltadas ao objeto da parceria (art. 2º-A do MROSC).

O impacto produzido pela parceria entre os setores é potencialmente grande, pois, as propostas encaminhadas para análise do Poder Público devem necessariamente trazer um diagnóstico da realidade que a entidade pretender transformar (art. 18, III, MROSC), quais ações de políticas públicas que visam a implementar, além da demonstração de viabilidade, custos e demais elementos que tornam a pretensão factível e eficiente. Assim, além do conhecimento a respeito das necessidades sociais não atendidas, o Terceiro Setor, em geral é constituído por pessoas que são parte das comunidades atingidas e, ainda que a atuação de cada entidade esteja adstrita a uma região, a capilarização do atendimento ocorre justamente por meio da celebração de contratos locais ou regionais. Ademais, como se evidencia no item 4.5 desta pesquisa, essas parcerias são responsáveis por prover e internalizar no Estado os conhecimentos especializados das organizações privadas, além de ampliar a legitimidade da política pública (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

O exercício da cidadania por meio da atuação da sociedade civil organizada também não se mostra prejudicado pela execução de serviços de utilidade pública, pois não há óbice para a atuação enquanto grupo de pressão ou para reivindicação de elaboração e execução de políticas públicas mais adequadas. Aliás, a participação da sociedade na consecução das políticas públicas proporciona maior proximidade às necessidades sociais e aos desafios para supri-las.

É importante destacar que a análise das potencialidades do Terceiro Setor para a eficiência dos serviços de utilidade pública via parcerias traz como pressuposto a perspectiva de melhoria no atendimento às necessidades sociais básicas e na remoção de injustiças remediáveis e que até o presente momento não foram remediadas pelo Estado. Trata-se de premissa que se afina à teoria de Justiça de Amartya Sen (2011), empenhada na identificação e enfrentamento de injustiças intoleráveis, mas minoráveis, e não na busca de soluções de natureza perfeita, realizadas por instituições perfeitas (*niti*). Assim, as organizações da sociedade civil são analisadas quanto a essa capacidade de implementar os direitos fundamentais descritos na legislação pátria, segundo o que Sen (2011) classifica como *nyaya*, ou seja, de acordo com uma justiça realizável, segundo as características e possibilidades próprias da sociedade brasileira. Conforme indicado na metodologia, o questionamento que direcionou a abordagem da pesquisa não é sobre a possibilidade de o Terceiro Setor ser “melhor” ou “mais justo” que o Estado, mas sobre sua capacidade de, aliado ao Estado, promover a execução de serviços que impactam profundamente na realização de direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e no exercício da cidadania.

Sob essa perspectiva, as fragilidades apontadas por Aguiar (2012) e por Mendonça e Falcão (2016), embora consubstanciem pontos a serem desenvolvidos e superados no geral pelo setor, são também coerentes ao próprio contexto em que se inserem, qual seja, o de um país subdesenvolvido e cuja democracia ainda engatinha. As instituições estão condicionadas aos valores, às prioridades e ao uso que determinada sociedade faz das oportunidades de articulação e participação disponíveis (SEN, 2010). Dessa maneira, a sociedade civil organizada brasileira, não obstante se diferencie da rigidez do Estado, é formada por pessoas que também se encontram submetidas a uma histórica violação de direitos e em processo de construção do exercício da cidadania e isso também se reflete nas culturas institucionais.

Assim, não se trata de apontar o Terceiro Setor enquanto solução e modelo que o Estado deveria seguir, mas de enxergar nele uma via auxiliar para implementação de uma visão restaurativa à gestão dos conflitos que envolvem adolescentes infratores e que pode potencialmente materializar, no caso da presente pesquisa, o princípio da proteção integral. Trata-se de utilizar ferramentas já disponíveis no lugar de apenas esperar e demandar um Estado ideal, que dificilmente surgirá. Ademais, a própria parceria com o Terceiro Setor vem se mostrando como o estopim das mudanças e implementações há

muito adiadas, pois, conforme demonstram os dados levantados no item 4.3, ele vem contribuindo para a concretização de instrumentos e valores democráticos.

Dessa feita, não se desprezam as preocupações quanto à interação entre Estado e Terceiro Setor, em especial quando há destinação de verbas públicas, notadamente porque a lente que dirige a abordagem do presente estudo se ampara em concepção focada em realizações³⁴, concentrando-se no comportamento real das pessoas e sem supor que todas sigam o comportamento ideal. Não obstante, segundo pontua Amartya Sen (2011, posição 114),

As instituições entram nos cálculos de muitas formas diferentes. Elas podem contribuir diretamente para a vida que as pessoas são capazes de levar de acordo com o que têm razão para valorizar. As instituições também podem ser importantes para facilitar nossa capacidade de examinar minuciosamente os valores e as prioridades que podemos considerar, sobretudo por meio de oportunidades para o debate público (incluindo considerações da liberdade de expressão e do direito à informação, bem como a existência de locais para o debate informado).

Ao se inserir o raciocínio do citado autor a respeito do elo entre instituições e justiça, importa também destacar a relação que ele faz quanto à contribuição das instituições para o desenvolvimento humano por meio da ampliação das capacidades (*capabilities*). Sen (2010) classifica como capacidade a liberdade substantiva de uma pessoa em realizar combinações alternativas de funcionamentos, de maneira que a obtenção de estilos de vida diversos sejam factíveis. Embora algumas das capacidades possam ser realizadas por meio das próprias ações do indivíduo (controle direto), o autor conclui que muitas delas somente podem ser alcançadas por meio da ajuda dos outros, ou seja, pelo controle indireto (2011). Neste controle se mostra a responsabilidade primordial do Estado, via elaboração e consecução de políticas públicas, e a capacidade do Terceiro Setor para, em colaboração ao Primeiro, contribuir para o desenvolvimento humano.

Os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente das instituições que existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para a nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de suas contribuições para a nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente (SEN, 2010, p. 94).

³⁴ Amartya Sen (2011) cita como contraposição o institucionalismo transcendental, defendido por Rawls e que se concentra em acertar as instituições segundo um padrão de justiça ideal.

Feitas essas considerações, é evidente que mesmo refletindo os esforços empregados na reforma administrativa, o MROSC também traz resquícios e desafios inerentes ao contexto político e cultural da sociedade brasileira, afinal, legislações e instituições ecoam situações e condições vivenciadas pela sociedade como um todo. No entanto, o Terceiro Setor, por ser essencialmente privado e despido da rigidez hermética do setor público – inobstante tenha de obedecer aos princípios aos quais se submete a Administração –, é capaz de inserir expertise e eficiência na execução de serviços de interesse social porque também está alinhado a uma mentalidade maleável e progressista.

Assim, diante da regulamentação consolidada no Brasil – que provê maior segurança jurídica aos termos de colaboração, de fomento e aos contratos de cooperação, além de possibilitar maior fiscalização das atividades e destinação dos recursos públicos conferidos às organizações da sociedade civil – e da compreensão de que a execução pelo Estado das normas que determinam a implementação de serviços de interesse social vem se mostrando um desafio, a parceria com o Terceiro Setor se mostra opção factível e viável para a disponibilização de funcionamentos institucionais que providenciem à população a capacidade de escolher e obter estilos de vida dignos e diversos.

4.4 Interação com a infância e a adolescência no Brasil

Direcionando-se o foco da análise ao envolvimento das organizações do Terceiro Setor na seara infanto-adolescente, verifica-se que o início ocorreu igualmente por meio de entidades religiosas, notadamente católicas, no acolhimento e cuidado de crianças abandonadas nas chamadas “Rodas dos Expostos” e na prestação de auxílio à saúde das famílias menos favorecidas, em especial na orientação nos cuidados da prole. A propagação de entidades e associações do chamado “setor público não-estatal” voltadas à infância e à adolescência na década de 80 também sobreveio em virtude da retração do Estado brasileiro e das circunstâncias que nortearam o crescimento do setor em outras áreas, contudo, a particularidade é que, diante da situação a que essa população específica estava exposta, os esforços empregados foram no sentido de prover assistência alternativa àquela realizada pelo Estado ou voltados a denunciar omissões e transgressões estatais aos direitos das crianças e dos adolescentes (COÊLHO *et al*, 2010).

Esse movimento protagonizado pelo Terceiro Setor brasileiro acompanha o direcionamento tomado pelas organizações no cenário internacional, as quais procuravam

contribuir para a ampliação do alcance concreto dos direitos humanos já reconhecidos, a exemplo do *Human Rights Watch*, a Anistia Internacional, Médicos Sem Fronteiras, *Save the Children*, Cruz Vermelha e *ActionAid* (SEN, 2011).

Como se pode observar no próximo item, três das entidades do Terceiro Setor analisadas nesta pesquisa tiveram sua origem no seio da Igreja Católica e, ainda que de início a atuação não estivesse voltada exclusivamente aos direitos da criança e do adolescente, o envolvimento com a defesa dos direitos humanos naturalmente oportunizou a expansão das atividades e inclusão dessa seara.

No que diz respeito aos grupos de pressão que se formaram no Brasil em defesa dos direitos infantojuvenis, destacam-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, que tiveram considerável contribuição para a elaboração dos termos do artigo 227 e sua inclusão na Constituição Federal de 1988 (COELHO *et al*, 2010).

Importante reiterar que o citado dispositivo, ao elencar a sociedade como corresponsável por assegurar os direitos fundamentais ali expressos, criou a oportunidade para que organizações civis pudessem se consolidar enquanto auxiliares do Estado na consecução de políticas públicas e da execução da legislação infanto-adolescente. Com efeito, o advento do ECA, em 1990, solidificou a importância da participação do Terceiro Setor tanto na elaboração (art. 88) quanto na execução de políticas públicas (a exemplo dos artigos 86, 90 e 91).

A parceria público-privada, dirigida ao atendimento de necessidades sociais de crianças e adolescentes, é inclusive determinação expressa no item 9, g, do Anexo das Diretrizes de Riad, que traz enquanto princípio orientador para fins de prevenção geral a “estreita cooperação interdisciplinar” entre os governos no âmbito nacional, estadual e local, com a participação do setor privado, de cidadãos e de representantes comunitários para prevenir a delinquência juvenil. Ressalta-se que do mesmo documento, no item 9, h, há previsão de que os próprios jovens participem das políticas e processos de prevenção da delinquência.

A previsão legal para a cooperação entre Primeiro e Terceiro Setores não se resume apenas à esfera preventiva: a promulgação do Sinase em 2012 trouxe consigo a possibilidade de que entidades não governamentais pudessem não somente integrar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, instalando unidades de atendimento para cumprimento de medidas socioeducativas impostas, como também serem

destinatárias de recursos públicos para exercerem essas atividades (artigos 1º, §5º, e 32, do citado diploma legal).

Assim, embora o Terceiro Setor voltado ao atendimento de crianças e adolescentes partilhe de diversas semelhanças quanto ao surgimento e desenvolvimento no Brasil com aquele dedicado a outros interesses sociais, seu estabelecimento e regulamentação legal ao lado do Estado para a consecução de ações sociais às crianças e adolescentes ocorreu de maneira mais notória.

Conforme demonstrado nos itens 3.1 e 3.2 desta pesquisa, a perspectiva sobre a qual se construiu a legislação e a condução dos conflitos envolvendo atos infracionais é eminentemente punitivista, mesmo após a introdução do paradigma da proteção integral. Em que pese os dispositivos legais já citados que se voltam ao reconhecimento de que o adimplemento de necessidades básicas, em especial a educação, proporciona o desenvolvimento sadio e que a abordagem do ato infracional deve se coadunar ao estágio peculiar da vida humana, a atuação das redes socioassistenciais municipais é incipiente e desorganizada³⁵, existindo ainda a tendência à solução pela criminalização e pela judicialização dos conflitos envolvendo adolescentes. Esse é o enfoque tradicional conferido pelo Estado.

Em paralelo, as entidades da sociedade civil organizada passaram a atuar justamente com o fito de suprir omissões nos eixos da educação, da saúde, do esporte, da cultura e do lazer e, mais recentemente, na implementação da lente restaurativa na abordagem dos conflitos envolvendo crianças e adolescentes, proporcionando não apenas um tratamento constitucionalmente conforme, mas também oportunidades de desjudicialização e de prevenção de violências.

No tocante à implementação da JR, a atuação se concentra na capacitação em práticas restaurativas de profissionais que trabalham com crianças e adolescentes, abrangendo o ambiente escolar, judicial e da rede socioassistencial. Muitas vezes os próprios adolescentes e representantes ou lideranças das comunidades locais também participam das formações em Justiça Restaurativa a fim de que sejam mantenedores e multiplicadores do conhecimento. Dessa feita, a colaboração do Terceiro Setor envolve as comunidades como um todo, propagando a emancipação, a responsabilidade compartilhada para a resolução dos conflitos e a criação de oportunidades de escolhas substantivas a todos os envolvidos. Trata-se de um movimento que ao mesmo tempo se

³⁵ Essa é uma constatação citada em alguns dos projetos analisados no próximo item, consubstanciando um dos maiores óbices para a implementação da JR no âmbito da Administração Pública.

contrapõe à assunção de uma posição assistencialista, anteriormente conferida ao “Estado-babá” (SEN, 2010), e demonstra a realização do princípio da solidariedade, contribuindo também para a liberdade individual por meio do desenvolvimento humano.

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza altamente trabalho-intensiva dos serviços de saúde e educação básica – e do desenvolvimento humano em geral – faz com que eles sejam comparativamente baratos nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico, quando os custos da mão-de-obra são baixos (SEN, 2010, p. 178)

Ademais, conforme demonstram os dados trazidos no item a seguir, mesmo quando as práticas restaurativas são protagonizadas pelos servidores do Poder Judiciário, a realização delas somente pôde ser viabilizada com os cursos de formação providenciados por meio da cooperação do Terceiro Setor.

Feitas essas considerações, passa-se à demonstração de exemplos de parcerias entre Estado e Terceiro Setor que embasam as observações apostas neste item e evidenciam a contribuição da sociedade civil organizada para a gestão de conflitos, prevenção de violências e enfrentamento de atos infracionais por meio da implementação da Justiça Restaurativa.

4.5 Contribuição para a implementação da proteção integral e promoção da educação para a cidadania via Justiça Restaurativa

Terre des Hommes International Federation (TDHIF)

Trata-se de associação internacional privada e sem fins lucrativos – segundo definição baseada no artigo 60 e seguintes do Código Civil Suíço - composta por nove membros localizados na Dinamarca, na França, na Alemanha, na Itália, em Luxemburgo, nos Países Baixos, na Espanha e na Suíça, onde está localizada a Secretaria Internacional da organização, e cujos objetivos estão focados na promoção dos direitos infantojuvenis, por meio de ações que buscam fornecer ajuda humanitária, auxiliar no desenvolvimento de potencialidades e da implantação da justiça restaurativa juvenil, dentre outras.

A associação surgiu em 1960, em Lausanne/Suíça, por iniciativa de Edmond Kaiser, com a finalidade de providenciar auxílio médico às crianças argelinas que sofriam com tuberculose e não estavam sendo atendidas pelas entidades não governamentais situadas na Argélia. Desde então, com o engajamento de outros países, a *Terre des Hommes*, segundo dados fornecidos pelo sítio internacional da entidade³⁶, apoiou e conduziu mais de 1.046 projetos humanitários destinados a providenciar ajuda a crianças de baixa renda em mais de 69 países. Além disso, a entidade vem promovendo campanhas de conscientização voltadas aos direitos das crianças e dos adolescentes e à busca por soluções duradouras para suprir essas deficiências locais.

A associação declara em seu sítio internacional que o financiamento de suas atividades decorre majoritariamente de doações de particulares (52%), mas também conta com investimento público (22%), repasses da União Européia (8%), doações de empresas privadas (5%) e das Nações Unidas (3%).

Além de proteger crianças do tráfico de pessoas, do abuso sexual, do trabalho infantil e das situações de risco em geral, a TDHIF possui extensa atuação na divulgação e implementação da Justiça Restaurativa aos adolescentes em conflito com a lei. Nessa seara, o foco da entidade está no treinamento dos profissionais envolvidos no sistema judicial, tais como juízes, promotores, assistentes sociais, delegados e policiais, direcionando a atuação deles segundo uma visão restaurativa, pautada na reintegração social do adolescente, na reparação dos danos e, acima de tudo, no respeito aos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Além do treinamento aos principais atores do sistema judicial, a *Terre des Hommes* também providencia profissionais do Direito para atuar junto às autoridades locais em defesa das garantias mínimas conferidas aos infratores.

No cenário internacional, a associação possui três grandes projetos de Justiça Restaurativa: na América Latina, na Palestina e na Europa. No primeiro, a atuação visa ao treinamento de juízes, promotores, policiais e profissionais do sistema carcerário em JR, à implementação de alternativas ao aprisionamento de adolescentes, além da utilização da educação e do treinamento vocacional como forma de reintegração do infrator à sociedade. No segundo, o foco está em diminuir o número de crianças sob custódia policial por meio da implementação do treinamento vocacional. Na Europa, o projeto está voltado às crianças e aos adolescentes imigrantes, de maneira a assegurar

³⁶ Informações disponíveis no sítio <https://www.terredeshommes.org/>

que, quando acusados de infrações, possam ser beneficiados pelas garantias processuais do local. Neste caso, a TDHIF criou um manual para auxiliar os profissionais do Judiciário a lidar com os casos de jovens estrangeiros envolvidos com infrações criminais conforme legislação europeia.

No Brasil a *Terre des Hommes* também trabalha junto ao Poder Judiciário Estadual e ao Sistema Socioeducativo, promovendo a efetivação dos direitos conferidos pelo ECA e pelo Sinase, por meio da implementação da Justiça Restaurativa, especialmente através da capacitação dos principais atores, a fim de que a visão restaurativa também possa ser propagada. A TDHIF atua em parceria não apenas ao Estado (nas figuras do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Governos dos Estados e Prefeituras), mas em conjunto com outras entidades do Terceiro Setor brasileiro, tais como a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e o Instituto da Infância (IFAN).

Importante ressaltar que a associação em comento também promove a JR nas escolas e nas comunidades brasileiras com a finalidade de fortalecer a autonomia e o protagonismo de crianças e adolescentes, além de prevenir a violência.

Dentre as parcerias desenvolvidas junto ao Estado no Brasil, destacam-se as do Maranhão, do Ceará e do Rio Grande do Norte.

No Maranhão, segundo Simone Matos Rios Pinto (2017), a parceria foi firmada com o Tribunal de Justiça do Estado, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Município e escolas municipais, tendo por objeto a capacitação de servidores públicos em práticas circulares. A autora informa que, como resultado, foi criado um novo fluxo para a Vara de Infância e Juventude, segundo o qual os adolescentes que receberiam medida de advertência são encaminhados para a realização de círculos restaurativos, podendo, ao final do processo, obter remissão.

No Ceará, foram realizadas formações em JR aos gestores, professores e alunos nas escolas municipais e estaduais de Fortaleza, a fim de prevenir situações de violência escolar e de atos infracionais nesse ambiente. Também foram realizadas formações em Justiça Restaurativa Juvenil aos juízes, promotores, defensores públicos e profissionais do sistema socioeducativo, tendo por principal foco os adolescentes que cumprem medida socioeducativa em meio aberto. Segundo os dados disponibilizados pelo TDH no Brasil, em 2016, 1.476 adolescentes em conflito com a lei foram beneficiados pelo projeto, bem como 822 crianças e adolescentes participaram de Práticas Restaurativas e 4.000 crianças e adolescentes foram alcançados pela mediação de conflitos.

No Rio Grande do Norte, a parceria com o Ministério Público, formalizada por meio de Termo de Cooperação, tem por objetivo fornecer consultoria a fim de auxiliar na institucionalização da Justiça Restaurativa no Estado, implementar a JR nas políticas públicas de Natal/RN e promover a sustentabilidade da JR. Segundo informação veiculada no sítio eletrônico do instituto, essa parceria vem ocorrendo desde janeiro de 2021.

Conforme se depreende dos dados acima expostos, a *Terre des Hommes* possui prolixa e importante atuação para a difusão e implementação da Justiça Restaurativa e materialização dos direitos fundamentais infantojuvenis tanto no cenário internacional, por meio de parcerias com os Estados estrangeiros, como no nacional, através da cooperação com Estados, Municípios, Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Em solo pátrio, essas parcerias se destacam nas práticas para prevenção da violência, realizadas no âmbito escolar, e no âmbito da justiça infracional.

The National Association of Community and Restorative Justice – NACRJ

Oficialmente criada em 2013, a National Association of Community Restorative Justice é uma associação sem fins lucrativos que fornece capacitação e suporte técnico para implementação da lente restaurativa na gestão de conflitos. Desde sua criação, a entidade vem buscando ampliar o conceito de justiça implementado no sistema estadunidense, nele inserindo valores e fundamentos restaurativos. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos da entidade: a) modificar a resposta prevalente de isolamento e marginalização para os ofensores; b) promover *networking* e sensibilização a respeito da Justiça Restaurativa na Academia e na sociedade; c) promover o trabalho em rede; d) trabalhar enquanto grupo de pressão para promover mudanças políticas, jurídicas e sociais para a ampliação da JR; e) realizar conferências periódicas.

Das informações divulgadas no sítio oficial³⁷ destacam-se os esforços para sensibilização e informação da comunidade em geral para a perspectiva restaurativa de solução de conflitos, especialmente por meio de divulgação gratuita de artigos acadêmicos e realização de encontros periódicos. Os informativos bimestrais divulgados também relatam os esforços junto ao Estado para aprovação e implementação da JR no sistema de justiça dos Estados Unidos.

³⁷ Disponível em: <https://nacRJ.org/>

A entidade também realiza capacitações e treinamentos em práticas restaurativas, além de conduzir programas de curta duração para discussão e transformação de temas sensíveis utilizando a ótica restaurativa.

Embora não atue diretamente na aplicação da JR junto a adolescentes infratores e não possua um foco exclusivo neles, o trabalho desenvolvido por essa entidade do Terceiro Setor colabora com o Estado na medida em que exerce a *advocacy* junto ao Poder Administrativo e Legislativo para a inserção da lente restaurativa no sistema de justiça, contribui para a divulgação do conhecimento científico acerca da JR, incluindo informações sobre programas em andamento³⁸, e providencia capacitações em práticas restaurativas para que os conflitos sejam geridos pela própria comunidade.

Restorative Justice for Oakland Youth – RJOY

A RJOY é uma organização não governamental localizada em Oakland, Califórnia, que, alicerçada no combate ao racismo e ao preconceito em geral, busca implementar a lente restaurativa em instituições.

Além de realizar ações para sensibilização, a RJOY promove capacitações e treinamentos em JR, fornece assistência técnica para a implementação de projetos em escolas, comunidades e no sistema de justiça juvenil.

Dentre os trabalhos desenvolvidos, destacam-se os projetos realizados junto à *West Oakland Middle School* e à *Cole Middle School* para implementação da lente restaurativa na gestão de conflitos nesses ambientes.

O primeiro, iniciado em 2007, na escola *West Oakland Middle School*, teve por objetivo, além da propagação de uma cultura de paz, eliminar a violência dentro do âmbito escolar, excluir a expulsão de alunos como opção de resolução de conflitos e diminuir o índice de suspensão³⁹. Segundo dados divulgados pela RJOY, foi possível atingir todos os propósitos estabelecidos, alcançando-se, inclusive, a diminuição em 87% das suspensões escolares.

O segundo projeto, com objetivos semelhantes aos do anterior, foi desenvolvido na escola *Cole Middle School*, também situada em Oakland. Nesse caso, os trabalhos realizados junto à instituição educacional foram objeto de pesquisa desenvolvida pela

³⁸ Um exemplo é o estudo publicado pela Universidade de Minnesota (BAZEMORE; UMBREIT, 1997), que denota os esforços acadêmicos para implementar a JR na abordagem da delinquência entre adolescentes, trazendo comparações entre a estratégia punitivista tradicional e a proposta restaurativa.

³⁹ Os dados foram coletados junto ao sítio oficial da entidade, qual seja, <https://rjoyoakland.org/about-us/>

Universidade da Califórnia, resultando no artigo *School-Based Restorative Justice as an Alternative to Zero-Tolerance Policies: lessons from West Oakland* (SUMNER; SILVERMAN; FRAMPTON, 2010). De acordo com os autores, a RJOY promoveu o treinamento de professores, funcionários e alunos em práticas restaurativas, notadamente em processos circulares. As técnicas foram utilizadas para nortear os procedimentos disciplinares internos e outros eventos que envolvessem conflito, incluindo desde problemas relacionais típicos da adolescência até questões atinentes a raça, gênero e religião. Os autores informam que o programa cresceu para além do ambiente escolar e passou a contar com o envolvimento dos pais e da comunidade local.

Os processos circulares foram utilizados inclusive em casos caracterizados pelo emprego de violência física e auxiliaram os envolvidos a descobrirem as razões subjacentes ao conflito, oportunizando a construção de estratégias para evitar novos atos de violência no futuro (SUMNER; SILVERMAN; FRAMPTON, 2010).

Os autores apresentam como resultado o declínio considerável na utilização de expulsão e suspensão de alunos⁴⁰, além da percepção dos docentes e discentes no sentido de que o ambiente escolar se tornou mais pacífico, com menos episódios de indisciplina e violência. A utilização da lente restaurativa na gestão dos conflitos permitiu a criação e o fortalecimento de laços de afeto e compreensão naquela comunidade, auxiliando os adolescentes a compreenderem e expressarem seus sentimentos.

As contribuições da RJOY para as entidades públicas e para a comunidade local em geral incluem o treinamento e capacitação de policiais, diretores de programas socioeducativos e servidores judiciais que atuam com adolescentes infratores.

Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS)

Fundada em agosto de 1944, a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul possuía como principais objetivos prestar assistência aos associados, contribuir para a formação profissional deles e zelar pela afirmação das garantias constitucionais da magistratura. Com o passar do tempo, a entidade de classe iniciou sua contribuição em debates nacionais dirigidos ao exercício da democracia.

A AJURIS é considerada o berço da Justiça Restaurativa no Brasil e, segundo notícia divulgada no sítio eletrônico da entidade (AJURIS, 2018), auxiliou o Tribunal de

⁴⁰ Importante ressaltar observação contida no estudo, no sentido de que não é possível afirmar que a implementação da JR foi a causa da diminuição de expulsões e suspensões, contudo, a manutenção dos baixos índices no ano seguinte traz evidência de que há um liame de causa e efeito.

Justiça do Rio Grande do Sul na implementação do Núcleo de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Superior da Magistratura, que institucionalizou a iniciativa e se tornou pioneira na aplicação de práticas restaurativas. De acordo com a citada notícia, a colaboração da entidade com o Tribunal de Justiça do Estado foi essencial para o conveniamento e execução de recursos financeiros para as primeiras capacitações, além da construção, fomento e incentivo da cultura da JR no Estado e no Brasil.

As ações empreendidas pela AJURIS em colaboração com o TJRS culminaram no Programa Justiça Restaurativa para o Século 21, iniciado em 2015. Esse programa teve como principal objetivo divulgar e ampliar as práticas restaurativas, de maneira a enfrentar e prevenir violências, atuando tanto no campo das políticas públicas como no de segurança pública, e teve como referência a condução da justiça em países como Canadá, Nova Zelândia e Austrália (CANFIELD, 2017). A principal ação do programa foi capacitar servidores do TJRS, funcionários municipais envolvidos com a execução de políticas públicas, professores e voluntários em práticas circulares, bem como articular a rede socioassistencial, operacionalizando a integração entre os Poderes Judiciário e Executivo, e capacitar seus membros para que aplicassem práticas restaurativas na execução de medidas socioeducativas em meio aberto (CANFIELD, 2017).

Por meio da colaboração da AJURIS, foi criado um fluxo procedimental, de maneira que a política de JR fosse estruturada

(...) como um processo de base institucional articulado em rede, para que haja um suporte entre Poder Judiciário e outras instituições, o que garante um certo controle das práticas, até que os conflitos que não possam ser trabalhados de forma restaurativa sejam solucionados através do modelo tradicional de justiça. Por outro lado, a política também foi implementada como uma forma de colocar para fora do Poder Judiciário os casos considerados de menor potencial ofensivo, isto é, como uma forma de redistribuição do poder de justiça com esse grupo heterogêneo de órgãos e instituições (CANFIELD, 2017, p. 56).

A AJURIS também desenvolveu junto ao governo do Estado do Rio Grande do Sul projeto para a utilização de práticas restaurativas nas escolas de Porto Alegre, a fim de gerir os conflitos ali surgidos. Segundo dados levantados junto ao sítio oficial da entidade, essa parceria resultou na capacitação de mil e duzentos agentes que atuarão na Região Metropolitana de Porto Alegre, implantando práticas restaurativas como ferramenta pedagógica e instrumento de fortalecimento de vínculos, de resolução de conflitos e de prevenção da violência (AJURIS, 2019).

As ações e formações decorrentes dessas parcerias produziram frutos significativos: em reportagem publicada pelo jornal Pioneiro, após um ano da implementação de práticas restaurativas na Escola Estadual Érico Veríssimo em Caxias do Sul/RS, verificou-se a diminuição de casos de indisciplina e *bullying* em 68% e 75%, respectivamente (DUARTE, 2019).

Em reportagem publicada pelo Jornal Informativo do Vale (2019), a formação de professores da Escola São João Bosco, em Lajeado/RS, em Círculos Restaurativos e a aplicação da técnica no ambiente escolar transformou a maneira daquela comunidade de lidar com o conflito e com a violência. Se em período anterior a presença policial era uma constante em razão das brigas e demais situações de violência, com as práticas restaurativas ela se tornou obsoleta.

Verifica-se, dos dados levantados a respeito dessa colaboração da AJURIS com o Estado, que, nesse caso, o Terceiro Setor contribuiu não apenas para a formação de profissionais em práticas restaurativas e implementação, mas também para a articulação da rede socioassistencial, institucionalização de uma visão restaurativa junto ao Poder Judiciário e efetivação de políticas públicas dirigidas à infância e à juventude que incluem práticas restaurativas.

Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP)

O CDHEP é uma organização não governamental, constituída na forma de associação de direito privado, que, segundo informações disponibilizadas no sítio oficial, empreende ações em prol da defesa de direitos sociais, tendo por objetivo a promoção de estratégias de formação, articulação, comunicação e incidência em políticas públicas para prevenir e superar violências na periferia de Campo Limpo. Sua atuação está pautada pela materialização dos direitos humanos via educação popular e pela visão restaurativa de justiça.

A origem da entidade está vinculada à atuação da Igreja Católica durante o período ditatorial no país, a qual, por meio da Pastoral de Direitos Humanos da Região Episcopal de Itapeverica da Serra, criou mecanismos de resistência à sistemática violação de Direitos Humanos. Em 1989, ante a necessidade de formalização jurídica, a entidade se constituiu como ONG, adotando o nome Centro de Defesa de Direitos Humanos de Campo Limpo, ampliando sua atuação para incluir a educação junto à periferia da cidade. Ao longo do tempo, o CDHEP estabeleceu três eixos de atuação: Direitos Humanos, Educação Popular e Justiça Restaurativa, visando a abrangência nacional.

Embora atue nas comunidades em geral, a entidade possui importante trabalho desenvolvido para o enfrentamento da violência contra a juventude pobre e negra, possuindo iniciativas dirigidas à formação e capacitação em Justiça Restaurativa, assessoria e desenvolvimento de projetos envolvendo essa visão, além da proposição, acompanhamento e exigência de políticas públicas voltadas à proteção da infância e da juventude.

Dentre os projetos desenvolvidos pelo CDHEP que se alinham à presente pesquisa estão o Novas Metodologias de Justiça Restaurativa com Adolescentes e Jovens em Conflito com a Lei, o Tecendo Redes de Cuidado e o Jovens Facilitadores de Justiça Restaurativa.

O primeiro projeto citado foi desenvolvido entre 2010 e 2012, com subsídio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) e em parceria estabelecida com as Varas de Infância e Juventude de São Paulo e de São Caetano do Sul, com a Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de São Paulo, com o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Associação Brasileira de Magistrados, tendo por objetivo

(...) construir parâmetros e avaliar metodologias para aplicar práticas restaurativas em situações de atos infracionais de relativo poder ofensivo (roubos); associar metodologias de JR ao cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto; identificar e discutir, a partir de experiências concretas, os potenciais, as tensões e os limites da introdução de práticas restaurativas nos sistemas de Justiça Juvenil (CDHEP, 2014, p. 11).

Dentre as metodologias utilizadas, segundo o relatório construído sobre a experiência (2014), estão os Círculos de Paz e as Conferências de Grupo Familiar. Como se denota dos objetivos traçados, o projeto abrangeu tanto a fase de conhecimento (em São Caetano do Sul) como a de execução de medida socioeducativa (em São Paulo).

A execução do projeto foi dividida em três etapas: pactuação e sensibilização, por meio do estabelecimento de fluxos e consultas públicas; formação em metodologias de JR, através da gestão do processo de formação de facilitadores e do estabelecimento do perfil dos adolescentes que atendidos; e acompanhamento dos casos escolhidos para implementar a proposta.

Dentre os resultados apresentados, é importante ressaltar o impacto prejudicial causado pela insuficiência de políticas básicas de atenção ao adolescente voltadas à saúde,

educação, cultura e assistência social. De acordo com o relatório publicado pelo CDHEP (2014), essa ausência do Estado em garantir o atendimento de necessidades constitucionais básicas dos adolescentes, aliada à desestruturação da rede de proteção e demissão ou transferência dos servidores outrora capacitados nas metodologias restaurativas, prejudicaram a realização das práticas restaurativas pelas pessoas selecionadas após o curso de formação e também o acompanhamento proposto para a terceira fase do projeto. O relatório também identificou situações em que o próprio Estado era agente causador de violência contra os adolescentes, inclusive permitindo a identificação e estigmatização de adolescente e de sua família.

Contudo, de acordo com o relatório publicado (2014), essa parceria contribuiu para a sensibilização dos servidores do Judiciários e demais pessoas envolvidas na condução das medidas socioeducativas impostas (voluntários, funcionários dos Municípios incumbidos da elaboração dos Planos Individuais de Atendimento e relatórios de reavaliação de medida). Também houve contribuição para a responsabilização dos adolescentes envolvidos com atos infracionais e para a reparação do dano, quando o assunto foi abordado e adequadamente trabalhado nos casos, e para efetivação de mudanças positivas nas relações familiares.

Tais resultados, ainda que não tenham alcançado a totalidade dos objetivos propostos, se coadunam ao disposto no art. 35 do Sinase e à Resolução 225/2016 do CNJ e representam avanço em comparação às práticas anteriormente estabelecidas pelo Estado, sobretudo no que diz respeito à efetivação dos referidos dispositivos normativos.

Outro projeto em que o CDHEP trabalhou em parceria com o Estado e que diz respeito ao objeto de estudo nesta pesquisa foi o “Tecendo Redes de Cuidados: Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e Práticas de Justiça Restaurativa”. O projeto também foi financiado pela SNDH e buscou capacitar profissionais da rede municipal da Zona Sul da cidade de São Paulo em práticas restaurativas e articular o trabalho em rede do município. As ações abrangeram a subprefeitura de Campo Limpo e de M’Boi Mirim, localidades que abrigam mais de 210.000 jovens, entre 15 e 24 anos, em situação de vulnerabilidade. O principal objetivo foi “interromper o ciclo de reprodução da violência e restaurar relações e danos, partindo de uma visão positiva do conflito” (CDHEP, 2011-2013, p. 05), por meio da articulação em rede e da capacitação em práticas de Justiça Restaurativa, e diminuir a judicialização das transgressões consideradas de pequeno potencial ofensivo.

Além dos órgãos componentes da rede municipal das regiões escolhidas, também foram envolvidas as escolas municipais e estaduais.

A articulação do trabalho em rede foi desenvolvida por meio de reuniões mensais, cujos objetivos eram realizar a sensibilização dos agentes para os desígnios do projeto, identificar os desafios para o funcionamento da rede, criando-se sugestões de fluxo e plano de trabalho que diminuísse os impactos dos desafios identificados, e apresentação de políticas públicas nas áreas da educação, assistência social e saúde que incluíssem os fundamentos da Justiça Restaurativa.

As formações em Práticas de Justiça Restaurativa ocorreram paralelamente à articulação do trabalho em rede e incluíram as metodologias do Círculo de Construção de Paz (BOYES-WATSON; PRANIS, 2011) e dos Círculos Restaurativos (CDHEP, 2011-2013), bem como a supervisão e implantação de Núcleos Restaurativos nas comunidades.

Dos objetivos propostos, foram alcançados a articulação parcial da rede, com a apresentação dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, possibilitando que uns conhecessem aos outros e conhecessem as políticas e equipamentos disponíveis no território, além da implementação de três Núcleos Comunitários de Justiça Restaurativa.

Percebe-se, portanto, que esta foi outra parceria que, embora não tenha realizado integralmente todos os objetivos propostos, pôde contribuir significativamente para a melhoria dos serviços de interesse social direcionados à infância e juventude.

Por fim, outro projeto selecionado para a pesquisa foi o “Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas”. Segundo dados publicados no sítio eletrônico do CDHEP e em rede social criada para a divulgação do projeto⁴¹, ele foi desenvolvido em parceria com o Governo Federal e com a Petrobrás, entre 2014 e 2016, e abrangeu o território do Jardim Ângela e do Capão Redondo, na cidade de São Paulo. O projeto teve por objetivo capacitar jovens para que atuassem como facilitadores de práticas restaurativas para a gestão de conflitos juvenis nas comunidades, e a criação de Núcleos Comunitários de Justiça Restaurativa. Embora os processos e resultados não tenham sido compilados em um material específico, como ocorreu com os outros dois projetos acima mencionados, através de pesquisas pelo Google, utilizando o nome do projeto, foi possível verificar que ao menos um dos Núcleos criados permanece em atividade e atualmente é gerido por

⁴¹ O projeto possui um perfil no Facebook e também possuía um sítio eletrônico próprio, porém este não está em funcionamento atualmente.

entidade apartada do CDHEP, sob o nome Instituto de Transformação Social Pilar e que será abordada no próximo tópico.

Da análise dos projetos acima expostos, verifica-se que a parceria entre a entidade do Terceiro Setor em comento e o Estado contribuiu para suprir deficiências nas regiões atendidas na cidade de São Paulo, especialmente para a implementação de práticas restaurativas nas medidas socioeducativas em meio aberto e também para a prevenção de violências e infrações nas escolas e comunidades.

Instituto de Transformação Social Pilar

Segundo informações divulgadas no *site* oficial do instituto⁴², este surgiu em 2002 por meio da organização de lideranças da comunidade da zona sul da cidade de São Paulo, que buscavam diminuir as desigualdades sociais e encontrar soluções à crescente violência local, por meio de estratégias voltadas à integração e ao fortalecimento da comunidade.

De início, as ações empreendidas pelo instituto se concentravam na urbanização, na implementação de saneamento básico e acesso às políticas públicas. Com o passar dos anos, a entidade expandiu sua atuação para abranger realização de convênios para a execução de serviços e políticas públicas em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Dentre essas novas atividades, incluem-se dois Núcleos de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico, duas unidades de Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, Programas de Contraturno Escolar e condução de projetos voltados à aplicação de JR na gestão de conflitos por meio do Núcleo Comunitário de Justiça Restaurativa.

Das atuações citadas, destaca-se o Projeto Desabotoar⁴³: iniciado em 2014 com o objetivo de dar continuidade ao trabalho instaurado pelo CDHEP, o programa utiliza a lente restaurativa para a resolução de conflitos envolvendo adolescentes. Os trabalhos são desenvolvidos no Núcleo Comunitário de Justiça Restaurativa criado pelo CDHEP – e atualmente sob coordenação do Instituto Pilar – e buscam fomentar a autonomia, o diálogo, a participação dos envolvidos, a busca por outras maneiras de solucionar o conflito e o fortalecimento político dos indivíduos e da comunidade como um todo.

Para tanto, são oferecidos atendimentos individuais, em grupo ou de coletivos que estejam envolvidos em situação de conflito, caracterizado ou não por violência; grupos

⁴² Disponível em: https://institutopilar.org.br/site/?page_id=213

⁴³ Disponível em: https://institutopilar.org.br/site/?page_id=277

de estudo; formações, oficinas e encontros para debater temas relacionados à Justiça Restaurativa Comunitária.

Das informações constantes no sítio da entidade, não é possível depreender quais seriam exatamente as práticas restaurativas atualmente desenvolvidas. Contudo, considerando que o projeto que deu início ao núcleo comunitário trouxe a capacitação em práticas circulares, é possível presumir que essas se mantêm dentre os serviços oferecidos.

Observa-se na avaliação desse projeto específico que o Terceiro Setor, personificado nas figuras do CDHEP e do Instituto Pilar, foi essencial tanto para a capacitação e implementação da JR Comunitária, como para a continuidade dos trabalhos iniciados na zona sul de São Paulo.

*Instituto Mundo Aflora*⁴⁴

Fundado em 2016, o Instituto Mundo Aflora desenvolve trabalhos alinhados à visão restaurativa junto a meninas que estão ou estiveram cumprindo medidas socioeducativas na Fundação CASA, com o objetivo de promover a reintegração social delas, por meio do desenvolvimento socioemocional e socioeconômico.

A entidade também busca promover a articulação da rede pública e privada e o encaminhamento das adolescentes em suas saídas, a fim de que elas tenham oportunidades de fazer novas escolhas dentro e fora dos centros socioeducativos.

Segundo informações constantes da página oficial da entidade, a atuação está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 5 e 16, na medida em que busca promover a igualdade de gênero e o empoderamento de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade, além de contribuir para o acesso à justiça e para a promoção de uma sociedade pacífica e inclusiva.

Atualmente, o instituto desenvolve dois projetos – De Olho Nos Talentos e Vozes – além da articulação com deputados e senadores e com o setor privado. Assim, verifica-se que a atuação ocorre em três frentes: dentro dos centros socioeducativos, na articulação da rede e *advocacy* e no pós-medida socioeducativa.

O programa De Olho Nos Talentos conta com a contribuição de parceiros da iniciativa privada para a realização de Processos Circulares e compartilhamento de experiências, além de oficinas de esporte, lazer, profissionalização e cultura, buscando criar uma ponte entre as adolescentes e oportunidades de trabalho.

⁴⁴ As informações foram retiradas do sítio eletrônico oficial da entidade: <https://mundoaflora.org/sobrenos/>

O Programa Vozes, partindo da correlação entre trauma e manutenção de ciclos de violência, promove o autoconhecimento e o desenvolvimento de mecanismos de suporte e resiliência, dentre os quais o fortalecimento da comunidade⁴⁵ enquanto rede de suporte. O programa também conta com a parceria do Centro de Estudos e Atendimento à Vítima de Trauma do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Clínica da PUCSP.

O Mundo Aflora também atua na articulação com entes públicos, seja para a aprovação de orçamento específico para a proteção integral de meninas e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial as egressas do sistema socioeducativo, seja para colocar em pauta a discussão de políticas públicas para elas, no âmbito estadual e municipal.

Por fim, o instituto também realiza parcerias com empresas e organizações que possam providenciar o primeiro emprego às adolescentes que deixam os centros socioeducativos ou que possam auxiliar no processo educacional, além de contar com voluntários que se tornam mentores e acompanhem suas trajetórias, orientando-as.

Da análise das ações empregadas pelo instituto, verifica-se que seu maior feito é a articulação da sociedade como um todo, incluindo pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, em prol do desenvolvimento de políticas públicas específicas e da materialização do princípio da proteção integral através do fomento da saúde, da educação e da implementação da JR às adolescentes infratoras. As parcerias construídas pela entidade do Terceiro Setor promovem a cidadania não apenas das adolescentes, mas também da sociedade como um todo, na medida em que empresas, universidades e profissionais liberais adentram os muros da unidade socioeducativa e ali exercem a responsabilidade constitucional pelo desenvolvimento sadio daquelas pessoas.

Segundo dados divulgados pelo instituto, os trabalhos desenvolvidos atingiram cerca de 4.400 meninas e jovens mulheres provenientes de realidades vulneráveis.

Centro de Criação de Imagem Popular - CECIP

O CECIP é uma organização não governamental e sem fins lucrativos cujos trabalhos dedicados ao fortalecimento da cidadania, por meio da educação e da comunicação, se iniciaram em 1986. Dentre as atividades exercidas pela entidade, destacam-se as capacitações e formações em práticas restaurativas.

⁴⁵ Aqui o termo comunidade é utilizado segundo a perspectiva restaurativa, abordada na seção anterior.

Foi no exercício dessas atividades que se desenvolveu em 2006 a parceria com a Secretaria Estadual da Educação do Estado de São Paulo e com o Poder Judiciário para a implantação de práticas restaurativas em dez escolas públicas situadas na região de Heliópolis, recebendo para tanto financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento e do Ministério da Educação e Cultura (BONINI; CANDIDO, 2013). O projeto buscou trabalhar três eixos: a) a capacitação de funcionários das escolas, servidores do Poder Judiciário e representantes das comunidades; b) construir e articular uma rede de apoio; c) promover mudanças institucionais e educacionais, tanto nas escolas como no Judiciário.

Segundo o plano de trabalho elaborado para a execução do projeto, a pretensão foi

[...] rever o conceito de Justiça e o processo que é desencadeado para lidar com atos de violência e infração cometidos pelos jovens alunos, ao serem apreendidos pela polícia ou encaminhados ao Conselho Tutelar, através do trinômio Justiça, Educação e Cidadania, garantindo a integração entre justiça e a comunidade escolar. Estão contempladas ações preventivas para situações que ocorrem em escolas com vistas à superação da conduta que levou à violência, objetivando alterar a regra ética, as práticas jurídicas, os termos em que pode se assentar a solidariedade social, trazendo, para o momento atual, novo sentido no modo como se organiza a vida social (apud BONINI; CANDIDO, 2013).

Nesse projeto, coube ao CECIP a gerência administrativa e a capacitação das lideranças educacionais em práticas restaurativas, mais especificamente em Círculos de Construção de Paz. No decorrer do projeto, a capacitação abrangeu o corpo diretivo das unidades escolares, funcionários, servidores das Varas Especiais da Infância e Juventude e lideranças comunitárias (BONINI; CANDIDO, 2013).

Após a realização de cursos para a capacitação e efetiva implementação nas escolas participantes, foi criado um fluxo junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público a fim de que os conflitos ocorridos no âmbito escolar e que pudessem ensejar apuração de ato infracional fossem abordados por meio dos círculos restaurativos para, então, serem encaminhados à Promotoria. Constatada a regularidade da gestão do conflito, o *Parquet* oferece remissão (BONINI; CANDIDO, 2013). Mesmo para os casos em que fosse lavrada a ocorrência junto à polícia, estabeleceu-se um procedimento segundo o qual o processo poderia ser suspenso, desde que ainda não prolatada a sentença, caso os envolvidos aceitassem participar de círculos restaurativos a serem realizados no

fórum, na comunidade ou pela própria escola (BONINI; CANDIDO, 2013). Avençado um acordo, o Ministério Público ofereceria a remissão.

Os resultados dessa parceria foram divulgados no I Congresso Mundial de Justiça Juvenil Restaurativa (MUMME; PENIDO, 2009): ao todo, foram atingidas 42 escolas da rede pública; 292 pessoas foram capacitadas para atuarem enquanto facilitadores de círculos restaurativos, das quais 239 representam lideranças escolares e comunitárias; as práticas restaurativas foram incorporadas aos procedimentos infantojuvenis na Vara especializada de São Paulo; e foi criado um Comitê Permanente de Acompanhamento, com representantes do Sistema Educacional, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Importante trazer a este estudo também o relato de caso divulgado no citado congresso (MUMME; PENIDO, 2009): em um caso envolvendo estudantes de uma escola abrangida pelo projeto e a explosão de uma bomba caseira, que culminou na lesão leve de três alunas, no lugar de aplicar a lógica habitual do regimento interno da instituição escolar – punição e exclusão dos responsáveis – os envolvidos foram convidados a participarem de círculos restaurativos a serem realizados na sede do Conselho Tutelar. Aceito o convite, a técnica propiciou não apenas a restauração do diálogo entre pais, escola e alunos, como a responsabilização dos ofensores e criação de acordos capazes de restaurar e ressignificar a ofensa e ainda melhorar a comunicação entre a comunidade escolar. Nesse caso, aproveitou-se a oportunidade propiciada pelo conflito para crescer com ele.

Destarte, a contribuição do Terceiro Setor neste caso foi essencial inclusive para a desjudicialização de conflitos.

Associação Cristã de Moços do Rio Grande do Sul - ACM

Segundo informações divulgadas no sítio eletrônico oficial da instituição, as atividades dessa associação estão ligadas à Igreja Presbiteriana e se iniciaram em 1887, a partir da vinda ao Brasil do missionário G.W. Chamberlain. A constituição jurídica da entidade, porém, somente ocorreu em 1893, com a implementação da sede no Rio de Janeiro. Com o passar do tempo, a associação abriu suas portas também em São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Rio Grande do Sul.

A unidade situada em Porto Alegre/RS iniciou suas atividades em 1902 e, a princípio, as ações estavam voltadas ao esporte e ao lazer. Ao longo do tempo, a ACM

expandiu suas atividades para abranger o ensino, o desenvolvimento social e atendimento religioso dirigido ao luto.

Dentre os vários projetos em parceria com o Estado, destacam-se nesta pesquisa dois deles: o “Justiça Restaurativa nas Comunidades”, desenvolvido nas regiões de Cruzeiro e Restinga no ano de 2010, e o incluído no Programa Justiça para o Século 21, desenvolvido junto ao município de Porto Alegre para atender adolescentes envolvidos em atos infracionais e para os quais tenha sido imposta medida socioeducativa em meio aberto.

No primeiro, a associação figurou como responsável pelo gerenciamento do projeto desenvolvido nas duas áreas identificadas. Em estudo de caso realizado por Angela Maria Aguiar (2012, p. 203), constatou-se que a ACM foi responsável pela execução do serviço e pelo gerenciamento de qualidade, “acompanhado de reflexões e de adaptações à Área de Desenvolvimento Social (ADS)”.

Os serviços prestados pela entidade nos locais estudados visaram ao atendimento de crianças, adolescentes, famílias e idosos em situação de vulnerabilidade social, por meio de programas voltados à educação infantil, ao serviço de apoio ao atendimento socioeducativo em meio aberto, ao protagonismo juvenil, oferecimento de cursos profissionalizantes, dentre outros (AGUIAR, 2012).

Assim, de acordo com Angela M. Aguiar (2012), a entidade ficou responsável por liderar a disseminação e promoção dos Centros de Práticas Restaurativas Comunitárias, analisando o desempenho global do projeto, além de formular estratégias para o desenvolvimento dos planos e objetivos elencados no termo de convênio e realizar *workshops* de sensibilização com educadores, famílias, adolescentes e demais envolvidos nos Centros e cursos de iniciação em JR e de formação de Coordenadores de Círculos.

Ao analisar os resultados alcançados nessa parceria da ACM com o Estado, Aguiar (2012) relata ter verificado incongruências entre o que fora planejado e o que foi de fato alcançado, havendo, portanto, impactos na avaliação da eficiência. No entanto, a autora aponta que houve a efetiva implementação das Centrais de Práticas Restaurativas nas duas regiões abrangidas pelo projeto, gerando a mobilização de diversas instituições, dentre as quais estão escolas estaduais e municipais, escolas privadas e organizações não governamentais, de maneira que ficou evidenciada a eficácia da colaboração entre os setores. No quesito efetividade, a autora aponta que houve “envolvimento das partes interessadas, transformação das pessoas, comunidade e governo” (AGUIAR, 2012, p. 222).

Em outra análise, Sutter (2012) avalia que, embora já houvesse em alguns locais a cultura de solução administrativa dos conflitos, a introdução da Justiça Restaurativa naquelas comunidades abrangidas pelo projeto contribuiu para que a solução encontrada fosse caracterizada pela não violência e pela não exclusão.

Importantes também são os relatos de Konzen (2012) a respeito do projeto: embora não traga conclusões definitivas, o autor pontua que foi possível criar um fluxo procedimental segundo o qual se alcançou o objetivo de descentralizar o atendimento do adolescente infrator, de maneira que, no lugar de realizar um registro de ocorrência e proceder ao encaminhamento do caso ao Judiciário, direciona-se às Centrais de Práticas Restaurativas criadas. Assim, a mudança operacional no fluxo de atendimento dos adolescentes infratores, em especial das infrações ocorridas no âmbito escolar “além de testemunhar a legitimidade de alternativas no proceder tradicional, instala, no centro da busca por respostas, as necessidades das pessoas e a horizontalidade dos relacionamentos (KONZEN, 2012, p. 43).

Um programa anterior, desenvolvido pela ACM-RS entre 2008 e 2010, sob financiamento da Secretaria de Direitos Humanos do governo federal, implementou, junto ao Centro de Proteção à Criança, outra entidade não governamental, duas centrais comunitárias em Porto Alegre cuja proposta se voltava à Justiça Restaurativa (CANFIELD, 2017).

Trata-se de parceria semelhante àquela que posteriormente seria desenvolvida nas regiões de Cruzeiro e Restinga e que também buscava descentralizar a gestão dos conflitos relacionados atos infracionais e, por meio da implementação de uma visão restaurativa de justiça, alcançar a reparação do dano e (re)inserção do adolescente na comunidade afetada.

Segundo pesquisa desenvolvida por Ráisa L. Canfield (2017), essas centrais comunitárias tinham por incumbência atender a adolescentes residentes nas regiões de Bom Jesus e Lomba do Pinheiro que estivessem envolvidos com atos infracionais (ou aqueles que residissem em local diverso, mas tivessem cometido infrações nessas regiões), mas cujos processos não estivessem ajuizados. Trata-se de mecanismo de resolução extrajudicial de conflitos, por meio da realização de práticas restaurativas comunitárias. Em 2015, o programa foi incorporado pelo Programa Justiça para o Século 21, promovido pela AJURIS em colaboração com o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Embora as análises e estudos encontrados não tragam resultados conclusivos, verifica-se que a parceria entre Primeiro e Terceiro Setor possibilitou a capacitação de profissionais ligados à Infância e Juventude em práticas restaurativas e a criação de um novo fluxo de atendimento extrajudicial para algumas espécies de atos infracionais. Além disso, a colaboração da ACM-RS propiciou a elaboração de novas condutas para a prevenção da violência no âmbito escolar.

Associação de Proteção e Assistência aos Condenados - APAC Juvenil de Frutal

Segundo dados anunciados pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC)⁴⁶, a APAC surgiu como um grupo de voluntários ligados à Igreja Católica e tinha por objetivo evangelizar e prestar assistência espiritual à população carcerária. Sob a denominação “Amando o Próximo Amará a Cristo”, sua atuação se iniciou no presídio Humaitá, na cidade de São José dos Campos/SP, no ano de 1972. A personalidade jurídica, no entanto, somente foi criada em 1974, quando a entidade se constituiu enquanto associação sem fins lucrativos e passou a se chamar Associação de Proteção e Assistência aos Condenados.

Desde então, a APAC vem atuando junto ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo na administração do cumprimento de penas privativas de liberdade e, mais recentemente, no cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, empregando metodologia própria, com os objetivos de recuperar pessoas condenadas, socorrer as vítimas e proteger a sociedade, por meio da efetiva implementação da Lei de Execução Penal, do Sinase e das garantias e direitos fundamentais previstos na legislação pátria e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e, também, por meio da promoção da Justiça Restaurativa (FERREIRA, 2016).

A colaboração com o Estado iniciou com a criação de unidades voltadas à população carcerária masculina, contudo, ao longo dos anos, foram inauguradas unidades femininas e, em 2021, a primeira APAC Juvenil iniciou seus trabalhos no atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e de semiliberdade e na internação cautelar.

De acordo com índices divulgados pela FBAC, a média nacional de reincidência daqueles que passam pelas APACs masculinas é de 13,9%, ao passo que a do sistema carcerário comum é de 80%. Dados semelhantes foram anunciados pelo CNJ em 2012:

⁴⁶ <https://fbac.org.br/o-que-e-a-apac/>.

ao avaliar as unidades de Minas Gerais, verificou-se que o índice de reincidência daqueles que cumpriram pena nas APACs era de 15% e daqueles que passaram pelo chamado sistema comum, 70%.

Dentre as peculiaridades da entidade, verifica-se a ausência de armas e de força policial no interior das unidades, além da utilização de metodologia própria, que se propõe a proteger a sociedade na medida em que busca promover a recuperação do autor de crime ou do ato infracional. O trabalho desenvolvido pela entidade se pauta em doze elementos fundamentais: a participação da comunidade; o recuperando ajudando recuperando; trabalho; espiritualidade; assistência jurídica; assistência à saúde; família; voluntariado; o Centro de Reintegração Social; mérito; Jornada de Libertação em Cristo; e a valorização humana (FERREIRA, 2016).

Os resultados alcançados com a experiência na execução penal e a compatibilidade da metodologia proposta com os parâmetros e objetivos previstos no ECA e no Sinase levaram o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, a firmar Termo de Colaboração com a APAC Juvenil de Frutal para a execução da Política de Atendimento Socioeducativo.

No que diz respeito à utilização da Justiça Restaurativa na execução da medida socioeducativa imposta pelo Judiciário, não se verificam menções ou técnicas específicas de como ela seria aplicada. No entanto, da análise da metodologia e dos objetivos propostos pela entidade se depreendem alguns aspectos que se coadunam com essa visão de justiça: a participação da sociedade no desenvolvimento dos trabalhos auxilia a (re)inserção social do adolescente, na medida em que possibilita a eliminação do estigma que acompanha o jovem infrator; a valorização humana e o auxílio mútuo estimulado durante o cumprimento da medida propiciam oportunidades de reflexão e de desenvolvimento de empatia; o objetivo de socorrer às vítimas as caracteriza enquanto sujeitos no processo de socioeducação.

Para além dos pontos acima expostos, a parceria se mostrou vantajosa pois o serviço prestado pela entidade do Terceiro Setor, em tese, atende aos ditames legais específicos e é menos onerosa ao Estado. Conforme divulgação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais em seu sítio eletrônico oficial, o valor despendido para cada adolescente admitido na APAC Juvenil é seis vezes menor do que o necessário para manter um socioeducando em uma unidade do sistema convencional⁴⁷.

⁴⁷ Conforme divulgação na página <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/apac-juvenil-e-tema-de-reuniao-no-tjmg.htm#.YptvKXbMJD8>

Portanto, diante dos elementos colhidos, embora não tenha sido possível identificar uma técnica específica de Justiça Restaurativa empregada pela instituição, a metodologia própria denota elementos afins à visão de justiça ora tratada. Ademais, a proposta objeto do Termo de Colaboração com o Estado de Minas Gerais revela que, assim como se verificou no caso da parceria na administração das penas privativas de liberdade, a execução das medidas socioeducativas em meio fechado pela entidade pode ser um mecanismo que confere eficiência.

Não obstante, importa ressaltar que, por se tratar de projeto-piloto cujo funcionamento possui pouco mais de um ano, é necessário observar por maior período as atividades da APAC Juvenil, colhendo-se dados acerca do trabalho desenvolvido, das técnicas específicas de Justiça Restaurativa e dos índices de (res)socialização e reincidência a fim de se verificar o cumprimento dos objetivos propostos e da contribuição real para a eficiência e para a implementação da JR.

5 INDICAÇÕES PRÁTICAS E PRODUTO TÉCNICO

Os elementos normativos, conceitos e dados levantados pela presente pesquisa sustentam o produto técnico apostado na presente seção. O material ora elaborado possui por objetivo servir como instrumento de sensibilização para a inserção de práticas restaurativas direcionado a servidores públicos e demais funcionários atuantes em escolas, rede socioassistencial, operadores do Direito, unidades socioeducativas e demais pessoas que atuam com adolescentes, infratores ou não.

Este material, elaborado a partir de perguntas e respostas, também busca trazer opções de gestão de conflitos envolvendo adolescentes, de maneira a se criar portas de resolução efetiva que tornem desnecessária a judicialização. Ao final, apresenta-se uma proposta de procedimento extrajudicial restaurativo com vistas a promover a desjudicialização de atos infracionais considerados menos graves ou de menor repercussão social, tais como, mas não exclusivamente, os análogos a furto, ameaça, receptação, *bullying*, vias de fato e lesão corporal leve.

1. O que é Justiça Restaurativa?

Quando diante de uma infração, a Justiça Restaurativa é uma lente pela qual se promove a justiça e através da qual se identificam os danos, as necessidades e as obrigações que decorrem de uma ofensa, tendo por objetivo transmutar a situação e reparar o dano, se possível (ZEHR, 2015). Ao contrário da prática tradicional aplicada nesses tipos de conflito, o olhar é abrangente, de maneira a trazer ao foco a vítima, o ofensor e a comunidade, levando-se em consideração as necessidades de todos.

Enquanto sujeito principal no processo restaurativo, a vítima é convidada a refletir acerca dos danos que sofreu e quanto à possibilidade de que sejam reparados, trazendo ao conhecimento dos envolvidos a sua perspectiva e participando ativamente da solução.

O ofensor também é sujeito ativo no processo, sendo convidado a ouvir e a ter conhecimento das consequências e reflexos de seus atos tanto para a vítima quanto para a comunidade. A ele também é oportunizado expor sua perspectiva, sendo convidado a participar ativamente da solução.

A comunidade, formada por familiares e/ou pessoas diretamente atingidas, integra o processo na medida em que cada integrante contribui com sua perspectiva acerca da

ofensa e de como ela refletiu em sua vida e cotidiano, além de participar na solução do conflito e na reintegração do ofensor e da vítima.

A inclusão desses três atores – vítima, ofensor e comunidade – no processo não significa, necessariamente, que todos devam participar conjuntamente do processo e no mesmo espaço. A depender da infração e dos traumas eventualmente identificados, é possível que as práticas sejam realizadas separadamente.

Embora possua base dialógica, a JR não se confunde com a mediação, não obstante essa técnica possa eventualmente integrar o processo restaurativo, e não possui um modelo específico ou único.

Por partir do pressuposto de que uma ofensa é um rompimento da teia social que precisa ser reparado, a lente restaurativa busca também a reintrodução do ofensor à comunidade, trabalhando a infração de maneira que ela não torne a ocorrer.

2. *Quais os princípios que norteiam a Justiça Restaurativa?*

Segundo Howard Zehr (2015), a Justiça Restaurativa se ergue sobre três pilares: danos e necessidades; obrigações; e engajamento.

Isso significa que, para que um processo seja considerado restaurativo, ele deve:

- a) focar nos danos e consequentes necessidades não apenas da vítima, mas também da comunidade e do ofensor;
- b) tratar das obrigações que resultam dos danos;
- c) ser inclusivo e norteado pela cooperação, envolvendo a todos que possuam interesse legítimo na situação;
- d) buscar reparar os danos.

Como se pode perceber, o perdão e a reconciliação, embora possam ocorrer, não constituem objetivos do processo restaurativo.

Assim, percebe-se que a JR é norteada pelos seguintes princípios:

a) O crime é uma violação de pessoas e de relacionamentos: com fundamento nesse princípio, o processo restaurativo envolve todos aqueles afetados pela ofensa, pois são detentores de interesse na justiça, incentivando-os a participarem ativamente em busca de restauração, superação, responsabilização e prevenção;

b) A ofensa gera obrigações e ônus: um processo restaurativo reconhece as obrigações de todos os atores para possibilitar a reparação. Os ofensores possuem a obrigação de reparar os danos na medida do possível, assumindo sua responsabilidade frente à vítima e à comunidade; as vítimas são empoderadas para que sejam capazes de

definir as obrigações; a comunidade tem obrigação de oferecer suporte às vítimas e apoiar os esforços de reintegração dos ofensores, de maneira que eles tenham a oportunidade de corrigir o erro;

c) Reparação de danos: a segurança das vítimas é prioridade e os ofensores são envolvidos na reparação do dano tanto quanto possível. Inclusive em razão desse princípio é que se mostra necessário atentar para que a prática restaurativa não cause mais danos;

d) Autonomia e voluntariedade: para a realização das práticas restaurativas não pode haver coerção ou coação na participação e a voluntariedade deve ser medida momento a momento, durante todo o processo;

e) O processo restaurativo é sigiloso e respeita o fato de que apenas a pessoa autora daquela história pode compartilhá-la.

3. A lente restaurativa se dirige somente a situações conflitivas?

Não, a Justiça Restaurativa não se restringe às infrações criminais e podem ser utilizadas inclusive quando sequer há conflito.

Por valorizar a construção e manutenção de relacionamentos saudáveis, as práticas restaurativas podem propiciar criação ou estreitamento de laços entre familiares ou microcomunidade; podem auxiliar na prevenção da violência, na medida em que propiciam aos participantes esclarecimento dos verdadeiros interesses ofuscados pelas posições; podem abarcar discussões sobre cidadania e inclusão, dentre outras possibilidades. Essas oportunidades se abrem porque os envolvidos se propõem a escutar as respectivas perspectivas e os pontos de vista.

4. Por que utilizar a Justiça Restaurativa na gestão de conflitos envolvendo atos infracionais?

Segundo o artigo 1º, § 2º, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, as medidas socioeducativas possuem três objetivos: a responsabilização, a reintegração social e a desaprovação da conduta infracional.

Percebe-se que as práticas restaurativas, quando utilizadas em situações conflitivas, compactuam desses objetivos. Elas criam ambiente oportuno para a responsabilização ativa do adolescente, na medida em que promovem a compreensão dos impactos, necessidades, sentimentos e danos decorrentes do ato infracional. A utilização da lente restaurativa no tratamento do ato infracional proporciona a responsabilização do

adolescente infrator de forma a respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, colocando-o como parte da comunidade afetada e trazendo consciência de como ele próprio também foi atingido pelo ato infracional. Portanto, preza também pela reintegração social.

Por promover a conscientização a respeito dos reflexos causados pelo ato infracional e a maneira como a vítima e a comunidade foram atingidas pela ofensa, o adolescente tem a oportunidade de compreender a reprovação de sua conduta.

Adotar uma visão restaurativa de justiça implica em reconhecer tanto a pluralidade de identidades como as relações de interdependência e conexão inerentes ao viver em sociedade, significa compreender a extensão e a amplitude que os atos, sejam eles de ofensa ou não, adquirem face ao demais. O desenvolvimento de tal consciência, principalmente a consciência do outro, propicia a responsabilização.

Assim, não por acaso, o artigo 35 do Sinase prevê, em seu inciso III, que seja dada prioridade às práticas restaurativas quando diante de atos infracionais.

5. A Justiça Restaurativa é indicada somente para atos infracionais considerados menos graves?

Não. Embora seja mais fácil conseguir o apoio da comunidade quando a ofensa é considerada menos grave, as práticas restaurativas podem promover grande impacto nos atos infracionais de maior gravidade, produzindo resultados bastante satisfatórios.

Para tanto, os facilitadores devem estar atentos ao desequilíbrio de poder (tais como ocorre nos casos de *bullying*, abuso sexual e crimes de ódio) e às questões subjacentes que levaram à violência. Isso demanda um bom treinamento dos facilitadores.

6. Quais as práticas restaurativas utilizadas no Brasil e como introduzi-las no cumprimento de medidas socioeducativas?

As técnicas restaurativas mais utilizadas no Brasil são os processos circulares, amplamente divulgados por Carolyn Boyes-Watson e Kay Pranis por meio do manual *No Coração da Esperança: o uso de círculos de construção de paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis*.

Essa metodologia busca facilitar e promover a conexão, construindo entendimento mútuo, a resolução e transformação do conflito por meio de processo isonômico e não hierárquico. Para tanto, os participantes são dispostos em um círculo e a fala de cada um é organizada através de um objeto passado por todos os presentes. Assim, o participante

que segura esse objeto tem seu espaço de fala e escuta garantidos e os demais devem aguardar em silêncio a sua vez. Chegada a sua vez, o participante também pode optar por não falar, passando o objeto à pessoa seguinte.

O rito é conduzido por perguntas norteadoras e tem por principal características a contação de histórias (*storytelling*), no sentido de compartilhamento de narrativas, experiências e pontos de vista.

Dentre os elementos estruturais desse método restaurativo estão: a presença de um ou dois facilitadores, que garantirão um espaço seguro e respeitoso; cerimônias de abertura e encerramento; averiguação de como os participantes estão no início e encerramento do círculo; geração de valores e diretrizes; compartilhamento de histórias e construção de consenso.

Quando diante de conflitos, o processo circular possui a seguinte ordem (CARVALHO, 2019):

- Cerimônia de abertura: demarca o início da prática restaurativa e pode ser realizada por técnicas de respiração, poesia, música, atividades com o corpo ou compartilhamento. É nesse momento que o facilitador apresenta o objeto de fala e lembra a todos o motivo de estarem ali reunidos;
- *Check-in*: momento em que se verifica como os sujeitos estão naquele momento;
- Geração de valores: os participantes constroem os valores que devem nortear o processo;
- Geração de diretrizes: os participantes estabelecem os comportamentos a serem seguidos durante a atividade;
- Compartilhamento de narrativas: possui como objetivo aproximar os participantes, criando conexões de empatia e alteridade, superando o perigo da história única;
- Rodada para identificar como cada participante percebe o conflito: tanto nesta quanto nas rodadas seguintes, as perguntas norteadoras buscam entender sentimentos, necessidades, perspectivas e compreensões de mundo dos participantes;
- Rodada para compreensão dos impactos do ato;
- Rodada para compreender e construir possibilidades de restauração diante dos impactos mencionados;
- Eventual elaboração de plano de ação;
- *Check-out*: verifica-se como os participantes estão naquele momento;

- Cerimônia de encerramento: marca o final da prática.

Importante pontuar que, diante de um conflito, não convém iniciar o processo circular pelo encontro coletivo. Assim, primeiro são realizados encontros individuais com cada participante a fim de que sejam validadas as narrativas, mapeado o conflito e trabalhada a consciência sobre necessidades e sentimentos diante da situação.

Aliás, é possível que o encontro coletivo sequer se realize e vítima e ofensor sejam trabalhados separadamente, sendo acompanhados pela microcomunidade que cada um venha a elencar.

As práticas circulares podem ser aplicadas tanto para atos infracionais considerados menos graves como para aqueles com maior gravidade e impacto social. No caso dos primeiros, pode ser utilizada como forma de desjudicializar os atos infracionais, promovendo-se a conscientização e a responsabilização do adolescente, bem como a reparação do dano sofrido pela vítima.

No caso de atos infracionais graves, os círculos podem promover o alcance dos objetivos das medidas socioeducativas impostas.

Quando diante de atos infracionais, essa metodologia pode ser utilizada para desjudicializar a solução do conflito ou durante o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto ou fechado, a fim de serem alcançados os objetivos de conscientização do adolescente sobre os reflexos de seus atos, a responsabilização e, se possível, a reparação do dano.

Expedida a Guia de Execução de Medida Socioeducativa, os servidores ou funcionários responsáveis pelo acompanhamento do adolescente podem realizar um pré-círculo individual com cada um dos sujeitos envolvidos, incluindo-se a família do infrator, a fim de obter a anuência de todos para a participação e averiguar a possibilidade de se incluírem os Círculos no Plano Individual de Atendimento, estabelecendo-se os objetivos que se almejam alcançar por meio da técnica.

Ainda que não seja possível ou recomendável realizar um encontro conjunto, os círculos podem ser realizados separadamente com a vítima e a microcomunidade que indicar e com o adolescente e sua microcomunidade.

Os encontros podem ser semanais ou quinzenais, obedecendo ao princípio da brevidade da medida, e a voluntariedade dos participantes deve ser verificada antes de cada um deles.

Os compromissos assumidos pelos participantes podem ser reduzidos a termo e o cumprimento deles será acompanhado por meio de pós-círculos, nos quais os

responsáveis pela aplicação da medida socioeducativa verificarão o adimplemento de cada obrigação assumida, apondo no relatório de reavaliação do adolescente os avanços ou a restauração alcançada.

7. Proposta para tratamento extrajudicial de atos infracionais.

Embora os processos circulares possam ser aplicados em todos os atos infracionais, a presente proposta se dirige àqueles em que, a priori, ensejariam imposição de medidas socioeducativas em meio aberto ou semiliberdade, caso judicializados.

Considerando as atribuições extraprocessuais do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs, o procedimento para a desjudicialização de atos infracionais teria o seguinte fluxo:

- a) Encaminhamento das notícias de cometimento de ato infracional ao Ministério Público, que realizará a triagem;
- b) Encaminhamento dos casos selecionados ao CEJUSC⁴⁸ da comarca, que deverá contactar vítima e ofensor para realização de um pré-círculo;
- c) Pré-círculo realizado de maneira individual no CEJUSC pelos servidores ou voluntários que atuarão como facilitadores. Nessa oportunidade, os envolvidos receberão a proposta de participarem do processo circular, recebendo orientações a respeito da dinâmica e assinando termo a anuência e indicando pessoas de sua microcomunidade, caso aceitem participar. A participação da vítima pode ocorrer de diversas maneiras e não há obrigatoriedade de que se encontre com o ofensor. Ainda que ela se recuse a participar, a prática restaurativa poderá ser realizada com o adolescente e com a microcomunidade;
- d) Concordando o infrator e sua família em participar dos círculos, o procedimento infracional ficará suspenso e o órgão ministerial não oferecerá representação enquanto perdurar a prática restaurativa;
- e) Os facilitadores realizam o mapeamento do conflito e o planejamento dos círculos a serem realizados, avaliando inclusive a possibilidade e conveniência de encontro coletivo entre vítima e ofensor;
- f) Os encontros são organizados pelo CEJUSC e devem ocorrer semanalmente;

⁴⁸ Os casos podem ser encaminhados a outro órgão do município que possua servidores ou funcionários capacitados para atuarem em práticas circulares.

- g) A prática poderá ter o prazo máximo de 03 meses, findo o qual, caso reste infrutífera a tentativa, comunica-se o Ministério Público que procederá conforme abordagem tradicional;
- h) Alcançada a resolução do conflito pelas partes e assumidos compromissos, estes serão reduzidos a termo;
- i) Decorrido 01 mês da celebração dos compromissos, os facilitadores realizarão ao menos um encontro com os interessados para acompanhar o cumprimento deles, encaminhando ao Ministério Público um relatório e os compromissos firmados;
- j) Tendo os interessados adimplido aquilo que se propuseram a fazer para reparar o dano, arquivam-se os autos.

Consideradas as peculiaridades de cada caso, recomenda-se que esse procedimento extrajudicial não ultrapasse o prazo máximo de seis meses e que todo o trabalho seja norteado pelos princípios específicos do Direito da Criança e do Adolescente e da Justiça Restaurativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS DE PESQUISAS

A proposta desta pesquisa foi analisar a participação do Terceiro Setor, enquanto instrumento do Estado brasileiro, no tratamento dos atos infracionais e mitigação da violência por meio da implantação da Justiça Restaurativa na gestão desses conflitos, inclusive como forma de efetivação do princípio da proteção integral. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos específicos avaliar a eficiência dessa participação para a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana aos adolescentes infratores no Brasil; examinar a atuação da sociedade civil organizada para a implementação da JR como meio de promoção social e tratamento de atos infracionais; e investigar o alcance da colaboração do Terceiro Setor para a gestão desses conflitos e prevenção da violência. A fim de alcançá-los, conduziu-se uma investigação bibliográfica e documental que proporcionou fundamentação teórica e dados qualitativos para a pesquisa.

Acerca da evolução do Direito da Criança e do Adolescente, constatou-se que, tal qual sucedeu em outros países, o tratamento jurídico conferido no Brasil também iniciou sob a concepção de que todo aquele que não tivesse atingido a maioridade figuraria dentre os bens do patriarca, o qual poderia dele dispor conforme lhe aprouvesse. O caminhar regulatório perpassou fases em que crianças e adolescentes poderiam ser submetidos à tortura e ao banimento; por períodos de tratamento indiferenciado, em que apenas a duração mais enxuta da pena apartava infratores de criminosos; pela fase tutelar, marcada pelo higienismo, pela discricionariedade e pela segregação social de pobres e de infratores, sob o manto civilizatório e de adestramento; culminando na fase garantista atual que, influenciada pelos movimentos internacionais em prol dos direitos humanos e pautada nos tratados internacionais aos quais se aderiu, implementou o paradigma da proteção integral.

O advento da Constituição Federal de 1988 demarcou o início desse novo paradigma de tratamento, conferindo aos adolescentes garantias mínimas e estabelecendo regras e ferramentas tendentes a minimizar a discricionariedade e a limitar o poder punitivo do Estado.

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou a Proteção Integral, sustentando-a sobre os princípios do melhor interesse, da prioridade absoluta e da condição peculiar da pessoa em desenvolvimento, trazendo dispositivos expressos destinados ao amparo de direitos materiais, como a liberdade, o respeito e a dignidade, e de direitos processuais, tais como o devido processo legal, a garantia de paridade em

relação ao Estado, defesa técnica, publicidade do processo, direito à citação e à produção de provas, dentre outros progressos em comparação com os códigos anteriores. Consolidando também o princípio constitucional da solidariedade e visando à efetivação dos direitos e garantias ali dispostos, o Estatuto reitera alicerces constitucionais, trazendo em seu bojo a participação da sociedade civil no atendimento de crianças e adolescentes, tais como nos programas de assistência social e nos serviços de prevenção e de proteção jurídico-social.

No entanto, a lógica menorista ainda se fazia presente na aplicação de medidas socioeducativas, de maneira que, em 2012, foi promulgado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, consubstanciando-se, assim, o microsistema infracional. O Sinase surgiu com o fito de propiciar intensa articulação entre todos os responsáveis pelo desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes – governo, família e sociedade – e de conferir limites objetivos e procedimentos justos que impeçam a discricionariedade no tratamento de atos infracionais e na execução das medidas socioeducativas. Atendendo aos princípios do melhor interesse e da condição peculiar, o diploma prevê a excepcionalidade da intervenção judicial e a utilização prioritária de práticas restaurativas na intervenção e solução de atos infracionais, haja vista ser uma lente capaz de proporcionar espaço para reflexão, autocrítica e reparação de danos.

A inserção da Justiça Restaurativa nos conflitos envolvendo atos infracionais alinhou-se ao movimento internacional, que desde a década de 70 vem aliando práticas restaurativas ao Direito Infracional. Longe de ser um método, a Justiça Restaurativa é uma lente diferenciada pela qual se enxergam os conflitos, as violências e também as conexões, uma abordagem que retira o Estado da posição de principal afetado pela infração e traz ao foco três sujeitos: vítima, ofensor e comunidade. São eles que, em um processo notadamente dialógico, identificam coletivamente os danos, as necessidades e as obrigações decorrentes da ofensa e buscam uma reparação possível. O processo restaurativo pode ocorrer por diversos métodos, sendo os Processos Circulares o mais difundido no Brasil. No entanto, demonstrou-se que, para ser considerada restaurativa, a prática deve estar norteada pelo a) foco nos danos e nas necessidades; b) tratamento das obrigações advindas desses danos; c) estímulo à responsabilização; d) emprego de processos inclusivos e cooperativos; e) foco na reparação dos danos.

Ao seguirem esses princípios, verificou-se que as práticas restaurativas são capazes de oferecer aos infratores a oportunidade de conscientização acerca da infração e dos reflexos danosos à vítima, à comunidade, às suas famílias e até a si próprios, além

de consolidar noções empíricas de democracia e de reconhecimento de identidades plurais. A partir disso, cria-se a oportunidade de compreensão do outro e de suas necessidades, além do reconhecimento das próprias necessidades não atendidas e da almejada responsabilização dos envolvidos. Nesse caso, constatou-se que a responsabilização não configura a simples aplicação de medida socioeducativa, mas o desenvolvimento de uma ética que leva o infrator a interpretar adequadamente seu presente, buscando reparar o dano, sempre que possível, e a buscar alternativas não-violentas para suprir suas necessidades futuras.

A maleabilidade da prática restaurativa permite que ela seja empregada tanto como forma de desjudicialização do conflito como na execução de medidas socioeducativas, buscando atingir os objetivos preconizados no Sinase.

Da análise principiológica e procedimental das práticas restaurativas, constatou-se que se trata de uma lente que, embora não se proponha substituir o sistema de justiça tradicional, vai ao encontro dos princípios estabelecidos no Direito Infraçãoal hodierno, além daqueles determinados nos documentos internacionais aos quais o Brasil aderiu, pois proporciona a responsabilização do adolescente infrator de forma a respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, colocando-o como parte da comunidade afetada e trazendo consciência de como ele próprio também foi atingido pelo ato infraçãoal.

O amparo dessa base teórica foi essencial para o passo seguinte da pesquisa: a análise da aplicação prática da doutrina da proteção integral pelo Poder Judiciário. Para essa etapa foram selecionados dez pronunciamentos judiciais, prolatados entre março de 2018 e março de 2022, dentre eles, decisões, sentenças e um acórdão, expedidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais em processos envolvendo atos infraçãoais. A investigação teve por norte descobrir se houve tentativa de solução extrajudicial, com a utilização da Justiça Restaurativa e se foi aplicado tratamento mais gravoso do que o conferido a um adulto.

Constatou-se que em nenhum dos pronunciamentos analisados houve menção à tentativa de gestão do conflito fora do Judiciário ou à utilização da Justiça Restaurativa. Além disso, em sete deles foi possível verificar o tratamento mais gravoso ao adolescente. No geral, verificou-se que as fundamentações transparecem a permanência do paradigma menorista, pois trazem em seu bojo a utilização de termos genéricos e análise em abstrato da gravidade do ato para a internação provisória, a noção de que a privação da liberdade constitui um benefício ao infrator, a mitigação da ampla defesa e do devido processo legal

e a utilização da discricionariedade. Em uma sentença há inclusive menção expressa à necessidade de se impor medida mais gravosa a fim de que o adolescente permaneça sob controle do Estado-Juiz.

Embora a análise realizada possua limitações importantes, eis que não abrangeu a integralidade dos processos em que foram prolatados os pronunciamentos e, portanto, carece de maiores informações, ela possibilitou evidenciar a permanência do estigma menorista no tratamento de atos infracionais.

Assim, foi possível evidenciar o contraste entre a prescrição legal e sua real aplicação, além de demonstrar que, não obstante a compatibilidade com a matéria em apreço, o Estado, na figura do Poder Judiciário, não vem sendo capaz, por si só, de implementar a lente restaurativa à gestão dos conflitos envolvendo atos infracionais.

Diante disso, a investigação foi, portanto, direcionada a verificar a contribuição de entidades do Terceiro Setor para a implementação da Justiça Restaurativa nesses conflitos. Para tanto, buscou-se na literatura especializada como ocorreu o desenvolvimento da sociedade civil organizada no Brasil e, à luz da perspectiva de Amartya Sen (2011) quanto à relação entre desenvolvimento e liberdade, como se dirigiu seu envolvimento para a realização de políticas socioassistenciais para crianças e adolescentes e, conseqüentemente, para a materialização do princípio da proteção integral via implementação da lente restaurativa.

Por ser ampla a gama de entidades privadas, sem fins lucrativos, que se enquadram na definição de Terceiro Setor, por questões metodológicas, a pesquisa se restringiu àquelas juridicamente constituídas e que possuem finalidades voltadas à utilidade pública, em especial aos serviços direcionados à infância e à adolescência.

Impulsionado pela crescente desigualdade social e pela incapacidade do Estado em prover serviços socioassistenciais, verificou-se que o setor se desenvolveu no Brasil a partir da conjuntura de esforços entre mobilizações protagonizadas principalmente pela Igreja Católica e pela atuação de entidades internacionais com vistas a suprir direitos sociais mínimos e efetivar serviços sociais.

O advento da Constituição Federal de 1988 inseriu no ordenamento o princípio democrático, elevando o Terceiro Setor à condição de auxiliar na consecução de serviços dirigidos às necessidades sociais.

Inicialmente conhecidas sob a denominação de Organizações Não-Governamentais, as nomenclaturas conferidas ao Terceiro Setor e os requisitos para reconhecimento como tal foram se modificando conforme evolução legislativa: com o

advento da Lei 9.637/1998, tinha-se por instrumento de parceria o contrato de gestão e era conferido o título de Organização Social às entidades privadas que, sem almejar o lucro ou distribuição de renda, desenvolvessem trabalhos dirigidos ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde; a Lei 9.790/1999 estabeleceu o Termo de Parceria como instrumento de colaboração às entidades que comprovassem objetivos sociais compatíveis com a promoção gratuita da cultura, da educação, da saúde, as quais recebiam a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; em 2014, o novo marco regulatório consubstanciado na Lei 13.019, estabeleceu a denominação de Organização da Sociedade Civil às entidades privadas, juridicamente formalizadas enquanto associação ou fundação, sem fins lucrativos e sem distribuição de resultados, trazendo o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação como instrumentos de parceria.

O novo marco legal trouxe dispositivos que conferem maior transparência, segurança e controle dos recursos públicos empregados nas parcerias com a sociedade civil organizada ao mesmo tempo em que viabiliza essa colaboração e simplifica o processo.

Consideradas as críticas tecidas pela doutrina especializada, foi possível verificar que: a) longe de configurar privatização do serviço público, a colaboração entre os setores público e privado proporciona maior abrangência e eficiência na execução de políticas públicas; b) por ser constituído por pessoas afetadas pela ausência do Estado, o Terceiro Setor possui maior conhecimento do problema que busca enfrentar; c) na execução das políticas públicas, apesar dos desafios impostos pelo contexto político e cultural, a ausência da rigidez hermética própria do serviço público permite à sociedade civil prover e internalizar conhecimentos especializados; d) a colaboração com a execução de serviços de interesse social não obsta o papel de grupo de pressão; e) a regulamentação consolidada propicia maior segurança jurídica aos instrumentos de colaboração e ao controle da destinação dos recursos públicos.

Analisando especificamente a colaboração entre Estado e Terceiro Setor na seara infracional, verificou-se que sua gênese está igualmente associada às comunidades religiosas e sua expansão foi acompanhada pela legislação específica, que conferiu abertura para a colaboração na elaboração de políticas públicas, na prevenção da violência e do envolvimento com atos infracionais e inclusive na administração do cumprimento de medidas socioeducativas. Ainda que no início sua atuação tenha se voltado a suprir

carências nas áreas de saúde, educação, esporte e lazer, constatou-se que as entidades da sociedade civil organizada são peças fundamentais para a implementação da Justiça Restaurativa na gestão dos conflitos envolvendo atos infracionais, tanto na esfera preventiva – atuando no desenvolvimento de uma cultura de paz nas escolas – como no cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e fechado.

Essa constatação restou demonstrada pelo estudo trazido no item 4.5, no qual foram analisadas dez entidades do Terceiro Setor cujas parcerias com o Estado exemplificam a maneira como ocorre a contribuição para a implementação do paradigma da proteção integral, viabilizado pela utilização da lente restaurativa aos atos infracionais. Para tanto, foram selecionadas três entidades com atuação na esfera internacional e sete com trabalhos desenvolvidos em solo pátrio.

A análise demonstrou que o Terceiro Setor figurou como sujeito essencial para a capacitação em práticas restaurativas de profissionais que trabalham com crianças e adolescentes, abrangendo o ambiente escolar, judicial e a rede socioassistencial. Verificou-se que em algumas oportunidades os próprios adolescentes e lideranças comunitárias participaram da formação em JR, tornando-se mantenedores e multiplicadores do conhecimento.

No cenário internacional, a NACR contribui para a sensibilização e para a capacitação da comunidade e da Academia a fim de implementar a JR no sistema de justiça e na gestão em geral de conflitos. A RJOY, por sua vez, desenvolve e promove capacitações e treinamentos em JR, fornece assistência técnica para a implementação de projetos em escolas, comunidades e no sistema de justiça juvenil, destacando-se em seu trabalho os projetos realizados junto à *West Oakland Middle School* e à *Cole Middle School*, por meio dos quais a JR foi implementada na gestão de faltas disciplinares, acarretando a diminuição de atos de violência e o declínio na utilização de expulsão e suspensão de alunos. A TDHIF possui prolixa atividade em vários países, inclusive no Brasil, onde, além de trazer capacitações em JR para diversas regiões, desenvolveu um fluxo diferenciado para o processamento de atos infracionais no Tribunal de Justiça do Maranhão que permitiu a desjudicialização de casos por meio de práticas restaurativas.

No que diz respeito às entidades nacionais, dentre seus maiores feitos está a capacitação de servidores e funcionários da rede socioassistencial, de escolas, do Poder Judiciário e Ministério Público em práticas restaurativas, inclusive no sentido de serem criados fluxos diferenciados e extrajudiciais para o processamento de atos infracionais considerados de menor potencial ofensivo. Destacam-se também os trabalhos realizados

para a implementação da Justiça Restaurativa na execução de medidas socioeducativas em meio fechado.

Destarte, a pesquisa possibilitou constatar que, a despeito das características e desafios próprios da sociedade brasileira, que ainda avança na implementação da cidadania e de uma gestão democrática, o Terceiro Setor se mostrou essencial tanto para a introdução da Justiça Restaurativa no país como para a capacitação em práticas restaurativas e, em alguns casos, para a criação de novos fluxos processuais que propiciam a desjudicialização de atos infracionais, em atendimento ao disposto no artigo 35 do Sinase. Constatou-se também que essa colaboração com o Estado contribui para a materialização do paradigma da proteção integral e, conseqüentemente, confere maior amplitude à efetivação da dignidade da pessoa humana aos adolescentes infratores, na medida em que a lente restaurativa amplia a análise do conflito, promove a reinserção social e ainda favorece a conscientização e a responsabilização do adolescente, auxiliando-o a criar alternativas não-violentas para a satisfação de suas necessidades.

Percebe-se que a presente pesquisa traz contribuições para a comunidade acadêmica, auxiliando na sensibilização desse público e na ampliação do conhecimento e desmistificação a respeito dos temas abordados, bem como apresenta alternativas factíveis para a gestão de conflitos envolvendo adolescentes infratores consoantes à atual evolução dos direitos fundamentais e do paradigma regente dos assuntos afeitos às crianças e aos adolescentes. Ademais, a investigação culminou em produto técnico capaz de auxiliar a implantação de fluxo extraprocessual de tratamento de atos infracionais por meio da utilização de práticas circulares restaurativas.

É importante mencionar, no entanto, que esses resultados são analisados segundo uma lente de justiça realizável (*nyaya*), ou seja, que leva em consideração as características, as possibilidades e as limitações próprias da sociedade brasileira, de maneira que permitem tecer afirmação no sentido de que o Terceiro Setor é uma ferramenta importante para a realização de transformações sociais possíveis, tais como a efetividade da proteção integral de adolescentes infratores via implementação da lente restaurativa a esses conflitos, trazendo inclusive oportunidades e meios de desjudicialização. Contudo, eles não levam à conclusão – e nem poderiam – de que a sociedade civil organizada constitua ente ideal para elaboração e aplicação de políticas públicas ou que não esteja sujeita a limitações e percalços, pois também se inserem em um contexto de sociedade em desenvolvimento.

Outro ponto importante a ser levantado diz respeito às próprias limitações de uma pesquisa bibliográfica e documental: as informações coletadas se restringem aos objetivos traçados nas investigações que serviram de base para este estudo, inexistindo análise efetiva quanto à sujeição das práticas aos princípios e fundamentos restaurativos preconizados pelo Conselho Nacional de Justiça. Assim, para obter maiores informações, seria necessário conduzir estudos de caso para identificar em que estágio do *continuum* restaurativo se encontram as práticas realizadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

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

AGUIAR, Angela Maria. O Processo de Gestão do Projeto da Justiça Restaurativa nas Comunidades da Cruzeiro e Restinga. In **Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade**: uma experiência possível. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

ALMEIDA, Péricles Ferreira. Termo de Colaboração e Termo de Fomento: propostas para a estruturação do chamamento público e do conteúdo desses negócios. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo**. Vitória: PGE/ES, 2019. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/REVISTA%20PGE%2016%20SITE.pdf#page=245>. Acesso em: 10 abr. 2022.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL (AJURIS). **AJURIS 74 anos**: o berço da Justiça Restaurativa. AJURIS, 2018. Disponível em: <https://ajuris.org.br/ajuris-74-anos-o-berco-da-justica-restaurativa/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BAZEMORE, Gordon; UMBREIT, Mark. **Balanced and Restorative Justice for Juveniles**: a framework for juvenile justice in the 21st century. St Paul: University of Minnesota, 1997. Disponível em: https://nacj.org/index.php?option=com_easyfolderlistingpro&view=download&format=raw&data=eNpVkmFOWzAMhl8lygk0FpAG01vgDj0AuIFpqx1V2tpWjIJN4R4d9xkFdspzu98v_9YqzxXP06tlWwH01wwydKpp0clsdd7cCsCNwSquRrDzmC9-gLnB9IeXCcQVXAea5gRdpHBASUTFyUls6W1D4z9D9goud1Gbb49XCfU6j5aZUrOxzqp2MgSVZYgAjNq3128YrZFAwtbcPIXbbStoRHaNuIqLqa8oh2Is09gEZY4F-_E9HGgQ2z4DsRD7rx4BesDfYubj6p6-7wTeVFsbuchPANO_lxcjU17_hGcRuR1LXFzTqi913XXs5Esd1EtmCCYEI5pE_xLG9PJ8vcPvKWAbw. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Projeto Escola + Paz forma mais de 1,2 mil facilitadores escolares em Justiça Restaurativa**. 19 jul. 2019. Disponível em: <https://ajuris.org.br/projeto-escolapaz-forma-mais-de-1-200-facilitadores-escolares-em-justica-restaurativa/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e protecção de menores. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1927]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Nova York: 1996.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme específica. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9867.htm. Acesso em: 18 abr. 2022.

_____. **Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o Código Criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em 15 jan. 2022.

_____. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9867.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília/DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

_____. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. **Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de

2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em: 18 abr. 2022.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 93761, Rio Grande do Sul, Brasília, DF, 05 de agosto de 2008. **Jurisprudência**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570205>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BLAVATSKY, Helena. **A Voz do Silêncio**. Editora Pensamento, 2010, edição Kindle.

BONINI, Luci M. M.; CANDIDO, Valéria Bressan. **Cultura de Paz e o Desenvolvimento da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário do Estado de São: um estudo de caso em Heliópolis**. Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa, 22-23 de agosto de 2013. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10924. Acesso em: 19 mar. 2022.

BOTASSO, Alexandra Moro Caricilli; FERNANDES, Aline Ouriques Freire. A Justiça Restaurativa Enquanto Estratégia de Acesso à Justiça e Desjudicialização dos Conflitos Escolares. **Revista Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, vol. 7, n. 2, p. 1-16, jul/dez. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/issue/view/644>. Acesso em: 21 fev. 2022.

_____. A Distância entre as Propostas de Desjudicialização da Legislação Infantojuvenil no Brasil e sua Aplicabilidade. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, vol. 7, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/7675>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **No Coração da Esperança: o uso de círculos de construção de paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

BRANCHER, Leoberto. Justiça Restaurativa, Democracia e Comunidade. *In: Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade: uma experiência possível*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Violência, Direitos e Cidadania: relações paradoxais. **Cienc. Cult.**, São Paulo, vol. 54, n. 1, p. 44-46, junho 2002. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252002000100021&script=sci_art_text&tlng=es. Acesso em: 10 dez. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário.** Almedina: São Paulo, 2016.

CANFIELD, Ráisa Lammel. “**Justiça Dialogal**” x **Justiça Tradicional**: uma análise do processo de implementação da justiça restaurativa no Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje.** Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1986.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CARVALHO, Mayara. **Justiça Restaurativa na Comunidade.** Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2019.

_____. **Justiça Restaurativa em Prática: conflito, conexão e violência.** Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO POPULAR DE CAMPO LIMPO – CDHEP. **Relatório Final do Projeto: novas metodologias de Justiça Restaurativa com adolescentes e jovens em conflito com a lei.** São Paulo: CDHEP, 2014. Disponível em: http://cdhep.org.br/wp-content/uploads/2015/02/JUSTICA_RESTAURATIVA_JUVENIL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. **Tecendo Redes de Cuidado: fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e prática de justiça restaurativa.** 2011-2013. Disponível em: http://cdhep.org.br/wp-content/uploads/2017/07/cartilha_tecendo_redes.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

COELHO, Ailta Barros de S. R. *et al.* Infância, Adolescência e Terceiro Setor no Distrito Federal. **SER Social**, Brasília, n. 9, fev. 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/122>. Acesso em: 17 dez. 2021.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Pequim: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a administração da justiça de menores.** Brasília: CNJ, 2016. 22 p. (Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/402>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Resolução 225, de 31 de maio de 2016.** Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2016]. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>. Acesso em: 14 jul. 2021.

_____. Método APAC reduz reincidência criminal. **Agência CNJ de Notícias**, 26 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/metodo-apac-reduz-reincidencia-criminal/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CORNELIUS, Eduardo Gutierrez. **O Pior dos Dois Mundos? A Construção Legítima da Punição de Adolescentes no Superior Tribunal de Justiça**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo., São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-07032018-124235/en.php>. Acesso em: 30 mai. 2020.

COSTA, Ana Paula Motta; GOLDANI, Júlia Maia. A Influência do Contexto Familiar nas Decisões Judiciais a Respeito de Atos Infracionais de Adolescentes: o intervencionismo familiar ainda se faz presente? **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 14, n. 1, p. 87-103, jan./jun. 2015.

COSTA JÚNIOR, Leopoldo. Terceiro Setor e Economia Social. **Cadernos do III Setor**, São Paulo: FGV/EAESP, 1998.

DEUTSCH, Morton. **The resolution of conflict: constructive and destructive processes**. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

DINIZ, Débora. **Meninas Fora da Lei: a medida socioeducativa de internação no Distrito Federal**. Brasília: LetrasLivres, 2017.

DUARTE, Adriano. Experiência de pacificação em Caxias do Sul chama a atenção da ONU e do governo federal. **Pioneiro** [online], Rio Grande do Sul, 11 abril 2019. Geral. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2019/04/experiencia-de-pacificacao-em-caxias-do-sul-chama-a-atencao-da-onu-e-do-governo-federal-10930517.html>. Acesso em: 16 mar. 2022.

FALCONER, Andres. **A Promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605529/mod_resource/content/1/andres_falconer.pdf. Acesso em 06 jan. 2022.

FRATERNIDADE BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS. **O que é APAC?** Disponível em: <https://fbac.org.br/o-que-e-a-apac/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

FEBEM: o começo do fim. Produção e direção de Rita Moreira. Brasil: 1990. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=S0ZhiI_C0Xk. Acesso em: 28 fev. 2022.

FERNANDES, Aline Ouriques Freire. **A Função Democrática do Terceiro Setor: a busca pelo fortalecimento da cidadania no Direito brasileiro**. Editora ApeKu, 2020, edição Kindle.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Valdeci Antônio. **Juntando Cacos, Resgatando Vidas**. Belo Horizonte: Gráfica O Lutador, 2016.

FIGUEIREDO, Cyntia Maria Petrocínio. A Febem vai bem: o que atrapalha...são os menores. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, vol. 3, n. 4, p. 87-93, 1987. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4cTSWzNWNwkwzLT5V6XgPWj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FOLLET, Mary Parker. **Creative Experience**. Florida: Longmans, Green and Co., 1930.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandona; GREGÓRIO, Giovanni Galvão Vilaça; SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: principais instrumentos criados pela Lei 13019/2014 e desafios para sua implementação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 6, n. 2, p. 60-81, 2020.

FREUD, Sigmund. **O Mal-Estar na Civilização (1930)**. São Paulo: Cienbook, 2020.

GARSKE, Caroline. “Faz três anos que não precisamos chamar a polícia”. **O Informativo do Vale**, Lajeado/RS, 08 abr. 2019. Tema do Dia.

GIBRAN, Khalil. **O Profeta**. Editora Planeta, 2019, edição Kindle.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL PILAR. Instituto Pilar. Nossa História. Disponível em: https://institutopilar.org.br/site/?page_id=213. Acesso em: 24 abr. 2022.

_____. Instituto Pilar. Desabotoar. Disponível em: https://institutopilar.org.br/site/?page_id=277. Acesso em: 24 abr. 2022.

INSTITUTO MUNDO AFLORA. Instituto Mundo Aflora. Sobre nós. Disponível em: <https://mundoaflora.org/sobrenos/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

INSTITUTO TERRE DES HOMMES BRASIL. **Ceará: ações e projetos**. Disponível em: <https://www.tdhbrasil.org/acoes-e-projetos/ceara/>. Acesso em 06 mar. 2022.

_____. **TDH mantém Termo de Cooperação Institucional com o Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN)**. 03 dez. 2021. Disponível em:

<https://www.tdhbrasil.org/tdh-mantem-termo-de-cooperacao-institucional-com-o-ministerio-publico-do-rio-grande-do-norte-mprn/>. Acesso em: 06 mar. 2022.

JACQ, Christian. **The Wisdom of Ptah-Hotep**: Spiritual Treasures from the Age of the Pyramids and the Oldest Book in the World. Basic Books, 2006.

JOVENS FACILITADORES DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS. São Paulo, 30 mar. 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/jovensfacilitadores/about/>. Acesso em: 12 mar. 2022.

KONZEN, Afonso Armando. Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade: a prática do encontro antes de sua conformação jurídica. *In: Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade*: uma experiência possível. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

LÉVINAS, Emmanuel. **Alterity and Transcendence**. Londres: The Athlone Press, 1999.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Volume V. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/99635>. Acesso em: 18 maio 2022.

LÔBO, Paulo. Princípio da solidariedade familiar. **Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões**, p. 144-159, 2007. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/78.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

LOMBROSO, Césare. **O Homem Delinquente**. São Paulo: Ícone, 2010.

MACRAE, Allan; ZEHR, Howard. **The Little Book of Family Group Conferences**: New Zealand Style. Intercourse, PA, USA: Good Books, 2004.

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit de; FREITAS, Gilberto Passos de. A Compatibilidade Jurídica e a Importância da Aplicação da Justiça Restaurativa nos Procedimentos de Apuração de Ato Infracional. **Leopoldianum**. Ano 45, 2019, n. 125. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/issue/view/92>. Acesso em: 11 dez. 2021.

MASLOW, A. H. **A Theory of Human Motivation**. 1943. Disponível em: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em 18 set. 2021.

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

MÉNDEZ, Emilio García. Evolución Histórica del Derecho de la Infancia: ¿Por que una historia de los derechos de la infancia? **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização**. Brasil: ILANUD, 2006.

_____. Adolescentes y responsabilidad penal: un debate latinoamericano. **Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal**, vol. 6, n. extra 10, 2000. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2497/20.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MENDONÇA, Patrícia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 21, n. 68, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484>. Acesso em: 16 abr. 2022.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. Editora Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Levantamento anual Sinase 2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.

MUMME, Monica Maria Ribeiro; PENIDO, Egberto de Almeida. **Justiça e Educação: o poder público e a sociedade civil na busca de ações de resolução de conflitos**. Congresso Mundial Sobre Justiça Juvenil Restaurativa, Lima, 2009. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadoriaInfanciaJuventude/Pdf/JusticaRestaurativa/Artigos/Trabalho_Egberto_Penido_Monica_Mumme.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022

MURARO, Leopoldo Gomes. Termo de colaboração e termo de fomento. In: **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NATIONAL ASSOCIATION OF COMMUNITY AND RESTORATIVE JUSTICE. NACRJ. Home. Disponível em: <https://nacrj.org/>. Acesso em 24 abr. 2022.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Direitos Humanos dos Indígenas Crianças: perspectivas para a construção da Doutrina da Proteção Plural**. 2012. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Princípios das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil**: Diretrizes de Riad, Doc. das Nações Unidas n. A/CONF. 157/24 (Parte I), 1990a. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu4-4.html>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil** – Regras de Beijing (1985). Aprovadas pela Resolução nº 40/33 das Assembleia Geral da ONU, de 29 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.social.go.gov.br/files/institucional/Sinase-RegrasdeBeijing.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. **Livro V**. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Ato Infracional e a Natureza do Sistema de Responsabilização. In **Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD, 2006.

PINTO, Simone Matos Rios. **Justiça Restaurativa na Ótica da Teoria do Discurso**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2017.

PNUD BRASIL. **PNUD faz lançamento nacional do Relatório de Desenvolvimento Humano 2020**. 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/pnud-faz-lancamento-nacional-do-relatorio-de-desenvolvimento-hum.html#:~:text=O%20IDH%20do%20Brasil%20cresceu,84%C2%BA%20lugar%20entre%20189%20pa%C3%ADses>. Acesso em 14 fev. 2022.

QUEIROZ, Paulo Eduardo Cirino de. **Da Doutrina 'Menorista' à Proteção Integral: mudança de paradigma e desafios na sua implementação**". Brasília: Conteúdo Jurídico. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.42716&seo=1>. Acesso em: 02 ago. 2018.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROMÃO, Luis Fernando de França. Críticas ao Direito Penal Juvenil. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Políticas Criminais - UFRGS**, vol. 6, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/redppc/article/view/88232/51580>. Acesso em: 04 maio 2022.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação Não-Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Ágora, 2006.

ROSENBLATT, Fernanda Fonseca. Em busca das respostas perdidas: uma perspectiva crítica sobre a Justiça Restaurativa. In: CARVALHO, Gisele Mendes de; DEODATO, Felipe Augusto Forte de Negreiros; ARAUJO NETO, Felix (Orgs.). **Criminologias e política criminal II**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

SALAMON, Lester. A Emergência do Terceiro Setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, vol. 33, n. 1, p. 5-11, janeiro/março 1998.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos; VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Enfrentamento de Vulnerabilidades Infantoadolescentes. **Revista de Direito**. Viçosa, vol. 10, n. 02, 2018, p. 109-157.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Companhia das Letras, 2011, edição Kindle.

_____. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, edição Kindle.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015).

SILVA, Lucas Jerônimo Ribeiro da. **Acesso à Justiça Juvenil e Mapeamento de Conflitos no Direito da Criança e do Adolescente**: diálogo internacional e novas designações à luz da política pública de justiça juvenil restaurativa do município de San Isidro – Argentina. 2017. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-AYVN39>. Acesso em 19 nov. 2021.

SOUZA, Aline Gonçalves; OLIVEIRA, Letícia. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei 13.019/2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**, São Paulo: FGV Direito, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29340/Livro%20MROSC_FINAL_20200622.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 abr. 2022.

SOUZA, Luanna Tomaz de; ALBUQUERQUE, Fernando da Silva; ABOIM, Josilene Barbosa. A Convenção da Criança e os Limites na Responsabilização de Crianças e Adolescentes no Brasil: rupturas e permanências. **Revista Direito e Praxis**, 10, abr.-jun 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/bxP4VtZQryKKH5dj6r4TvJC/?lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SUIÇA. **Swiss Civil Code, of 10 December 1907**. The Federal Assembly of the Swiss Confederation, [1904]. Disponível em: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/20180101/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-24-233_245_233-20180101-en-pdf-a.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

SUMNER, Michael D.; SILVERMAN, Carol J.; FRAMPTON, Mary Louise. **School-Based Restorative Justice as an Alternative to Zero-Tolerance Policies**: lessons from West Oakland. Berkeley: University of California, 2010. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/thcsj/10-2010_School-based_Restorative_Justice_As_an_Alternative_to_Zero-Tolerance_Policies.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

SUTTER, Graziela Laís Tonet. Avaliação da Disseminação da Justiça Restaurativa e a Promoção da Cultura de Paz nas Comunidades da Cruzeiro e Restinga. *In: Justiça Juvenil Restaurativa na Comunidade*: uma experiência possível. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

TERRE DES HOMMES. **For children, their rights and equitable development**. Disponível em: <https://www.terredeshommes.org/>. Acesso em: 06 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apac Juvenil é tema de reunião no TJMG**: unidade pioneira no Brasil, situada em Frutal, adota metodologia humanizada. Belo Horizonte, 09 jul. 2021. Disponível em: <http://200.225.231.16/portal-tjmg/noticias/apac-juvenil-e-tema-de-reuniao-no-tjmg.htm#.YjOTsOrMJD8>. Acesso em: 01 mar. 2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “Terceiro Setor” no contexto neoliberal e as parcerias entre a Administração Pública e Sociedade Civil Organizada no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2015.