

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Gustavo de Melo Silva

IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS ESCOLARES

Belo Horizonte
2022

Gustavo de Melo Silva

IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS ESCOLARES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

320	Silva, Gustavo de Melo.
S586i	Implementação de práticas restaurativas escolares
2022	[manuscrito] / Gustavo de Melo Silva. - 2022.
	195 f.
	Orientador: Eduardo Moreira da Silva.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas – Teses . 3. Justiça restaurativa – Teses.4. Educação - Teses. I. Silva, Eduardo Moreira da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ATA 10ª/2022 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO GUSTAVO DE MELO SILVA

Realizou-se, no dia 07 de outubro de 2022, às 14:30 horas, no Auditório Prof. Baesse, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada "Implementação de práticas restaurativas escolares", elaborada e apresentada por GUSTAVO DE MELO SILVA, número de registro 2018654041, graduado no curso de SERVIÇO SOCIAL. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Eduardo Moreira da Silva - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Ana Paula Karruz (DCP/UFMG) - (videoconferência), Prof. Fernando Gonzaga Jayme (DIREITO-DIC/UFMG), Prof. André Rubião Resende (FDMC) - (videoconferência), Prof. Alexander Cambraia Nascimento Vaz (IDP) - (videoconferência). A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 07 de outubro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Karruz, Professora do Magistério Superior**, em 08/10/2022, às 09:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Moreira da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 10/10/2022, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Rubião Resende, Usuário Externo**, em 10/10/2022, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Usuário Externo**, em 10/10/2022, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Gonzaga Jayme, Professor do Magistério Superior**, em 11/10/2022, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1816017** e o código CRC **58AD68BE**.

Aos trabalhadores da educação.

AGRADECIMENTOS

Muitos são os agradecimentos aos que contribuíram para a realização desta pesquisa:

A Deus, pai de infinita misericórdia e bondade; a Jesus, pela benção da nova existência; aos bons espíritos pelas sugestões, tratamento e intuições;

Aos meus queridos pais, Márcia e Mateus, pelo amor, cuidados, educação, amparo e dedicação; aos meus irmãos Ricardo, Marcelo e Ana Cristina, pelos laços de fraternidade, apoio e incentivo;

À companheira Marta pelo amor, parceria e compreensão; aos filhos Pedro e Lucas por fazerem parte da minha vida;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Ana Paula Karruz, Bruno Reis, Carlos Ranulfo, Leonardo Avritzer, Manoel Leonardo, Marjorie Marona, Marlise Matos e Telma Menicucci;

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política da UFMG, Alessandro e Thaís;

Ao professor orientador Eduardo Moreira, pelas indicações de leitura, paciência e suavidade nas orientações;

Aos professores participantes das bancas examinadoras, Ana Paula Karruz; Mayara Carvalho; Fernando Jayme; André Rubião e Alexander Cambraia pelas pertinentes e valiosas sugestões para melhoria da pesquisa;

À promotora de justiça, Danielle Arlé, que me incentivou a estudar a implementação do Programa NÓS; às servidoras da Secretaria Municipal de Educação, Eliane Villassanti e Letícia de Melo;

Aos amigos e colegas que me incentivaram a seguir adiante.

*A virtude da sociedade atual é o desenvolvimento
intelectual e o vício a indiferença moral.*

Allan Kardec

RESUMO

O tema da pesquisa é implementação de práticas restaurativas escolares. O estudo buscou respostas sobre quais fatores influenciam o exercício de discricionariedade dos agentes envolvidos na implementação de programas de justiça restaurativa escolar.

Ancorada no raciocínio dedutivo, de caráter bibliográfico e propositivo, a investigação aproxima literaturas do campo de implementação de políticas públicas e justiça restaurativa escolar, com o objetivo de apresentar teorias e modelos analíticos de avaliação da implementação.

A literatura aponta que fatores individuais, relacionais, organizacionais, institucionais e contextuais impactam a tomada de decisão dos agentes implementadores e levam a formas distintas de implementação. Os fatores individuais incluem ideias, concepções de mundo, esquemas de interpretação, trajetórias, formação acadêmica, idade, gênero, cor, etc. Os fatores relacionais dizem respeito às interações estabelecidas com os usuários das políticas, com colegas de trabalho, coordenadores, gestores e comunidade do entorno. Já os fatores organizacionais se referem às rotinas, fluxos, recursos, espaços, perfis de gestão. Aspectos institucionais integram as legislações, hierarquias, cargos, funções, regras estabelecidas, objetivos, tecnologias e os fatores contextuais dizem respeito ao tamanho da escola, níveis de ensino, território de localização e clima escolar.

Os resultados apontam que para promover a mudança cultural e organizacional que as práticas restaurativas requerem, os agentes implementadores devem ter capacitação continuada, compromisso com a mudança, energia e adesão, capacidade de ouvir e dar voz a toda a comunidade escolar, compartilhamento de valores, uso de uma linguagem restaurativa, suporte e supervisão das atividades, alterações nos modos de pensar e agir, na gestão do comportamento, no currículo e pedagogia, comunicação da inovação, identificação de pessoas certas para implementação das práticas, alocação de tempo para os trabalhos e fundos de financiamento disponíveis.

Palavras-Chave: políticas públicas, implementação, justiça restaurativa escolar.

ABSTRACT

The research theme is the implementation of school restorative practices. The study sought answers about which factors influence the exercise of discretion of the agents involved in the implementation of school restorative justice programs.

Anchored in deductive reasoning, of a bibliographic and propositional character, the investigation brings together literatures in the field of public policy implementation and school restorative justice with two interrelated objectives: to present theories and analytical models for the implementation of public policies, especially restorative justice programs; to propose a model for evaluating the implementation of school restorative practices.

The literature points out that individual, relational, organizational, institutional and contextual factors impact the decision-making of implementing agents and lead to different forms of implementation. Individual factors include ideas, worldviews, interpretation schemes, trajectories, academic background, age, gender, color; the relational factors concern the interactions established with the users of the policies, with co-workers, coordinators, managers and the surrounding community; organizational factors refer to routines, flows, resources, spaces, management profiles; institutional aspects integrate legislation, hierarchies, positions, functions, established rules, objectives, technologies; and contextual factors relate to school size, education levels, location territory and school climate.

The results indicate that to promote the cultural and organizational change that restorative practices require, implementing agents must have continued training, commitment to change, energy and adherence, ability to listen and give voice to the entire school community, sharing values, use of restorative language, support and supervision of activities, changes in ways of thinking and acting, behavior management, curriculum and pedagogy, communicating innovation, identifying the right people to implement practices, allocating time for work and funding available.

Key-words: public policies, implementation, school restorative justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de avaliação da atuação do burocrata de nível de rua	82
Figura 2 – Janelas de disciplina social	121
Figura 3 – <i>Continuum</i> de práticas restaurativas	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese dos modelos de implementação	51
Tabela 2 – Categorias e variáveis de avaliação	82
Tabela 3 – Comparativo entre as formas de ver o crime	103
Tabela 4 – Visões de responsabilidade	104
Tabela 5 – Indicadores individuais e operacionalização	165
Tabela 6 – Indicadores relacionais e operacionalização	166
Tabela 7 – Indicadores organizacionais e operacionalização	167
Tabela 8 – Indicadores contextuais e operacionalização	167

LISTA DE SIGLAS

- CGF** – Conferência de Grupo Familiar
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CPR** – Câmara de Prática Restaurativa
- DEPIN** – Diretoria de Políticas Interinstitucionais
- DIRE** – Diretoria Regional de Educação
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EMEF** – Escola Municipal de Ensino Fundamental
- EMEI** – Escola Municipal de Educação Infantil
- ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública
- EUA** – Estados Unidos
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- JR** – Justiça Restaurativa
- JRE** – Justiça Restaurativa na Educação
- MPMG** – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
- MVO** – Mediação Vítima-Ofensor
- NÓS** – Núcleo de Orientação e Solução de Conflitos Escolares
- ONG** – Organização Não-Governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RBMA** – Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação
- SMED** – Secretaria Municipal de Educação
- SEE** – Secretaria de Estado de Educação
- SINASE** – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
- TJMG** – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
- UFMG** – Universidade Federal de Minas Gerais
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1 Alternativas ao racionalismo	28
2.2 Ciclo de políticas públicas	32
2.3 Críticas ao <i>policy cycle</i>	41
2.4 Debate <i>top-down</i> versus <i>bottom-up</i>	44
2.4.1 <i>Alguns modelos de análise da implementação</i>	50
2.5 Estudos sintéticos de terceira e quarta geração	56
3. BUROCRACIAS, IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	66
3.1 Fatores que afetam o comportamento dos burocratas de nível de rua	74
3.2 Ideias, valores e representações	83
3.3 Três principais modelos de análise	86
3.3.1 <i>Policy-network</i>	91
4. TROCANDO AS LENTES: DA PUNIÇÃO À REPARAÇÃO	95
4.1 Novo olhar sobre o crime	98
4.2 Conflitos e violências nas escolas	109
4.2.1 <i>Bullying</i>	113
4.3 Justiça restaurativa escolar	116
5. IMPLEMENTANDO A JRE: ETAPAS, DESAFIOS E INDICADORES	124
5.1 Desafios na mudança de cultura	134
5.2 Práticas restaurativas nas escolas brasileiras	142
5.3 Indicadores de avaliação	150
6. MODELO DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO	157
6.1 Indicadores individuais, relacionais, organizacionais e contextuais	162
7. CONCLUSÕES	168
REFERÊNCIAS	174
ANEXOS	190

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a expansão dos estudos sobre políticas públicas tem sido reconhecida por diversos autores, configurando um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e extensão, que se volta para temas e problemas de interesse público, ações governamentais e movimentos sociais, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

É consenso na literatura que a Constituição Federal de 1988 inaugura um momento de reconfiguração do Estado sobre as políticas sociais. Foi nessa época que surgiram novas estratégias de operacionalização, novos parâmetros de execução e novas formas de relacionamento com a população, embasadas nas ideias de expansão dos direitos sociais e estabelecimento de diretrizes para consolidação de serviços públicos que visam garantir mais acesso e distribuição de recursos, através de uma lógica universalista.

Ao longo da década de 1990 ocorreram importantes avanços na dimensão federativa das políticas sociais, especialmente com a entrada de municípios como atores implementadores. Como reflexos da reforma do Estado e da multiplicação de instituições participativas nos três níveis da federação, há uma grande diversidade de atores envolvidos nos processos de produção (formulação, implementação e avaliação) de políticas, incluindo os da sociedade civil, de organizações não governamentais e instituições privadas.

Estudar a ação pública é compreender as lógicas implementadas nas distintas formas de intervenção sobre a sociedade; é o esforço de identificar as relações existentes entre atores públicos e privados; é entender como essa ação ocorre nas dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade.

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está intimamente ligado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que possibilitem o incremento das atividades implementadoras. Assim, um conjunto cada vez maior de pesquisadores têm contribuído para o avanço no conhecimento sobre os processos, os atores e as dinâmicas internas dos Estados, destacando-se as análises sobre a atuação de burocracias, as interações entre elas e os seus interlocutores não estatais e o efeito dessas dinâmicas sobre a produção de políticas públicas em diversas áreas.

Nos anos 1970, a implementação era considerada o elo perdido dos estudos de políticas públicas, que se concentravam mais nos processos de formação de agenda e elaboração. Hoje, o entendimento é de que a implementação não é desconectada da formulação, pois, se de um lado o desenho das políticas requer a previsão de recursos, atores, organizações, instituições,

etc., indicando a necessidade de planejamento, de outro lado há um processo de formulação da política no curso de adaptação a contextos diversos que interferem na implementação.

Assim, a implementação é um processo contínuo que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Os estudos que tratam deste recorte buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, além do papel que diversos agentes tiveram no processo de transformação das políticas públicas.

Porém, a literatura sobre implementação de políticas públicas constata algumas lacunas para as quais este trabalho pretende contribuir, especialmente no que diz respeito ao papel exercido pelos agentes implementadores na linha de frente, no chão de fábrica, ou seja, aqueles funcionários públicos que estão mais próximos dos cidadãos e fazem a intermediação com o Estado, os denominados *burocratas de nível de rua*.

As burocracias de nível de rua podem ser entendidas como as agências através das quais os funcionários públicos interagem diretamente com os cidadãos, utilizando substancial discricção na execução de suas tarefas. As decisões tomadas, rotinas estabelecidas, dispositivos que criam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho *tornam-se* as políticas que implementam, pois os burocratas têm alto grau de discricionariedade¹ e relativa autonomia da autoridade organizacional. O cotidiano deles é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário. Esses sistemas, por sua vez, impactam e influenciam sua capacidade de ação e, conseqüentemente, o processo de implementação.

Considerando o papel fundamental exercido pelos burocratas de linha de frente, a investigação buscou compreender a influência que as ideias, valores e concepções de mundo deles têm na implementação da política de justiça restaurativa escolar. Tomando por base os *insights* da *abordagem cognitiva* de análise das políticas públicas, enfatizam-se as *ideias* compartilhadas pelos atores na construção de sua relação com o mundo. Nessa perspectiva, o foco recai sobre o conjunto de representações e esquemas de interpretação que sustentam as ações públicas, ou seja, as políticas públicas são interpretadas como construídas pelas crenças comuns que definem o modo como os atores (públicos e privados) percebem os problemas sociais e concebem respostas para os mesmos.

Indaga-se, principalmente, sobre quais são as *representações* que os agentes implementadores das práticas restaurativas têm sobre *conflitos escolares*? Como eles

¹ Em contato direto com os usuários, os agentes implementadores podem utilizar procedimentos que diferem das diretrizes traçadas pelos formuladores da política pública, fazendo adaptações e ajustes que consideram necessários. Essa relativa liberdade de fazer escolhas e agir é considerada como exercício de discricionariedade.

constroem, transformam e testam as “soluções” (ou intervenções) para os problemas que enfrentam no cotidiano das instituições de educação?

O tema da pesquisa é avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares. Ancorada no raciocínio dedutivo, de caráter bibliográfico e propositivo, a investigação aproxima literaturas do campo de implementação de políticas públicas e justiça restaurativa escolar, com o objetivo de apresentar teorias e modelos analíticos de implementação que subsidiem a construção de um modelo de avaliação.

O problema de pesquisa que norteou a investigação pode ser resumido na seguinte questão: *Quais fatores influenciam o exercício de discricionariedade dos burocratas de linha de frente envolvidos na implementação dos programas de justiça restaurativa escolar?* A literatura aponta que fatores individuais, relacionais, organizacionais, institucionais e contextuais impactam a tomada de decisão dos agentes implementadores e levam a formas distintas de implementação. Os fatores individuais incluem ideias, concepções de mundo, esquemas de interpretação, trajetórias, formação acadêmica, idade, gênero, raça/cor, etc. Os fatores relacionais dizem respeito às interações estabelecidas com os usuários das políticas, com colegas de trabalho, coordenadores, gestores e comunidade do entorno. Os fatores organizacionais estão relacionados com as rotinas, fluxos, horários, recursos, espaços, perfis de gestão. Os aspectos institucionais integram as legislações que estabelecem e orientam políticas, hierarquias, cargos, funções, regras estabelecidas, objetivos, tecnologias, etc. E os fatores contextuais dizem respeito às variações que podem afetar as ações dos implementadores no nível da rua tais como tamanho da escola, níveis de ensino, território de localização e clima escolar.

A pesquisa propõe quatro categorias de análise para avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares, considerando a atuação (exercício de discricionariedade) dos agentes implementadores como variável dependente² e os fatores³ que influenciam suas ações como variáveis independentes. Na categoria fatores *individuais*, destacam-se, como mais relevantes, as variáveis idade, gênero, raça, formação profissional (incluindo cursos sobre justiça restaurativa), ideias e valores. Em relação aos fatores *organizacionais/institucionais*, consideram-se as regras, rotinas, fluxos, recursos materiais e humanos, condições de trabalho e

² Variável que representa o fenômeno a ser explicado (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Diz respeito aos fatores explicados por serem influenciados ou determinados pela variável independente. É o elemento que surge, altera-se ou desaparece quando o investigador manipula a variável independente.

³ Variável que representa o fator causal de uma teoria (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). É aquela que exerce influência sobre uma outra variável, determinando ou afetando o resultado observado na segunda com alguma precisão e regularidade.

o envolvimento da direção escolar. Na categoria fatores *relacionais*, sugere-se observar os padrões de interações entre os facilitadores e com a comunidade escolar, além do nível de satisfação dos alunos com a participação nos círculos restaurativos. Um outro conjunto de fatores *contextuais* diz respeito às variáveis intervenientes⁴ como tamanho da escola, níveis de ensino, território de localização e clima escolar⁵.

A implementação das práticas restaurativas escolares é entendida como um jogo onde prevalece a troca, a barganha, a negociação, o dissenso e a contradição. Os objetivos são ambíguos, os recursos limitados, a informação escassa e há problemas de coordenação intergovernamental.

O modelo de avaliação proposto mobiliza elementos de duas perspectivas predominantes no campo de análise de políticas públicas, as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Da primeira se extrai a importância das normas, diretrizes e planos de ação previstos, entendendo-os como um conjunto de dispositivos que podem produzir determinados resultados sob certas circunstâncias; guias que permitem *algum* tipo de controle dos formuladores sobre os implementadores, mas que não são determinantes das ações deles.

Da segunda abordagem vem a compreensão de que a ação dos implementadores será influenciada não somente pelo plano, mas por outras variáveis diversas. Assim, a política será conformada a partir da interação entre constrangimentos pré-existent (normas), as ideias, os valores, as visões de mundo dos implementadores e os incentivos previsto no plano.

Considerada como uma proposta de abordagem sintética⁶, grande peso é dado às ideias, pois elas conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos problemas públicos, influenciando suas ações. Parte-se do pressuposto que a interpretação da estrutura normativa da política de justiça restaurativa escolar é influenciada pelas concepções de mundo e condições materiais dos atores que irão executá-la. Assim, a *tese* é que o principal mecanismo a promover a mudança na visão de mundo pretendida pela concepção de justiça restaurativa escolar é a *ação* dos agentes implementadores que atuam nas escolas, supostamente como defensores do novo “paradigma”, num cenário com assimetrias de prerrogativas entre eles.

⁴ Variável colocada em sequência causal, entre as variáveis independentes e a variável dependente, tendo como função ampliar, diminuir ou anular a influência das variáveis independentes sobre a variável dependente (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 211).

⁵ Clima escolar é o conjunto de percepções e expectativas compartilhadas pelos integrantes da comunidade escolar, decorrente das experiências vividas neste contexto. Refere-se à normas, objetivos, valores, relações humanas, organização, estrutura física, pedagógica e administrativa; em suma, diz respeito à atmosfera psicossocial de uma escola.

⁶ Perspectivas de análise que surgiram nos anos 1990 e se utilizam de elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up* no estudo da implementação de políticas públicas.

Considera-se, como hipótese, que a partir da ação (em tese pacificadora) desses burocratas de linha de frente, considerados *líderes* do movimento pela transformação, a percepção de outros atores vai também se alterando (ou aproximando) aos poucos, passando de uma visão punitiva para uma visão mais restaurativa, espraiando-se cada vez mais pela comunidade escolar em direção à comunicação não-violenta, à empatia e aos relacionamentos saudáveis, promovendo o atingimento dos objetivos previstos pelos programas.

Entretanto, como hipótese rival, considera-se que embora os formuladores⁷ da política de justiça restaurativa escolar estejam alinhados em virtude do compartilhamento ideológico, os indivíduos encarregados de implementá-la na ponta podem demonstrar diferenças nas preferências, mantendo as práticas estigmatizantes e excludentes de resolução de conflitos e impactando negativamente na implementação dos programas de justiça restaurativa escolar.

Assim, a discussão sobre o papel e influência dos burocratas envolvidos no processo de implementação das práticas restaurativas escolares é central para se compreender como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas.

Em geral, estudos sobre a implementação de políticas públicas se justificam de diversas maneiras: pelo fato de que ela pode acarretar certa frustração para os decisores, muitas vezes empolgados no propósito de solucionar determinadas questões percebidas como problemáticas pelos cidadãos; pelo reconhecimento de que a política não se traduz em prática e resultado bem-sucedido pela simples disposição de autoridade, mobilização de recursos e *expertise*; pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público; pela demanda de monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; para produzir informações necessárias aos ajustes necessários; e para que a máquina estatal, de complexidade crescente, seja mais amplamente compreendida.

Os maiores desafios neste tipo de estudo são a grande variação conceitual, a ausência de uma teoria geral, as diferentes abordagens teóricas e estratégias metodológicas para abordar o tema, bem como a dispersão de estudos em diversas áreas do conhecimento. Especificamente na área de justiça restaurativa escolar, pesquisar a implementação encontra desafios relacionados com a falta de acúmulo de estudos, a diversidade de possibilidades existentes quanto à natureza e às formas de operar dos programas, as distintas condições objetivas em que

⁷ Os formuladores da política são participantes do Comitê Gestor Interinstitucional, formado por dois representantes de cada instituição partícipe, responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação do Programa NÓS (MPMG, 2018).

eles se desenvolvem e o amplo arco de correntes teóricas e metodológicas em disputa na arena ideológica e política do campo.

Considerando esses diversos desafios, a investigação procura lançar luzes sobre as lacunas referentes ao papel exercido pela burocracia de linha de frente na implementação de políticas públicas, bem como sobre as condições que contribuem ou limitam a eficácia dos programas de justiça restaurativa escolar.

Mas, afinal de contas, o que é justiça restaurativa? Nas últimas décadas do século XX, a justiça restaurativa (JR) emergiu como via alternativa à justiça tradicional, com uma significativa proliferação de programas e projetos. As Resoluções nº 1999/26, 2000/14 e, especialmente a 2002/12, da Organização das Nações Unidas, estabeleceram diversos princípios que oferecem importante orientação para políticos, organizações comunitárias e atores jurídicos envolvidos no desenvolvimento da JR como resposta ao crime e ao desvio.

No Brasil, o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vêm desenvolvendo, desde 2003, parceria no intuito de intensificar o uso de meios alternativos de resolução de conflitos como instrumentos relevantes para o fortalecimento e melhoria da distribuição de justiça.

No que diz respeito ao enfrentamento da violência escolar, os princípios e valores de justiça restaurativa têm sido utilizados desde meados dos anos 1990 para responder a comportamentos desafiadores e danosos, buscando fortalecer a comunidade e acolher as necessidades de alunos e professores.

Por exemplo, no município de Belo Horizonte – Minas Gerais – foi instituído, em 2018, o *Programa NÓS*⁸ nas escolas da rede municipal e estadual de ensino, fruto de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação (SMED), a Secretaria de Estado de Educação (SEE), o Ministério Público (MPMG), o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O município conta com 411 escolas públicas, sendo 181 da rede municipal e 230 da rede estadual. A gestão desse sistema é tarefa de instâncias diversas dos respectivos poderes executivos estadual, com suas secretarias de educação, segurança e assistência social, subsecretarias e diretorias.

Múltiplos são os casos de conflitos escolares que chegam ao sistema de justiça juvenil. Agressões físicas e verbais, atos de *bullying*, subtração de bens, danos ao patrimônio, ameaças

⁸ Núcleos para Orientação e Solução de Conflitos Escolares – Justiça Restaurativa nas Escolas. Ao longo do texto utilizo *Programa NÓS* ou *Programa Justiça Restaurativa nas Escolas*.

e outros, caracterizando-se, em tese, como atos infracionais⁹. As ocorrências registradas acionam diversas instâncias de controle social, representadas pelo sistema de justiça e segurança pública, com interfaces entre a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Guarda Municipal, o Ministério Público, o Poder Judiciário e as instituições de execução de medidas socioeducativas.

O *Programa Justiça Restaurativa nas Escolas*¹⁰ foi criado com base no entendimento de que esse grande e oneroso sistema público é acionado diversas vezes por dia, tomando um tempo precioso dos agentes, que poderia ser utilizado no atendimento de casos mais graves, além de gerar despesas que seriam evitadas se os conflitos fossem tratados no âmbito das escolas, através de intervenções mais preventivas e menos repressivas¹¹.

Assim, a investigação recomenda que se conheçam os objetivos e as percepções dos principais atores governamentais envolvidos no processo de implementação de programas de justiça restaurativa escolar, atentando-se para suas ideias, crenças, valores e uma ampla variedade de ações que executam no cotidiano das instituições escolares. As evidências levantadas poderão habilitar os gestores da política a tomarem melhores decisões em relação à concepção, continuidade, reformulação ou extinção de ações.

Na introdução da tese apresento o tema, o problema de pesquisa, o objetivo geral e a justificativa da relevância de se estudar a implementação de práticas restaurativas escolares, considerando quatro categorias de fatores que influenciam a discricionariedade dos agentes implementadores: individuais, relacionais, organizacionais/institucionais e contextuais. Como será demonstrado na revisão da literatura, esses fatores, em conjunto, impactam nos resultados da política.

No capítulo dois procuro descrever um pouco sobre a trajetória de desenvolvimento do campo de análise de políticas públicas, com foco nos estudos que tratam da implementação. A síntese das pesquisas empíricas aponta que a formulação e a implementação não são estágios separados; que os estudos devem considerar os processos contínuos de decisão que perpassam agências e atores ao longo da produção de políticas; que a análise deve levar em conta a cadeia de decisões em sua complexidade, envolvendo diferentes níveis, diversidade de atores, organizações e instrumentos; que a implementação é um processo altamente interativo, envolvendo interconexões entre múltiplos atores e organizações para que uma política seja

⁹ O artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente considera ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

¹⁰ Mais conhecido como Programa NÓS.

¹¹ Disponível no site da Escola Desembargador Edésio Fernandes/TJMG. <http://www.ejef.tjmg.jus.br/nos/>.

materializada; que diferentes fatores influenciam a implementação de políticas, desde aspectos sistêmicos como forma do estado, crenças e valores nacionais, até características organizacionais, incluindo dimensões pessoais e relacionais que caracterizam os atores envolvidos.

No capítulo três apresento uma breve caracterização da literatura sobre burocracia de nível de rua e o papel das ideias nas políticas públicas, relacionando os muitos fatores que levam à modificação da política na implementação: a capacidade institucional dos agentes implementadores; os jogos políticos de interesses e as barganhas que supostamente moldam a racionalidade técnica dos planos e programas; o incentivo ou resistência de grupos ou setores que possuem interesse ou serão afetados diretamente pela política; a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores; os problemas de coordenação intergovernamental; recursos limitados, etc.

O capítulo quatro trata das práticas restaurativas como alternativas ao tratamento de conflitos, principalmente daqueles oriundos das incivilidades, *bullying* e violência escolar. Constata-se que a JR traz uma verdadeira mudança de paradigma, do retributivo (punitivo) para o restaurativo. Tomando como foco central os danos e necessidades da vítima, do ofensor e da comunidade, trata das obrigações decorrentes desses prejuízos de ordem material e moral. Para tanto, vale-se de procedimentos inclusivos e cooperativos, nos quais são envolvidos todos aqueles direta ou indiretamente atingidos. Especificamente na área de educação, a síntese do capítulo é que as práticas restaurativas lidam com três objetivos interligados: criar ambientes justos e equitativos; nutrir relacionamentos saudáveis; reparar danos e transformar conflitos.

O capítulo cinco traz os resultados de alguns estudos internacionais e nacionais de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares. As pesquisas demonstram que os principais elementos de uma implementação eficaz são as pessoas, o tempo e os recursos disponíveis. Em busca de respostas ao problema de pesquisa, constata-se diversos fatores a influenciarem o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores das práticas restaurativas escolares: capacitação, compromisso com a mudança, energia e adesão; capacidade de ouvir e dar voz a toda comunidade; constante coleta de dados ao longo do processo; compartilhamento de valores; uso de uma linguagem restaurativa; suporte e supervisão das atividades; alterações nos modos de pensar e agir; alterações na gestão do comportamento, no currículo e na pedagogia; comunicação da inovação ao longo do tempo; identificação de pessoas com espírito de liderança para implementação das práticas; alocação de tempo para a realização das atividades e fundos de financiamento disponíveis.

2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas é um ramo das ciências sociais que, apesar de bastante recente, caracteriza-se por significativa diversidade de abordagens analíticas. Essa diversidade se deve à complexidade e multidimensionalidade do seu objeto de estudo. É nessa complexidade que o processo de elaboração de políticas públicas (desenho, implementação e avaliação) é considerado não apenas como exercício técnico e racional de definição de objetivos e alocação de mecanismos de intervenção sobre um problema, mas também resultado de exercícios de interação entre diferentes atores (MOTA, 2021).

A história da ciência das políticas públicas é curta, porém com um passado longínquo. Existem políticas públicas e aconselhamento político desde os primórdios, especialmente desde o período renascentista. Entretanto, essas práticas eram frequentemente parciais, pouco objetivas e sem base científica. Apenas no final do século XIX e início do século XX, concomitante ao desenvolvimento de diversas ciências sociais, surge, nos Estados Unidos (EUA), uma maior conscientização em relação aos problemas sociais, bem como a crescente necessidade de desenvolvimento de uma linha de pensamento filosófico de orientação pragmática e instrumental. É neste contexto que surgem os primeiros apelos ao desenvolvimento de uma *policy orientation*, inicialmente através de autores como Charles Merriam, Robert Lind e Robert Merton, tal como reconhecido por Lasswell (1956).

A política pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, pulando as etapas seguidas pela tradição europeia que se concentrava mais na análise sobre o Estado e suas instituições e menos na produção dos governos (SOUZA, 2006).

A disciplina surge como subárea da ciência política e abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo político. Segundo Souza (2006), o primeiro caminho foi trilhado por Madison, que tinha o foco no estudo das instituições, consideradas como fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho surgiu com Paine e Tocqueville, que percebiam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o bom governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política que visa entender como e por quê os governos optam por determinadas ações.

A introdução da política pública como ferramenta das decisões de governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia. Nos EUA, inicia-se com Robert McNamara, que estimulou a criação da *RAND Corporation*, organização não governamental (ONG) considerada

fundadora dos *think-thanks*¹² e financiada com recursos públicos (SOUZA, 2006). Entretanto, a efetiva afirmação da ciência das políticas públicas só ocorreria em meados dos anos 1960, na esteira do crescimento do *Welfare State*¹³, da crescente aposta governamental no planejamento e avaliação de grandes programas públicos, da criação de programas de ensino e investigação, das associações e jornais científicos destinados à disciplina (MOTA, 2021). A área contou com quatro grandes pais fundadores: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

O movimento inicial de constituição da preocupação com as políticas é usualmente relacionado aos trabalhos do cientista político norte-americano Harold Lasswell, que realizou pesquisas sobre a mídia e as comunicações entre os anos 1930 e 1970. Partindo da ideia de que a política se refere a *quem obtêm o que, quando e como*, Lasswell baseava sua análise no interior do behaviorismo, considerando que os elementos importantes de serem analisados se encontravam no comportamento dos indivíduos (MARQUES; FARIA, 2013).

Ao longo das suas pesquisas, o autor introduziu a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), no intuito de relacionar conhecimento científico e produção empírica dos governos, bem como estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governantes. O movimento buscava estabelecer métodos científicos voltados para o estudo sistemático das questões relacionadas às práticas de governo: um campo orientado para a resolução de problemas concretos das mais diversas áreas de políticas públicas.

Lasswell (1951) apresenta a *policy orientation*, pressupondo a necessidade de construção de uma disciplina que abrangesse três características: orientada explicitamente para problemas concretos, em contextos específicos, considerados em termos de análise e recomendações; uma ciência multidisciplinar, pois quase todos os problemas políticos ou sociais têm múltiplos componentes, vinculados a várias orientações; orientada para valores como o *ethos*¹⁴ democrático e a dignidade humana. Em outras palavras, conhecimentos multidisciplinares que rompessem com as divisões disciplinares existentes; uma orientação para resolução de problemas; uma ciência social aplicada, pragmática e explicitamente normativa que reconhece que nenhum problema social está isento de elementos valorativos, uma vez que lida com relações sociais e interpessoais (DELEON; MARTELL, 2006; MOTA, 2021).

¹² Instituições de pesquisa que atuam em diversas áreas como segurança internacional, globalização, governança, economia, meio ambiente, saúde, redução de desigualdades, etc., produzindo informações que contribuem para que formuladores de políticas públicas tomem decisões baseadas em evidências.

¹³ Estado de bem-estar social: uma forma de organização política e econômica que posiciona o Estado como um agente responsável por promover o bem-estar econômico e social da população, garantindo saúde, educação, habitação, renda e seguridade social.

¹⁴ Conjunto de traços e modos de comportamento que conformam o caráter ou a identidade de uma coletividade; síntese dos costumes de um povo, identidade de uma nação.

Lasswell tinha como preocupações entender as consequências da ação governamental: o que acontece? Para quem? E por que? O autor buscou elaborar uma estrutura conceitual que possibilitasse pesquisas sobre o processo político, ampliando a importância do conhecimento na produção de políticas públicas e entendendo que este processo não termina na tomada de decisão, mas se perpetua.

Embora tenha estabelecido que o conhecimento é transversal ao processo formativo da *policy science*, o autor mantém sua esfera participativa exclusiva aos especialistas, ao governo, desconsiderando outros atores e elementos importantes, tais como as relações de poder e a influência da política (SOUZA, 2006).

Outra contribuição fundadora dos estudos de políticas que se desenvolveu de forma paralela foi dada por Herbert Simon (1947), no campo da teoria das organizações. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos (*policy makers*), argumentando que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para o autor, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada, pois eles têm informação incompleta, falta tempo para a tomada de decisões e os interesses pessoais podem influenciá-los. Entretanto, essa limitação poderia ser maximizada através de um conjunto de regras e incentivos que viessem promover a conformidade do comportamento dos atores na direção dos resultados desejados, evitando a busca de interesses próprios (*apud* MARQUES; FARIA, 2013; SOUZA, 2006).

Lindblon (1979), por sua vez, questiona a ênfase racional de Lasswell e Simon, propondo outras variáveis na formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

O autor desenvolveu a visão da política como um processo incremental. Baseado em pesquisas empíricas, o argumento é que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero, mas sim de decisões marginais e incrementais, sem considerações sobre inovações ou mudanças substantivas. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas ou de reverter a rota de políticas atuais (LINDBLON, 1979; SOUZA, 2003).

David Easton (1953), por sua vez, contribuiu para a área definindo a política pública como um sistema¹⁵, uma relação entre formulação, resultados e ambiente, que recebe influências dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse.

O modelo de Easton é utilizado para analisar causas e consequências das políticas públicas, que são vistas como *output* do sistema político. O sistema político é composto de estruturas e processos (instituições e atividades) interrelacionados que funcionam para alocar valores da sociedade. Esse sistema transforma demandas (*inputs*) em decisões (*outputs*) que têm efeito sobre o ambiente e podem impactar o caráter do sistema político (EASTON, 1953; MARQUES; FARIA, 2013).

A análise política, como um conjunto de dispositivos de pesquisa que visava fornecer as receitas do bom governo, distanciou-se progressivamente de sua orientação operacional para se tornar uma disciplina da ciência política. Esperava-se que a *policy science* substituísse os estudos políticos tradicionais, no escopo de integrar a teoria e prática políticas, sem cair na esterilidade de investigações meramente legais.

Neste período inicial, as ciências políticas consistiam em um esforço acadêmico voltado ao desenvolvimento de metodologias e teorias sofisticadas, envolvendo análises rigorosas baseadas em métodos quantitativos capazes de viabilizar a investigação sobre as relações governamentais e projetar soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica (CAPELLA, 2015).

Na primeira geração de estudos, diversos esforços foram conduzidos para o desenvolvimento de técnicas e métodos de análise das políticas públicas, aplicando conhecimentos oriundos da engenharia, pesquisa em operações, matemática aplicada, estatística e economia. Este período foi caracterizado pelo predomínio da técnica, fundamentada na crença de que qualquer problema poderia ser resolvido através de uma análise minuciosa, decompondo suas partes em unidades menores, o que ficou conhecido como *ciclo de políticas públicas*.

Nos primeiros estudos do campo, concebia-se a ação estatal como racional, baseada sob uma sucessão de passos lógicos (*policy cycle*), que se iniciavam com a definição do problema,

¹⁵ Ao formular o conceito de sistema político, David Easton fez analogia com o sistema de um organismo vivo. A premissa, estabelecida em *The political system*, era de que o funcionamento de uma parte não pode ser compreendido inteiramente sem referência ao modo pelo qual o todo opera. Logo, deve-se encarar a vida política como um sistema de atividades interrelacionadas que influenciam, em um grau a ser determinado empiricamente, como as decisões são formuladas e executadas pela autoridade constituída. O sistema político é entendido como a estrutura responsável por converter as demandas, reivindicações e os apoios (*inputs*) em políticas, em respostas, em decisões definitivas (*outputs*). Uma vez tomadas, essas decisões impactariam o próprio sistema político, alimentando futuras demandas e futuros apoios (mecanismo de *feedback*).

a identificação de suas causas, o desenho de alternativas de ação e a escolha de uma delas com base na análise de custo-benefício. A noção de ciclo de política pública, presente na obra seminal de Laswell, orientava tanto as pesquisas que buscavam explicar o processo como a ação pública (FARAH, 2018).

Essa perspectiva de etapas ou fases é baseada na ideia de que todas as políticas passariam pelos mesmos estágios (formulação, implementação, avaliação), simplificando e facilitando o entendimento do processo de *policy-making*¹⁶.

O período clássico dos estudos sobre políticas públicas, que vai do início dos anos 1960 até o final dos anos 1970, foi caracterizado por explicações baseadas na ideia de ciclos ou etapas, com análises concentradas sobre o processo decisório (BRASIL; CAPELLA, 2016). Entretanto, no desenvolvimento do campo ao longo dos anos, essa perspectiva recebeu várias críticas e reformulações, conforme veremos mais adiante.

Foi nessa década que a ciência das políticas públicas se afirmou para além das fronteiras dos EUA, sobretudo em países como Reino Unido, Alemanha e países Baixos¹⁷, embora com algumas resistências iniciais e desilusões subsequentes, principalmente devido ao foco economicista. Os principais desenvolvimentos das *policy sciences* na Europa foram os estudos de implementação, sobretudo numa perspectiva de rede, com múltiplos atores participando, bem como métodos participativos de análise (MOTA, 2021).

O desenvolvimento teórico do campo de estudo das políticas públicas é marcado, neste período, pela centralidade dos debates em torno do processo decisório. Essa perspectiva, dominante nos anos 1960, ficou conhecida como “guinada analítica” (*analycentric turn*), pois privilegiava uma visão racional do processo decisório e entendia a produção de políticas públicas como um processo lógico, técnico e neutro (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Assim, a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas foram regidas sobre o pressuposto analítico de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

Entretanto, com o passar dos anos, algumas das premissas iniciais das *policy sciences* se mostraram falhas. A visão elitista, que via o processo de produção de políticas através de especialistas treinados, detentores do conhecimento, que se utilizam de técnicas e ferramentas

¹⁶ Elaboração de políticas públicas, que envolve a formulação, implementação e avaliação.

¹⁷ Holanda do Sul, Holanda do Norte e mais dez províncias formam os Países Baixos. Os exemplos mais claros dessa tendência são as obras de Michael Hill no Reino Unido, de Fritz Scharpf ou de Benny Hjerm e seus associados, na Alemanha, e de um vasto conjunto de escolas nos Países Baixos (MOTA, 2021).

para resolução de problemas governamentais, restringia a participação dos cidadãos e conflitava com a ideia de fortalecimento dos valores democráticos. Além disso, o projeto inicial das *policy sciences* continha uma tensão permanente entre valores políticos e a almejada objetividade científica, haja vista que a ciência pressupõe um mundo objetivo, independente do olhar do observador, enquanto o mundo da política envolve a percepção do pesquisador através de seus valores, crenças e ideologias (CAPELLA, 2015).

Ao longo do desenvolvimento das pesquisas empíricas, diversos autores chamaram a atenção para as deficiências da análise racional positivista no processo de política pública, destacando a existência de limitações informacionais e cognitivas por parte dos analistas. Criticavam, principalmente, o *polyce cicle* como uma sucessão de passos baseados na identificação inequívoca de um problema público, apontando que *valores* e a *política* interferem na definição do problema, na escolha de alternativas e na formulação da política. Assim, o processo de *policy-making* não é linear e unidirecional, mas incremental, envolvendo tentativa e erro, o que desmonta a ideia clássica de planejamento racional (FARAH, 2018).

Majone (1989) é um dos autores pós-positivistas¹⁸ que vai tecer fortes críticas ao modelo positivista e racionalista de políticas públicas. Segundo ele, essa perspectiva se originou de duas formas de pensar que se aproximaram nos anos 1960 e estruturaram os estudos iniciais do campo. A primeira delas é o decisionismo, baseado na perspectiva do ator racional¹⁹ desenvolvido, originário da economia e com forte influência sobre a administração.

O decisionismo entende a análise de políticas públicas como atividade essencialmente técnica, na qual poucos atores são encarregados de produzir políticas através de escolhas racionais. Nos anos 1950, essa perspectiva foi incorporada ao campo nascente de políticas públicas, através do entendimento de que caberia ao analista aplicar métodos científicos visando maximizar os resultados das políticas.

Segundo Majone, essa visão do sujeito técnico que toma decisões de forma mais racional possível é enganosa, pois a análise de políticas públicas é antes um processo que envolve argumentação em torno de ideias, mais do que propriamente análise meramente racional sobre problemas.

¹⁸ Pós-positivistas acreditam que o conhecimento humano não é baseado no incontestável, em bases pétreas, mas sim em hipóteses. Como o conhecimento é inevitavelmente hipotético, suas suposições podem ser modificadas ou descartadas no decorrer de novas investigações. O pós-positivismo é uma forte crítica ao positivismo, argumentando que toda teoria deve mudar com base em evidências.

¹⁹ O modelo do ator racional consiste em analisar o processo decisório a partir da visão de que o Estado é o gestor único da decisão. O Estado é visto como um organismo indivisível e independente, que trata a decisão como um jogo de perdas e ganhos, escolhendo racionalmente a opção mais vantajosa.

A segunda influência veio do campo da ciência política, de um modelo que entende as políticas públicas como resultado das disputas entre diferentes interesses e pressões no sistema político. De acordo com essa perspectiva pluralista²⁰, parlamentares, burocratas e grupos de interesses dominantes, ligados a diferentes setores da atividade econômica, seriam os responsáveis pela condução do processo de produção de políticas públicas.

Entretanto, no entendimento de Majone, mesmo quando um ator ou grupo segue seus próprios interesses, ele precisa justificar suas escolhas, apelando para aspectos técnicos, intelectuais ou mesmo para a opinião pública. Assim, a abordagem centrada no interesse dos atores não considera o processo paralelo de debate e argumentação que acompanha todas as fases de uma política. Na análise de uma política, importam não apenas os interesses dos atores, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, considerando que as políticas são feitas de *linguagem*. Para além de solucionar problemas de forma tecnocrática, analisar políticas significa aproximar fato e valor, coletar evidências, desenvolver argumentos e persuadir amplas audiências em torno de ideias.

No discurso político existem diversas formas de representar estrategicamente um problema e cada uma dessas formas é uma linguagem específica. Cada ator envolvido numa política procura definir o problema a ser enfrentado de forma a privilegiar as ações que preferem desenvolver, isto é, cada ator desenvolverá uma representação de mundo favorável às suas habilidades, conhecimentos e curso de ação (MAJONE, 1989).

Essa perspectiva muito se relaciona com a construção de um modelo de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares, considerando que o uso de uma *linguagem restaurativa* é um dos indicadores para se observar as mudanças ocorridas na forma como os atores lidam com os conflitos dentro das escolas. Ao serem implementadas, as práticas restaurativas estão contribuindo para alterar significativamente a forma como as pessoas se expressam e interagem? É possível constatar mudanças no uso de uma linguagem punitiva para uma linguagem restaurativa? Quais são as ideias e representações dos implementadores sobre justiça restaurativa escolar?

Stone (2002) também critica o racionalismo, argumentando constituir-se em um modelo de comportamento da escolha racional que falha em explicar decisões complexas tomadas ao longo de uma política. O modelo racionalista é baseado em uma sociedade de mercado, isto é,

²⁰ Os pluralistas veem a sociedade como uma coleção de indivíduos e grupos que competem pelo poder político. Robert Dahl desenvolveu a teoria do Estado como uma arena neutra para disputa de interesses. A abordagem pluralista sugere que o Estado democrático moderno age em resposta às pressões que recebe de uma variedade de interesses relacionados.

uma sociedade na qual indivíduos efetuam trocas em busca de bem estar, e não na noção de comunidade política, que reúne indivíduos em torno de crenças e questões compartilhadas. Há, nesses e em outros questionamentos, o embrião das teorias alternativas que passaram a disputar espaço com a tradição racional-positivista (FARAH, 2018).

Em resumo, a visão produtivista sobre as políticas entende que programas e projetos são desenvolvidos de forma linear e sequencial e não de modo dinâmico e relacional. Assim, o projeto racionalista falha em capturar a essência da política que se constitui na disputa de *ideias*, principalmente através da argumentação e linguagem.

2.1 Alternativas ao racionalismo

O modelo *Garbage Can*, proposto por Cohen, March e Olson (1972), não vê o processo de tomada de decisão como uma sequência que começa com um problema e termina com uma solução, mas pelo contrário, as decisões são vistas como efeitos de uma cadeia independente de eventos dentro de uma organização.

Os autores entendem a organização como um conjunto de escolhas procurando por problemas; questões procurando por situações decisórias na quais poderão se expressar; soluções procurando por questões às quais elas devem responder; e decisores procurando por trabalho.

A oportunidade de escolha é vista como uma lata de lixo na qual várias espécies de problemas e soluções são jogadas, assim que geradas. O modelo aponta que muitas soluções são criadas e jogadas fora por falta de problemas a serem solucionados, mas depois são encontradas na “lata de lixo”, servindo para resolverem problemas atuais ou futuros.

A cultura das instituições é entendida como uma anarquia organizacional, pois os processos de tomada de decisão podem ter muitas soluções e incertezas e os indivíduos entram e saem a toda hora, assumindo muitos papéis. Diante dessas limitações, os gestores escolheriam o problema a ser “resolvido”.

O modelo sugere quatro consequências que podem ocorrer a partir do processo de tomada de decisão: as soluções podem ser propostas mesmo quando os problemas não existem; as escolhas são feitas sem a solução de problemas; os problemas podem persistir sem serem resolvidos; alguns problemas são resolvidos (COHEN; MARCH; OLSON, 1972).

Outra perspectiva de análise das políticas públicas que surge a partir dos anos 1980 e também marca uma das inflexões ocorridas é o neoinstitucionalismo, em suas três vertentes²¹. Skocpol (1995) foi uma das primeiras a tentar organizar as bases dessa perspectiva. Ao contrário do que defendem pluralistas²² e marxistas²³, a autora entende que o Estado não se submete simplesmente a interesses localizados da sociedade, oriundos de classes ou grupos de interesse. As ações dos funcionários estatais obedecem à lógica de reprodução do controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação sobre o ambiente que o circunda.

A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas daquelas demandadas pelos atores sociais. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre a informação. Assim, as decisões públicas trazem a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade (SKOCPOL, 1995).

Ao estudar o surgimento das políticas sociais nos EUA, a autora ressalta a autonomia que os funcionários estatais têm em relação a outros interesses sociais, apontando que os burocratas trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas *ideias*, às necessidades de suas carreiras e organizações, buscando compatibilizar seus interesses com outros interesses sociais. A capacidade que eles têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam.

Skocpol sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. Esse efeito *feedback* das políticas têm duas dimensões: as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando as possibilidades para iniciativas futuras e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político

²¹ Em resumo, o neoinstitucionalismo destaca o papel das instituições formais e informais na determinação da conduta dos atores, ora enfatizando o papel das instituições na inibição do auto interesse (escolha racional), ora a relevância de quadros normativos e culturais como referencial para a ação individual (sociológico), ora ainda destacando o papel de trajetórias prévias nas escolhas de alternativas e a relevância das instituições para a regulação de conflitos e de assimetrias de poder (histórico) (FARAH, 2018).

²² De forma bastante sucinta, o pluralismo concebe as sociedades de democracia liberal como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é soberano. O modelo adota o conceito de grupo de interesse como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. As demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão vão delinear as políticas públicas (*outputs*). Os governos e suas políticas são vistos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade e o Estado como entidade neutra, cuja função é promover a conciliação de interesses que interagem na sociedade, seguindo a lógica de mercado (DAHL, 1988).

²³ Também de forma sintética, a análise marxista parte das relações entre economia, classes sociais e Estado. As relações de classe são relações de poder, constituindo o instrumento analítico para interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais surgem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado entendido como comitê destinado a gerir os negócios comuns da burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de autonomia relativa, mas que vela, em última instância, pelos interesses do capital (ROCHA, 2005).

subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças a defenderem sua continuação e expansão. O *feedback* positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares.

O neoinstitucionalismo coloca acento sobre duas dimensões importantes da ação pública: 1) *As instituições como fator de ordem*: as regras, rotinas e os modos operatórios padronizados são um fator de ordem na atividade política, reduzindo o caos da competição. Entretanto, a existência de regras não significa que a ação política é completamente determinada, nem que os indivíduos estejam presos nas rotinas, pois as regras são múltiplas (e frequentemente contraditórias), oferecendo aos atores inúmeras ocasiões de escolha; 2) *A política como interpretação do mundo*: as regras não são somente formas organizacionais, rotinas, papéis, tecnologias, etc., em torno das quais a política é construída, mas também crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e rotinas (ROCHA, 2005).

Em resumo, o neoinstitucionalismo chama a atenção para o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Uma questão que emerge como importante nessa abordagem analítica é que o papel da burocracia pública está relacionado com diversos fatores a influenciarem suas ações. Assim, entender quais fatores influenciam as ações dos burocratas, mais especificamente daqueles que atuam na linha de frente da implementação de práticas restaurativas escolares, é o problema de pesquisa que proponho investigar.

Considerando os apontamentos do neoinstitucionalismo, entende-se que as regras, rotinas e fluxos previstos no funcionamento das escolas podem ser vistos como parâmetros organizadores das ações dos agentes implementadores, mas não como determinantes das escolhas feita por eles na implementação das atividades, pois outros fatores também influenciam a tomada de decisões, tais como as ideias, crenças, valores e conhecimentos que têm sobre as melhores “soluções” para os conflitos escolares, representações sobre disciplina punitiva versus restaurativa, sobre o uso de círculos restaurativos e outras ferramentas que se utilizam no cotidiano das instituições (LIPSKY, 2019; MULLER; SUREL, 2002; LIMA; D’ASCENZI, 2017).

Importante considerar ainda que fatores relacionados aos estímulos e alianças entre grupos defensores da continuação e expansão da política de justiça restaurativa escolar também servirão de base para interpretação do *sentido da política*, influenciando a forma como os agentes implementadores traduzem os objetivos dos programas em ações cotidianas, reproduzindo ou não as boas práticas (SABATIER; JEKINS-SMITH, 1993).

Como visto de forma sucinta, os autores do neoinstitucionalismo retomam o papel explicativo das *ideias* na produção de políticas públicas, de forma que *policymakers* aprendem com o sucesso ou insucesso das políticas anteriores e agem conforme as ideias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam (ROCHA, 2005).

A partir dos anos 1980, novas perspectivas passaram a destacar a influência das ideias, da linguagem e da argumentação na produção de políticas, abrindo espaço para a chamada “guinada argumentativa”²⁴ (BRASIL; CAPELLA, 2016). Muitos foram os críticos que manifestaram insatisfação com a orientação tecnocrática positivista²⁵ que a disciplina havia tomado nas décadas anteriores, congregando-se como “pós-positivistas”²⁶.

Os pós-positivistas formaram um grupo discrepante de estudiosos, unidos pelo propósito comum de produzir uma análise de problemas públicos, de processos e resultados da *policy-making* (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Argumentam, em geral, que os analistas políticos convencionais, forjados na economia do bem-estar²⁷, estão desorientados com a obsessão pela análise quantitativa, a separação objetiva entre fatos e valores e as conclusões generalizáveis e independentes de contextos sociais particulares.

Para os pós-positivistas, a reflexão subjetiva, a análise normativa e a argumentação são ferramentas mais úteis para a compreensão das políticas públicas. Entretanto, não descartam a análise empírica positivista, argumentando que ela precisa ser combinada com a análise normativa pós-positivista, pois as duas são inseparáveis.

Os autores dessa perspectiva também fazem objeção à análise positivista em termos éticos, alegando que ela promove uma gestão política de cima para baixo, sufocando a democracia e a participação. Para eles, deve-se promover o acesso e explicação dos dados a todas as partes, empoderar o público na compreensão das análises e na promoção do discurso político sério, de forma que o analista político tem um papel mais de facilitador do que de *policy-maker* (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

²⁴ A guinada argumentativa no campo de políticas públicas insere-se em um debate mais amplo das ciências sociais, que ocorre a partir de 1980. Essa perspectiva enfatiza o papel das ideias no processo de produção de políticas públicas, combinando elementos como instituições, atores, ideias, fatores socioeconômicos, políticos, entre outros (CAPELLA, 2015).

²⁵ Os positivistas defendem, em termos metodológicos, a aproximação das ciências sociais com as ciências naturais, com foco na utilização de métodos quantitativos, no teste de hipóteses e na estimação estatística dos modelos.

²⁶ A corrente pós-positivista defende o uso de estratégias metodológicas qualitativas que permitam a compreensão dos significados, a análise das subjetividades, das ambiguidades e interpretações.

²⁷ Para os analistas de políticas públicas, de caráter economicista, os indivíduos são os melhores juizes do seu próprio bem-estar. O bem estar pode ser mensurado adequadamente, seja em termos monetários ou de utilidades e o bem-estar social é definido como a soma do bem-estar de todos os indivíduos da sociedade.

Os argumentos são, portanto, a unidade básica de análise no pós-positivismo, e o discurso, ou análise discursiva, é sua metodologia principal. Persuadir pela argumentação desempenha papel fundamental em cada estágio do processo político, que é essencialmente exercício “retórico e interpretativo”, no qual os protagonistas se envolvem em discursos que têm por objetivo tanto definir quanto promover suas ideias e interesses.

O ponto mais importante das análises pós-positivistas é que elas são sensíveis às realidades confusas ou caóticas do processo da política pública, diferentemente de suas contrapartes positivistas, que tendem a ter uma concepção ordeira, até mesmo mecanicista, do reino da política. Para os positivistas, os problemas políticos são em grande parte questões técnicas que podem ser tratadas de maneira efetiva tão logo se encontre a solução certa mediante uma análise técnica rigorosa. Os pós-positivistas assinalam, corretamente, que a análise técnica precisa ser complementada pelo estudo de uma gama de outros fatores, incluindo os conflitos decorrentes dos diferentes valores e interesses (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 34).

Assim, indaga-se sobre quais são os conflitos vivenciados na implementação das práticas restaurativas escolares? Quais valores e interesses estão em disputa no campo? Como eles influenciam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores? Mais adiante, no terceiro capítulo, retomo esta discussão, com foco no papel exercido pelos burocratas de nível de rua e a influência das ideias na configuração das políticas públicas.

Mas antes disso faz-se importante trazer à discussão alguns elementos que formam as políticas públicas, no intuito de recortar e delinear aqueles que mais nos interessam.

2.2 Ciclo de políticas públicas

Na literatura do campo é comum encontrar referências ao caráter polissêmico do termo *política*. Ele cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*) (LOWI, 1972).

A primeira distingue o mundo da política e o da sociedade civil, considerando que a fronteira entre os dois, sempre fluida, pode variar entre os lugares e as épocas. *Polity* refere-se ao ambiente político-institucional onde acontecem os processos sociais. Nessa dimensão institucional se consideram as regras formais (leis, estatutos) e informais (cultura, hábitos) que de alguma maneira condicionam o comportamento das pessoas (SECHI; COELHO; PIRES, 2019).

Politics designa a atividade política em geral, como a competição para obtenção de cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização. É a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem; está relacionada com a atividade e a competição políticas.

O termo *policy* expressa o terceiro sentido da palavra “política” e está relacionado com orientações para a *decisão e ação*. É o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos explícitos (MULLER; SUREL, 2002; SOUZA, 2006).

O estudo da ação pública situa-se, principalmente, no quadro da terceira acepção, a de *políticas*. Assim, busca-se, nesta investigação, lançar um olhar sobre a ação pública em seu conjunto, a partir de um ponto de vista daquilo é o centro de gravidade da esfera política, ou seja, a implementação de políticas públicas.

Mas o que é uma política pública? Na literatura especializada não há consenso quanto à definição, sendo que qualquer tentativa será arbitrária. As definições de políticas públicas geralmente assumem uma visão holística do tema, através de uma perspectiva de que o todo é mais importante que do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, ainda que haja diferenças quanto à importância de cada um desses fatores (SOUZA, 2006).

De acordo com Souza (2006), Mead (1995) define política pública como um campo dentro do estudo da política que tem por objetivo analisar o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) estabelece que as políticas públicas são um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) define a política pública como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza o conceito como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A mais clássica das definições é atribuída a Lowi (1972), que conceituou a política pública como uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.

Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p. 28).

De forma geral, pode-se dizer que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um *problema público*. Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e há expectativa de que se possa alcançar uma situação melhor. Para que seja considerado “público”, o problema deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em resumo, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram como situação inadequada e relevante para a coletividade (SECHI; COELHO; PIRES, 2019).

Em geral, três aspectos permitem especificar a noção de política pública: 1) um quadro normativo de ação; 2) que combina elementos de força pública e de competência e; 3) que tende a constituir uma ordem local. Assim, uma política é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem sua substância; por elementos de decisão ou alocação de recursos de maneira mais ou menos autoritária ou coercitiva; por um sistema concreto de ação no interior do qual os atores vão mobilizar recursos diversos a serviço de estratégias complexas de poder que visam realizar os objetivos mais ou menos explícitos (MULLER; SUREL, 2002).

Este é o conceito utilizado por esta pesquisa: a política de justiça restaurativa escolar apresenta um quadro normativo de ação que determina responsabilidades e tende a produzir uma nova forma de lidar com os conflitos escolares através da implementação de práticas restaurativas.

Na literatura clássica, o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como *policy cycle*, é geralmente apresentado como um esquema de visualização e interpretação que organiza a política em fases sequenciais. A ideia é que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: montagem de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação (LASSWELL, 1951; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O precursor do *policy cycle* foi Lasswell (1956), no livro *The Decision Process*. Em geral, a literatura apresenta cinco etapas²⁸ da *policy-making*, nas quais o princípio operativo subjacente à noção do ciclo político é a lógica da resolução aplicada de problemas (JANNUZZI, 2016).

A primeira etapa, *Definição da Agenda Pública*, é provavelmente o mais crítico dos estágios do ciclo de políticas públicas, pois se refere à forma como os programas surgem, tornando-se parte da atenção dos governos. O que acontece nesse estágio inicial vai impactar todo o processo político e seus resultados. O modo como os problemas serão reconhecidos, se é que serão, são determinantes na forma como os *policy-makers* vão tratá-los (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Essa etapa corresponde aos diversos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade de ação governamental para sua solução. Na identificação de problemas e seu agendamento a nível público, participa um vasto conjunto de atores interessados num determinado domínio de políticas, tais como partidos, meios de comunicação, *think-tanks*, atores políticos, grupos de interesse e cidadãos (MOTA, 2021).

Os primeiros estudos no campo das Ciências Políticas muitas vezes presumiam que os problemas tinham uma existência “objetiva” e estavam, em certo sentido, esperando ser reconhecidos pelo governo, que o faria na medida em que o seu entendimento e a sua capacidade de ação aumentassem. Entretanto, estudos posteriores, na tradição pós-positivista, admitiram que o reconhecimento de problemas se configura acima de tudo como um processo socialmente construído, já que envolve a criação de definições aceita de normalidade e do que é desvio indesejável desse status. [...] Por isso, em sua visão, o reconhecimento de problemas não é um simples processo mecânico de identificar desafios e oportunidades, mas um processo sociológico em que os “quadros” ou conjuntos de ideias têm significado crítico dentro dos quais operam e pensam os governos e atores não governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 104).

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), os primeiros estudos sobre a montagem de agenda partiram do pressuposto de que as condições socioeconômicas levam ao surgimento de conjuntos particulares de problemas para os quais os governos, eventualmente, dão

²⁸ Faço aqui uma breve caracterização dessas etapas, considerando que o foco da pesquisa recai sobre a implementação, “fase” que está relacionada também, como veremos, com a formulação. No capítulo 3 exploro melhor os principais modelos de análise que considero úteis na busca por respostas ao problema de pesquisa.

respostas, isto é, que a estrutura econômica de uma nação determina os tipos de políticas públicas adotadas pelo governo.

Nos anos 1980 surge uma segunda explicação que incluiu fatores *políticos e econômicos* na montagem de agenda, sugerindo que eles devem ser estudados em conjunto, na medida em que esses eventos podem afetar o tempo e o conteúdo de iniciativas políticas específicas.

Outra corrente que surge, a pós-positivista, considera que os problemas públicos que constituem a montagem de agenda são construídos no reino das ideias públicas e privadas, distantes das condições econômicas ou de outros processos como a industrialização e a sindicalização.

Nessa visão, para se entender a montagem de agenda será preciso conhecer de que modo os indivíduos ou grupos determinam demandas por uma dada política, às quais o governo dá respostas, ou seja, identificar as condições sob as quais essas demandas surgem e como são articuladas nos discursos políticos dominantes.

Ainda outra vertente que surge é a do “funil de causalidades”, modelos multivariáveis desenvolvidos por autores como Anthony King (1973), na Grã-Bretanha, Richard Rofferbert (1974), nos EUA, e Richard Simeon (1976), no Canadá. Esses pesquisadores desenvolveram modelos de formação da agenda que procuravam captar as relações entre condições sociais, institucionais, políticas, econômicas e de ideias presentes no processo, considerando que todas essas variáveis são importantes. As variáveis foram entrelaçadas para formar um modelo que estabelece um padrão de interação mútua que ocorre dentro de instituições; as instituições existem dentro de conjuntos dominantes de ideias e ideologias; as ideologias são utilizadas nas relações de poder na sociedade e; as relações de poder se alojam dentro do ambiente social e material mais amplo (*apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Na década de 1980, Jonh Kingdon (2003) desenvolveu um arcabouço analítico para a montagem de agenda, baseado na interação dinâmica entre instituições políticas, atores políticos e a articulação de ideias na forma de soluções propostas para os problemas. Baumgartner e Jones (1993), por sua vez, desenvolveram o modelo do equilíbrio pontuado que buscou interpretar como agendas e políticas se movem de períodos de estabilidade para rápidas mudanças. Dada a importância destes dois modelos, eles serão explorados com maior profundidade no próximo capítulo.

Em síntese, estudos contemporâneos desenvolveram um conjunto de padrões de montagem da agenda que revelam que este estágio é influenciado, principalmente, pelos atores-chave nos subsistemas políticos, pelos conjuntos de ideias dominantes em relação aos

problemas que eles sustentam e pelos tipos de instituições dentro das quais operam (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Lotta (2010) cita alguns autores e eixos de debate da literatura que analisa a *Agenda*: o entendimento de como é a arena de onde os assuntos emergem (FUCKS, 2000); como as instituições constroem regras e dão legitimidade para o debate público (COB; ELDER, 1995); quem são os atores que participam da construção da agenda (SOUZA, 2006); e como problemas e soluções conseguem ter espaço na arena política (KINGDON, 1995).

A etapa seguinte, *Formulação de Políticas e Programas*, refere-se aos processos e atividades da construção de possíveis soluções e encaminhamentos para lidar com a questão legitimada na agenda, bem como com os custos e implicações operacionais para a implementação de cada uma delas. Nessa fase é feita a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver os problemas reconhecidos na montagem de agenda.

De forma geral, os processos de formulação de políticas têm características comuns: a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado, revelando o que é viável ou inviável; restrições substantivas, inerentes à natureza do próprio problema, que requerem o uso de recursos e capacidades do Estado como dinheiro, informação, pessoal e exercício de autoridade; restrições procedimentais, relacionadas com a forma de se proceder na adoção de uma opção, tais como provisões constitucionais, natureza organizativa do Estado e da sociedade; padrões vigentes de ideias e crenças (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Assim, a essência da busca por soluções para um problema político envolve a descoberta de ações julgadas capazes de tratar ou corrigir o problema, bem como se essas ações são politicamente corretas e administrativamente viáveis.

A formulação das políticas públicas diz respeito ainda à escolha dos instrumentos políticos²⁹ que podem ser utilizados para resolver determinados problemas e definição dos cursos de ação possíveis a serem submetidos aos tomadores de decisão. Apresenta uma ampla gama de possíveis escolhas e combinações de instrumentos políticos na forma de opções ou alternativas potenciais.

Sabatier (1988) argumentou que a natureza do subsistema³⁰ político responsável pela formulação de políticas públicas é elemento importante na análise da mudança política, na

²⁹ Os instrumentos representam diferentes níveis de intervenção estatal, materializados de formas distintas como normas, regulamentos, incentivos, especificações técnicas, ferramentas, etc., que buscam organizar ou coibir determinados comportamentos sociais.

³⁰ Os subsistemas são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em

medida em que os membros da coalizão fazem a mediação entre a troca de interesses e ideias na *policy-making pública*. Considerando a importância deste modelo para esta pesquisa, apresento-o com mais detalhes no próximo capítulo.

Entre as discussões da literatura de *Formulação*, Lotta (2010) cita o modelo de Lindblon (1979) que, como vimos, considera que as decisões não são novas, mas incrementais; o modelo da lata de lixo, que analisa como as decisões nascem e são debatidas, argumentando que as soluções antecedem a escolha dos problemas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972); o modelo de coalizão de defesa, que entende as políticas enquanto subsistemas compostos de coalizões que entram em disputa no processo de formulação, cada uma delas com seus valores e crenças (SABATIER; JENKINS SMITH, 1993).

Na etapa *Tomada de Decisão Técnico Política* escolhe-se o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. É o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema são reduzidas a apenas uma ou poucas ações a serem implementadas de fato.

Essa etapa é geralmente reservada aos atores políticos que têm poder oficial para tomar decisões, aqueles que ocupam cargos formais no governo. Entretanto, outros atores podem se utilizar de *lobby*³¹ com a finalidade de persuadir, estimular e, às vezes, até coagir os ocupantes de cargos oficiais a adotarem opções de sua preferência ou evitarem as que lhes são indesejáveis (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os tomadores de decisão têm de agir em observância ao conjunto de leis e regulamentações específicas que governam seu comportamento e os campos de competência. As regras determinam não apenas quais decisões podem ser tomadas, por qual órgão ou funcionário do governo, bem como quais procedimentos devem ser seguidos. Assim, o grau de liberdade de que gozam os tomadores de decisão, além de estar circunscrito a uma grande quantidade de regras e estruturas restritivas que governam os cargos políticos, precisam levar em consideração também o conjunto de ideias, paradigmas, circunstâncias sociais, econômicas e políticas no seio das quais operam.

As decisões podem ser positivas ou negativas, isto é, alterarem ou não o *status quo*³². Positiva ou negativa, a decisão pública abrange o desenvolvimento e expressão de uma

relação a uma política. No caso em tela, é o grupo de pessoas e instituições envolvidas com a implementação dos programas de justiça restaurativas escolar.

³¹ Atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses.

³² O estado presente das coisas, o contexto atual.

declaração de intenção no sentido de se empreender algum curso de ação (ou de inação). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A quarta etapa, *Implementação de Políticas e Programas*, corresponde aos esforços de execução da ação governamental na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos. Nessa fase participam o aparelho administrativo estatal ou organismos do setor privado, tais como organizações não governamentais, que estabelecem parcerias ou contratos com o Estado.

O número e o tipo de atores começam a se expandir, abarcando o universo político de todos os interessados. Os subsistemas políticos passam então a dar uma importante contribuição para a implementação, haja vista que seus participantes aplicam conhecimentos e valores para dar forma ao lançamento e desenvolvimento dos programas de implementação das decisões políticas. Entretanto, em geral, um pequeno segmento de atores subsistêmicos se envolve no processo de implementação, sendo os burocratas os mais importantes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Este processo contínuo de implementação, sob o qual coloco uma lupa e procuro desenvolver um modelo de avaliação, depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Os grupos alvo, cujo comportamento se espera alterar, também exercem um papel fundamental no processo de implementação, apoiando ou contrapondo-se a ela.

As análises dessa etapa buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, bem como o papel que diferentes agentes têm neste processo (LOTTA, 2019a). Diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo, estão envolvidos na implementação da política, cada qual com seus interesses, ambições e tradições particulares a afetarem os processos e resultados da política.

O caso utilizado como exemplo, Programa NÓS – Justiça Restaurativa nas Escolas, é fruto de uma parceria entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria Municipal de Educação e a Universidade Federal de Minas Gerais, através da Faculdade de Direito.

Ao participar de algumas reuniões da Comissão de Justiça e Práticas Restaurativas, do Fórum Permanente do Sistema Socioeducativo de Belo Horizonte³³, observei que o principal objetivo dos dois primeiros órgãos (MPMG e TJMG) é diminuir o número de boletins de ocorrência que chegam ao sistema de justiça juvenil como demanda de processamento do ato

³³ Fórum de instituições através do qual o Programa NÓS foi criado.

infracional, em tese cometido por adolescente(s) dentro das escolas. Já para a secretaria municipal de educação (SMED), o objetivo primordial do programa parece ser melhorar a convivência e o clima escolar, diminuindo conflitos, incivildades³⁴ e violências, além de aumentar a capacidade de aprendizado e desempenho dos alunos. Estes objetivos ambíguos podem afetar o modo como os implementadores do programa tomam decisões no cotidiano das escolas, pois não há clareza do que se espera deles.

Na quinta e última etapa, *Avaliação das Políticas e Programas*, faz-se necessário analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema (JANNUZZI, 2016).

Essa fase é um processo que pode ocorrer durante os diversos momentos da implementação (entendida como monitoramento) ou pós-implementação das políticas (avaliação *ex-post*). A avaliação busca adequação (se os resultados satisfazem as necessidades); equidade (se a política resulta em distribuição mais justa) e propriedade política (se a política satisfaz as demandas expressas na comunidade) (BRASIL, 2019; SCRIVEN, 2018).

Na avaliação são analisados os resultados concretos do programa para o seu público alvo e os impactos sociais mais abrangentes da intervenção. A definição de resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) se difere. Resultados são mudanças de curto prazo decorrentes diretamente da intervenção. Impactos são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários (BRASIL, 2018a).

A avaliação de resultados se dá através do acompanhamento de indicadores-chave associados ao modelo lógico da política que permitem conhecer as mudanças de curto prazo ou de comportamento no público-alvo. Esses resultados geralmente estão contaminados por diversos fatores e, por isso, é importante ter clareza de que o produto dessa avaliação não é causal. A avaliação de resultados tem como objetivo examinar se as metas alcançadas estão de acordo com o que foi planejado para o programa (BRASIL, 2018b).

A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, medidos no seu público alvo ou em outros segmentos da sociedade e verificáveis num prazo razoável, no qual se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa (JANNUZZI, 2016).

O processo de avaliação fornece elementos para um realinhamento da política pública, possibilitando um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados. Os debates

³⁴ Ato ou maneira de agir que expressa grosseria; brutalidade; violência.

da literatura nessa fase relacionam-se ao uso de técnicas quantitativas e qualitativas e sobre como os resultados podem mudar o rumo das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Depois de muitos estudos empíricos, realizados nos anos 1960 e 1970, tornou-se cada vez mais evidente que o desenvolvimento de medidas adequadas e aceitáveis para avaliar políticas era ainda mais controverso e problemático do que se pensava anteriormente, redundando no entendimento mais recente que tende a ver a avaliação como uma atividade inerentemente política, embora contendo um componente técnico, como nos outros estágios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Como apontam Pressman e Wildavsky (1984), a avaliação de políticas estimula um processo de aprendizagem entre os *policy-makers* e outros atores indiretamente envolvidos nas questões políticas. Os atores engajados na avaliação de uma política com frequência estão participando em um processo maior de *policy learning*, no qual podem contribuir com melhorias e avanços para a elaboração da política e seus resultados, através de uma verificação cuidadosa sobre como os estágios passados afetaram os objetivos originais e os meios de implementá-los.

Nos últimos anos, a ideia de *policy-making* baseada em evidências é uma expressão que se tornou usual e representa um esforço de reformar ou reestruturar os processos administrativos pela priorização de critérios de tomada de decisão que sejam fundamentados em evidências empíricas, comparados com as aferições menos formais ou mais intuitivas (BRASIL, 2019).

No que tange ao ciclo de políticas públicas, embora tenha utilidade heurística, raramente reflete a real dinâmica de uma política, haja vista que as fases geralmente se misturam e as sequências se alternam (MELO; SILVA, 2000; SECHI; COELHO; PIRES, 2019). Assim, como visto, ao longo dos anos os estudos empíricos apontaram que os *valores* e a *política* interferem na definição do problema, na escolha de alternativas, na formulação e implementação das políticas públicas.

2.3 Críticas ao *policy cycle*

Uma das falhas do modelo de *policy-making* de Laswell foi focar a tomada de decisão no interior do governo, mas pouco dizendo em relação às influências externas sobre o Estado, supondo que a produção de políticas públicas se restringia a um número limitado de pessoas que ocupavam posições oficiais. Outra falha do modelo inicial consistia em situar a avaliação da política no momento posterior ao seu término (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ainda outras críticas apontam que a visão clássica do ciclo de política não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política, ou seja, não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida como um jogo de uma só rodada, através do qual a ação governamental é executada de cima para baixo (*top-down*).

Entretanto, a literatura aponta que o ciclo político apresenta vantagens e desvantagens. A principal vantagem é que facilita o entendimento de um processo multidimensional, possibilitando a desagregação da complexidade em estágios que podem ser investigados de forma isolada ou em relação com os demais. Além disso, ele pode ser usado em todos os níveis sociojurídicos ou espaciais, desde governos locais até esferas internacionais, permitindo examinar o papel interligado de atores, ideias e instituições envolvidos na *policy-making* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A principal desvantagem do modelo é sugerir que o processo de construção das políticas públicas segue uma lógica linear. O ciclo pode apresentar não apenas um único elo iterativo, mas uma série de elos menores. Assim, por exemplo, os resultados das decisões tomadas durante a implementação podem ter impacto significativo na futura formulação, independente das especificidades do processo de formação da agenda. Além disso, o modelo não tem qualquer noção de causalidade, pois não oferece sinalizações sobre *quem* ou *o que* conduz a política de um estágio a outro, além de nada dizer a respeito do conteúdo de uma política (SILVA; MELO, 2000).

Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização da política pública; que o processo é incerto; que as decisões e revisões são constantes e as fronteiras entre as fases não são nítidas (SECHI, COELHO e PIRES, 2019), de modo que

O *policy cycle* [...] é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders*³⁵ e beneficiários que dão sustentação à política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de “crise”, concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova. Esse momento de “crise” representa um momento de aprendizado na dinâmica do programa (SILVA; MELO, 2000, p. 14).

³⁵ *Stakeholders* são as partes interessadas que, de alguma forma, são impactadas pelas ações desenvolvidas em um projeto ou programa, ou seja, as pessoas que ocupam cargos formais nas instituições que formulam e implementam os programas de justiça restaurativa escolar, como juízes, promotores de justiça, advogados, assistentes sociais, psicólogos, pesquisadores acadêmicos, gestores das secretarias de educação, facilitadores, diretores de escolas, coordenadores, professores, funcionários, alunos, comunidade do entorno, etc.

Em síntese, o entendimento consolidado atualmente é que o processo de produção de políticas públicas não é linear e unidirecional, mas incremental, envolvendo tentativa e erro, com uma série de pequenas decisões e participação de diversos atores, exigindo interação e negociação.

Ao longo do desenvolvimento do campo, os estudos empíricos apontaram para um padrão onde prevalece a troca, a barganha, o dissenso e a contradição em relação aos objetivos dos programas. Assim, entende-se que a implementação, ao *criar políticas*, dispõe de um nível analítico distinto de outras modalidades de avaliação (SILVA; MELO, 2000).

Considera-se, assim, que a implementação da política de justiça restaurativa escolar deve ser entendida como período de novas decisões e negociações, através das quais se *cria* política. Sugere-se investigar os obstáculos e perspectivas da implementação, em associação com problemas de natureza variada, tais como a capacidade institucional dos agentes implementadores, questões políticas, resistências e boicotes de grupos ou setores afetados negativamente, dentre outros fatores que impactam nos resultados do programa.

Na abordagem canônica³⁶, o conjunto dos mecanismos sociopolíticos que se tenta descrever e cujo funcionamento se procura compreender são analisados em torno da ideia de que o objeto das políticas é a solução de problemas.

Na abordagem que se adota nesta pesquisa, as políticas públicas não servem para “resolver problemas” (o que não significa que os problemas sejam insolúveis), mas apenas que o processo de “resolução” é muito mais complexo do que o faz supor a abordagem sequencial.

Na realidade, os problemas são "resolvidos" pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos *processos de aprendizagem*³⁷ que marcam todo processo de ação pública. Nesse quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os *espaços de sentido*, no interior do quais os atores vão colocar e (re)definir os "seus" problemas, e "testar" em definitivo as soluções que eles apoiam. Fazer uma política pública não é, pois, "resolver" um problema, mas, sim, construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado (MULLER; SUREL, 2002, p. 28).

³⁶ Abordagem do ciclo político que tem um viés normativo e prioriza aspectos mais técnicos da avaliação de políticas públicas, desconsiderando, ou dando menos importância, ao caráter político presente em qualquer atividade avaliativa.

³⁷ Aproveitamento das informações geradas pelos processos avaliativos de modo a responder às demandas que surgem em busca de atingir os objetivos das políticas públicas. Ao refletir criticamente sobre suas ações, os agentes aprendem sobre novas ideias, tecnologias, procedimentos e formas de intervenção sobre o problema que visam alterar.

Com base neste entendimento, indaga-se sobre quais são as *representações* que os agentes implementadores das práticas restaurativas têm sobre *conflitos escolares*? Como eles constroem, transformam e testam as “soluções” (ou intervenções) para os problemas que enfrentam no cotidiano das instituições de educação?

Seguindo a linha de desenvolvimento do campo de análise de políticas públicas, a seguir apresento algumas das características de dois modelos que, por muito tempo foram considerados dominantes na análise de políticas públicas: as abordagens *top-down* e *bottom-up*.

2.4 Debate *top down* versus *bottom-up*

Como apontado pela literatura, os primeiros estudos sobre políticas públicas estiveram focados nas fases de agenda e formulação. Nos anos 1960, com o *boom* dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social, financiados com alto investimento das agências multilaterais, grandes esforços foram empreendidos em investigações voltadas para os processos de avaliação de políticas públicas.

O acúmulo dos estudos de avaliação deixou cada vez mais evidente que havia uma grande distância entre os objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato. Foi essa conclusão que levou os estudiosos “a abrir a caixa preta³⁸ dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões” (LOTTA, 2019a, p. 14).

Historicamente, as análises sobre a implementação têm sido desenvolvidas com base em elementos teóricos e metodológicos provenientes da administração pública e da ciência política, com inspirações também nos campos do direito e da sociologia. Conforme veremos adiante, em seus quase 50 anos de existência, os estudos já passaram por quatro gerações sistematizadas na literatura (LIMA; D’ASCENZI, 2013; LOTTA, 2010; BICHIR, 2020).

A implementação é um dos elementos mais complexos e decisivos do processo de políticas públicas, pois é nessa fase que as políticas encontram a realidade e produzem (idealmente) os resultados e impactos necessários para resolver, mitigar ou prevenir os problemas que motivaram sua formulação (MOTA, 2020).

³⁸ Durante muitos anos, o processo de implementação foi considerado atividade meramente administrativa que se realizava como um conjunto de práticas quase rotineiras, determinadas pelas fases anteriores do ciclo político: agenda, tomada de decisão e formulação. A implementação era considerada uma “caixa preta” porque poucos estudos se dedicavam a entender seus processos e não haviam evidências sobre seus impactos nos resultados das políticas públicas.

No início da década de 1970, a implementação não era considerada problemática. Muitos pesquisadores ignoravam ou minimizavam a importância das complexidades e armadilhas envolvidas neste “estágio” do ciclo político, partindo do pressuposto de que tão logo uma decisão fosse tomada seria levada a termo pela administração governamental.

Entretanto, a ideia de simplicidade da implementação foi cada vez mais contestada pelos estudos empíricos, cujas conclusões apontam que esta fase não é trivial e simples. Na medida em que se passou a valorizar o olhar para a efetividade das políticas, bem como para a avaliação, foi-se percebendo que alguns fatores levavam a falhas no processo de implementação.

Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas que leva a interpretações diferentes na ação; muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação; os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação; e a relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo (LOTTA, 2010, p. 29).

Em 1973, Pressman e Wildavsky lançaram o livro *Implementation*, no qual analisam o processo de implementação de programas federais do governo norte americano voltados para desempregados da cidade Oakland. Neste estudo, os autores demonstram que os programas não estavam sendo executados de acordo com os termos previstos pelos *policy-makers*, pois os resultados alcançados eram pífios em relação aos objetivos previstos.

Inaugurando a primeira geração de estudos sobre a implementação de políticas públicas, a síntese do livro é que essa fase não pode ser vista apenas como um problema técnico ou administrativo, mas sim, como se constatou em estudos subsequentes, como um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.

O reconhecimento da complexidade dos contextos de implementação foi um dos fatores que conduziu a um maior interesse do tema por parte de muitos acadêmicos e profissionais, dando origem a diversas gerações de estudos durante as décadas de 1970 e 1980. Estas investigações se dedicaram, principalmente, a questões processuais, em oposição aos estudos de avaliação que se dedicam mais aos resultados e impactos das políticas (MOTA, 2020).

Essa primeira geração de estudos tinha uma visão pessimista em relação à possibilidade de sucesso da implementação, considerando a complexidade e diversidade de atores. Apesar do

tom negativista, conhecido na literatura como a fase da “fracassomania”³⁹, estes estudos foram responsáveis por terem despertado o interesse de acadêmicos e profissionais para a área, alertando para a complexidade da implementação (MENICUCCI, 2018a).

As críticas a essa primeira geração estão relacionadas ao fato de não ter criado modelos generalizáveis, já que não apontavam variáveis teóricas centrais. Na tentativa de suprir esta lacuna, surgiu a segunda geração de estudos de implementação. Após *Implementation*, vários estudos⁴⁰ vieram a reboque e a pesquisa sobre implementação, na ciência política, logo se viu numa disputa sobre o foco mais conveniente para descrever e analisar, o que ficou conhecido como o debate *top-down* versus *bottom-up*.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) tem uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Parte-se de pressuposto de que se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e definidos, então uma implementação mal feita é resultado de falhas dos agentes implementadores, ou seja, há um deslocamento da culpa (*blame shifting*) da classe política para os implementadores, como estratégia para “lavar as mãos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECHI; COELHO; PIRES, 2019).

O foco do modelo *top-down* está no processo de formulação de políticas públicas. A análise é centrada nas normas que estruturam a política e suas lacunas. Essa perspectiva se baseia na abordagem sequencial que compreende a política pública como uma sequência de etapas distintas (*polyce cycle*), na qual a formulação é permeada pela lógica da atividade política e a implementação pela lógica da prática administrativa (MULLER; SUREL, 2002). O modelo faz uma clara distinção entre a tomada de decisão e sua operacionalização, etapas que possuem arenas e atores distintos (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Segundo essa perspectiva, limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental. O fracasso do processo de implementação, julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos, é atribuído às falhas de comunicação.

³⁹ A visão pessimista sobre a implementação, permeada por barreiras, problemas e fracasso ficou historicamente consagrada no subtítulo famoso e expressivo dessa geração centrada na fracassomania (FARIA, 2012).

⁴⁰ Os estudos da primeira geração se constituíram como estudos de caso tipicamente exploratórios, descritivos e indutivos. De acordo com Lester, Bowman, Goggin e O’Toole (1987, citados por MOTA, 2020), incluem-se nesta tendência os estudos de *New Towns in Town*, de Derthick (1972), *Implementation*, de Pressman e Wildavsky (1973) e *Implementation Game*, de Bardach (1977).

Alguns autores como Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1996) empreenderam o esforço de delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas no escopo dessa perspectiva. Pode-se sistematizar a contribuição desses autores em quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação. O primeiro tipo refere-se à natureza do problema alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. O segundo grupo de variáveis são as normativas e referem-se ao grau em que o plano estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. Essas questões vinculam-se à maior ou menor possibilidade de resistência ao plano. Soma-se a isso a previsão e disponibilidade de recursos, financeiros principalmente. O terceiro bloco alude a variáveis contextuais. O contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, a mudanças de governo e ao apoio das elites. O quarto grupo de variáveis refere-se à organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103).

No acúmulo de pesquisas, os autores da perspectiva *top-down* chegam à conclusão de que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque os objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos valores e atores envolvidos. O ideal seria, então, aumentar a definição e clareza dos objetivos, bem como o controle sobre aqueles que os executam (LOTTA, 2019a).

Em síntese, as principais características da abordagem *top-down* são: 1) entendimento da implementação como um meio de executar as diretivas superiormente definidas; 2) valorização da centralização da autoridade; 3) separação clara entre formulação e implementação; 4) assunção de que a deficiente comunicação ou distorção das intenções formuladas seriam os principais problemas da implementação; 5) desvio de objetivos visto como comportamento disfuncional e ilegítimo; 6) valorização da conformidade (*compliance*) em detrimento da cooperação (MOTA, 2020).

As falhas mais sérias da primeira geração de estudos baseados no modelo *top-down* foram os focos exclusivos nos políticos e administradores sêniores que, muitas vezes, exercem apenas um papel marginal na implementação do dia a dia, em comparação com os gestores de escalão inferior (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Segundo Mota (2020), outras críticas estão relacionadas com a assunção da linguagem estatutária como ponto de partida e algo racional, desvalorizando os processos de negociação subjacentes à formulação dos diplomas legais; e o entendimento da implementação como um processo administrativo de cumprimento de objetivos claros e sem qualquer disputa política.

De fato, as análises empíricas mostraram, ao longo dos anos, que os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis. Essa imprevisibilidade se deve ao processo de implementação, pois há uma multiplicidade de atores, de diferentes tipos, organizações e interesses diversos. Além disso, os atores mudam com o passar do tempo, provocando mudanças na interação, nas perspectivas e na percepção que uns têm dos outros (LIMA; D'ASCENZI, 2013; BICHIR, 2020).

Essas novas perspectivas analíticas, que olhavam para a política pública em ação, desafiaram a visão tradicional centrada em processos hierárquicos, sugerindo que a implementação deveria ser vista como parte integral e contínua do processo político, envolvendo barganha e negociação entre formuladores e implementadores. O entendimento foi de que os processos políticos pelos quais as políticas são mediadas, negociadas e alteradas durante sua formulação, continuam sendo impactados pelos envolvidos na implementação, que querem manter seus valores e interesses (LOTTA, 2010).

Em contraposição a essa visão “do alto”, altamente prescritiva, nos anos 1970 e 1980 surge outra corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de baixo para cima. O modelo *bottom-up* é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em se auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na proposição de soluções que, posteriormente, serão legitimadas pelos tomadores de decisão. Assim, a política pública é modificável por aqueles que a implementam na prática cotidiana, com maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas (LIPSKY, 2019).

A abordagem *bottom-up* surgiu, igualmente, no final da década de 70 e início da década de 1980, e foi formulada como uma clara crítica à abordagem *top-down*. De acordo com os autores dessa linha, o que realmente se constitui como política pública é aquilo que se passa ao nível da implementação no “terreno” (*bottom*). A este propósito, Lipsky, considerado por muitos como o pai dessa abordagem, defende que as decisões dos *street-level bureaucrats* (burocratas de nível de rua), as rotinas que estabelecem e as ferramentas que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles implementam.

Estudos conduzidos sob essa perspectiva mostraram que o sucesso ou o insucesso de muitos programas dependiam, em diversas ocasiões, do comprometimento e das habilidades dos atores diretamente envolvidos no desenho e na implementação das políticas (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2010).

De acordo com Lotta (2010), a abordagem que conceitua o processo de implementação como negociação tirou a atenção analítica do foco em formas hierárquicas organizacionais para começar a enfatizar outros fatores que podem moldar o resultado da implementação: as estruturas de interesses de poder; as relações entre atores participantes e agências; a natureza das interações que ocorrem no processo.

O modelo *bottom-up* enfatiza que a discricionariedade dos agentes é inevitável e pode ser desejável, pois eles têm conhecimento sobre as situações locais e adaptam o plano a elas. Esses ajustes podem se tornar fontes de inovação, a depender, no entanto, das capacidades do Estado.

As análises dessa abordagem centram-se nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política *muda* à medida que é executada. A resolução de problemas ocorre por meio da agência dos atores, da implantação de suas habilidades e estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem. Desse modo, “a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 104).

A visão *bottom-up* observa o processo de criação de política como um *continuum*, no qual ocorrem várias alterações na tradução das intenções em ações. O pressuposto é que o processo de implementação adapta e transforma as políticas originais. Parte, portanto, de um olhar longitudinal, isto é, da origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado (LOTTA, 2010).

Com base nessa linha de raciocínio, propõe-se que a avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares tenha como preocupação central compreender como ocorre a execução de fato das ações (monitoramento) e quais fatores influenciam a discricionariedade dos agentes implementadores. Em outras palavras, *como* e *sob quais* condições, professores, coordenadores pedagógicos e funcionários das escolas municipais tomam decisões e *criam*, cotidianamente, a política de justiça restaurativa escolar?

Em síntese, os resultados dos estudos empíricos realizados sob a perspectiva *bottom-up* reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação; que a burocracia não é uma máquina ou peça de engrenagem; que compreender como ela se comporta e toma decisões é central para a análise de políticas públicas (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2012).

2.4.1 Alguns modelos de análise da implementação

Considerando o debate *top-down* versus *bottom-up*, Najan (1995) apresenta alguns modelos de implementação propostos por estudiosos norte-americanos e europeus, dentre os quais selecionei, de forma sintética, aqueles considerados como mais importantes:

Modelo de Smith (1973) – Top-down: implementação como processo contínuo, sem um fim definitivo, no qual as tensões e os conflitos podem ou não se manifestar em um novo padrão de comportamento nas instituições. Processo de interação entre quatro componentes: grupo-alvo para o qual se visa alterar o comportamento; estrutura da organização implementadora; liderança/capacidade; fatores ambientais. As tensões geradas entre políticos, formuladores e implementadores podem gerar *feedback* que promove o redesenho da política.

Modelo de Edwards (1980) – Top-down: busca conhecer as condições prévias e os principais obstáculos para uma implementação bem sucedida. Quatro fatores interagem simultaneamente: comunicação; recursos; disposição; estrutura.

Modelo de Van Meter e Von Horn (1975) – Top-down: preocupa-se com as causas da não implementação. Os subordinados não sabem o que os superiores querem, não podem fazer ou se recusam a fazer. Seis *clusters* de variáveis: relevância das normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação interorganizacional; realização das atividades; características da instituição implementadora; disposição dos executores para realização das decisões políticas.

Modelo de Mazmanain e Sabatier (1983) – Top-down. Considera três observações críticas: a formação de políticas é um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação; o foco deve estar na realização dos objetivos da política declarada; e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – do formulador, do executor e do público-alvo. Os autores apresentaram dezesseis variáveis que foram reunidas em três grupos: rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política de acordo com a estrutura; dinamismo próprio da implementação.

Segundo Mota (2020), este é o modelo mais destacado da abordagem *top-down*, pois os autores apontam os seguintes fatores-chave: 1) objetivos claros e consistentes; 2) teoria causal adequada; 3) estruturação legal para promover o cumprimento dos objetivos por parte dos implementadores e dos grupos-alvo; 4) implementadores empenhados e competentes; 5) apoio dos grupos de interesse e dos decisores ao longo de todo o processo; e 6) um contexto socioeconômico cujas mudanças não enfraqueçam o apoio político ou a teoria causal subjacente à formulação da política.

Modelo de Elmore (1979) – Botton-up. Considerando que a compreensão das organizações é essencial para a análise da implementação, o autor apresenta quatro modelos diferentes para este processo: (1) o modelo de gestão de sistemas – as organizações como unidades de valor e maximização – implementação vista como atividade organizada com objetivos específicos; (2) modelo que enfatiza o processo burocrático - as regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional. Concebe a implementação como um processo contínuo de controle dos critérios de escolha e de mudança de rotinas; (3) modelo de desenvolvimento organizacional – necessidade de participação e comprometimento dos indivíduos; e (4) modelo de negociação – trata as organizações como arena de conflito.

Modelo de Michael Lipsky (1978) – Botton-up. Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia de que a maior influência sobre a política é exercida por aqueles que formulam e não por aqueles que realizam. A política é eficaz quando elaborada por aqueles que a implementam, os burocratas de nível de rua. O entendimento de que os implementadores criam as políticas é fundamental para esta pesquisa e, portanto, o modelo de Lipsky será aprofundado no próximo capítulo.

Tabela 1 - Síntese dos modelos de implementação

MODELO	ABORDAGEM	NATUREZA	VARIÁVEIS
Smith (1973)	Top-down	Processo contínuo. Reconhece os conflitos entre formuladores e implementadores como fonte de feedback	Grupo alvo; estrutural organizacional; liderança/capacidade; fatores ambientais
Edwards (1980)	Top-down	Diagnóstico das condições prévias	Comunicação; recursos; disposição; estrutura
Van Meter e Von Horn (1975)	Top-down	Ocupa-se com as causas da não implementação	Normas e objetivos; recursos da política; comunicação e atividades; características institucionais; ambiente político-econômico-social; disposição dos executores
Mazmanain e Sabatier (1983)	Top-down	Processo interativo de formulação, implementação e reformulação. Foco na realização dos objetivos da política. Implementação pode ser vista sob três perspectivas: formulador, executor e público-alvo.	Rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política; dinamismo próprio.

Elmore (1979)	Top-down	Modelo de gestão de sistemas e Modelo do processo burocrático	Atividades, objetivos específicos; regras ou critérios de tomada de decisão; rotinas de comportamento organizacional
	Botton-up	Modelo de desenvolvimento organizacional e modelo de negociação	Participação e comprometimento; normas de negociação
Michael Lipsky (1980)	Botton-up	Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia	Comportamento, competência e capacitação da burocracia de nível de rua

Fonte: Elaborado pelo autor

Najan (1995) entende a implementação como transição. Para executar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades da organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundários), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e o aprendizado.

Silva e Melo (2000) criticam as visões tradicionais do processo de implementação, apresentando um marco de referências para a abordagem da implementação de políticas públicas no contexto institucional e organizacional brasileiro, considerando-o ainda mais complexo devido aos problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Os autores citam três modelos de implementação:

Modelo clássico do ciclo político: entende a implementação como uma das fases do ciclo de políticas através de uma visão que não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. A implementação é vista como um jogo de uma só rodada e não como um processo, na qual a ação do governo é implementada de cima para baixo (*top-down*).

Policy cycle como um processo simples e linear: avanço em relação à visão clássica. O monitoramento e a avaliação permitem correções de rota. Os problemas de implementação, considerados desvios de rota, são incorporados à análise. As vicissitudes, obstáculos e problemas de implementação resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, gerados por problemas de natureza política ou derivados da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores afetados negativamente. A atividade de formulação é vista como não problemática, assumindo-se que o formulador dispõe de todas as

informações necessárias ao desenho das atividades programáticas, bem como de um modelo causal válido, que consiste em hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais.

Em síntese, esse modelo pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, ancorado em um ambiente político caracterizado por informações, regras e coordenação perfeitas, recursos ilimitados, legitimidade e consenso quanto ao programa ou política (SILVA; MELO, 2000).

O terceiro modelo, que inspira essa pesquisa, entende a *implementação como um jogo: redes, aprendizado institucional e stakeholders*. Na análise empírica, a implementação é melhor representada como um jogo onde prevalece a troca, a barganha, a negociação, o dissenso e a contradição. Os objetivos são ambíguos, os recursos limitados, a informação escassa e há problemas de coordenação intergovernamental.

Os operadores da política operam em um ambiente de incertezas que se manifestam em vários níveis: limitação de conhecimentos, falta de controle e de previsão do ambiente político no futuro, espaço aberto para o comportamento discricionário dos implementadores, preferências dos formuladores podem ser divergentes da coletividade.

Os autores apontam que as evidências recentes demonstram que a implementação não é uma etapa subsequente à formulação, pois é um processo autônomo, no qual as decisões cruciais são tomadas e não somente implementadas. Portanto, a implementação cria políticas e orienta a formulação de novas políticas.

As políticas são implementadas em um campo interorganizacional, através de redes de agentes públicos e não governamentais. O *policy cycle* é representado, nessa perspectiva, por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política; e por nós críticos. Esses “nós” são momentos de conjugação de questões que produzem uma crise e trazem aprendizado, conduzindo o programa em uma nova direção.

Com o desenvolvimento das pesquisas empíricas, percebeu-se que as visões *top-down* e *bottom-up* são complementares e ajudam a compreender a realidade da implementação, porém demandam uma teoria das razões pelas quais se usam, em circunstâncias específicas, certos instrumentos e mecanismos políticos, bem como por que os implementadores se comportam de um modo ou de outro na execução de suas tarefas.

Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a

política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policytakers* [destinatários de uma política pública], dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (SECHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 78).

A literatura aponta que a deficiência mais comum das análises *top-down* e *bottom-up* é presunção de que os tomadores de decisão oferecem rumo e objetivos claros aos implementadores. Ocorre, muitas vezes, que as intenções governamentais podem decorrer de negociação, barganha, dentre outros processos que resultam em orientações e objetivos vagos, obscuros e até contraditórios (SILVA; MELO, 2000; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Além disso, os modelos encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. De outro lado, a capacidade de determinação atribuída aos implementadores subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Ou seja, os adeptos do modelo *bottom-up* subestimam a capacidade do poder central de coordenação pela mobilização de incentivos seletivos ou dispositivos coercitivos (BRITES; CLEMENTE, 2019).

Para a perspectiva *top-down*, o foco central é a prescrição, isto é, o que deveria ser feito. Assim, a maior crítica a essa perspectiva é a falta de descrições profundas sobre os processos e suas complexidades. Já a visão *bottom-up* foca no entendimento e explicação. A crítica que recebe é de não oferecer prescrições para a prática (LOTTA, 2010).

Assim, inspirado nos modelos apresentados, o modelo de avaliação da implementação desenhado neste trabalho mobiliza elementos das duas perspectivas: da *top-down* se extrai a importância das normas, diretrizes e planos de ação previstos, entendendo-os como um conjunto de dispositivos que podem produzir determinados resultados sob certas circunstâncias; guias que permitem *algum* tipo de controle dos formuladores sobre os implementadores, mas que não determinam as ações deles.

Da abordagem *bottom-up* retém-se que a ação dos implementadores será influenciada não somente pelo plano, mas por outras variáveis diversas. Assim, a política será conformada a partir da interação entre constrangimentos pré-existent (normas), as ideias, os valores, as visões de mundo dos implementadores e os incentivos previsto no plano.

Nesta perspectiva, grande peso é dado às ideias, pois elas conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos problemas públicos, influenciando suas ações. Parte-se do

pressuposto que a interpretação da estrutura normativa da política de justiça restaurativa escolar é influenciada pelas concepções de mundo e condições materiais dos atores que irão executá-la.

Interessa-nos, principalmente, que a avaliação seja capaz de identificar os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores. Assim, pressupõe-se, como *tese*, que o principal mecanismo a promover a mudança na visão de mundo pretendida pela concepção de justiça restaurativa escolar é a *ação* dos agentes implementadores que atuam como facilitadores das práticas restaurativas e defensores do novo “paradigma”, num cenário com assimetrias de prerrogativas entre eles.

A hipótese é que, a partir da ação (em tese pacificadora) desses burocratas de linha de frente, considerados *líderes* do movimento pela transformação, a percepção de outros atores vai também se alterando (ou aproximando) aos poucos, passando de uma visão punitiva para uma visão mais restaurativa, espraiando-se cada vez mais pela comunidade escolar em direção à comunicação não-violenta, à empatia e aos relacionamentos saudáveis, promovendo o atingimento dos objetivos previstos pelo Programa NÓS.

A hipótese rival, por sua vez, postula que embora os formuladores da política de justiça restaurativa escolar estejam alinhados em virtude do compartilhamento ideológico, os indivíduos encarregados de implementá-la na ponta podem demonstrar diferenças nas preferências, mantendo as práticas estigmatizantes e excludentes de resolução de conflitos e impactando negativamente na implementação dos programas de justiça restaurativa escolar.

Portanto, considerando o que foi apontado pela literatura até aqui, a análise do processo de implementação que vai derivar dessa dinâmica deve considerar alguns fatores: as previsões normativas e os objetivos do programa avaliado, os contextos organizacionais e territoriais onde cada escola atua, os processos de negociação e barganha, as ideias, os valores e as concepções de mundo dos agentes responsáveis pela implementação.

Considerando os debates teóricos e empíricos da perspectiva *bottom-up*, reitero que os responsáveis pela implementação das políticas são vistos como elementos-chave, haja vista que, através do exercício de discricionariedade⁴¹, tomam decisões cotidianas e criam a política de justiça restaurativa escolar.

Em síntese, com o desenvolvimento das análises empíricas, a distinção entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* se diluiu paulatinamente, dando lugar à percepção de que os

⁴¹ A discussão mais aprofundada sobre a discricionariedade, questão central dessa pesquisa, será desenvolvida no terceiro capítulo.

olhares cruzados são essenciais na consideração de diferentes planos analíticos e nas estratégias dedutiva e indutiva (BICHIR, 2020).

Essas constatações sobre os modelos *top-down* e *bottom-up* levaram, no final dos anos 1980 e durante a década de 1990, à necessidade de novas abordagens, o que resultou em um período fértil de discussões, que muitos autores denominam de terceira e quarta geração de estudos de implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

As propostas que surgiram nessa época revelam preocupações em conciliar as duas abordagens através de perspectivas sintetizadoras e contingenciais, mas também promover desenvolvimentos teóricos e metodológicos mais robustos. Desse modo, no tópico que segue apresento, em linhas gerais, algumas dessas perspectivas.

2.5 Estudos sintéticos de terceira e quarta geração

Em meados da década de 1980, diversas críticas surgiram em relação aos estudos de implementação de segunda geração. Neste sentido, foi se desenvolvendo um conjunto de estudos que ultrapassaram a disputa entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (MOTA, 2020).

Nos estudos de terceira geração⁴², as questões sobre *design*⁴³ e comportamento da implementação se tornariam o foco da atenção. Essas análises combinam as estruturas de implementação, instrumentos e estruturas de incentivos com os atores e relações locais, seus valores e objetivos (BICHIR, 2020).

O que há de comum entre essas teorias e modelos é a tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo os processos decisórios que envolvem as políticas públicas e seus resultados (LOTTA, 2019a).

Os estudos de terceira geração abandonaram a ideia de uma estratégia “ideal” de implementação única, defendendo que diferentes condições de contexto requerem diferentes estratégias de implementação e de sua análise. De acordo com Mota (2020), no grupo de estudos sintetizadores, o que mais se destaca é o modelo integrado de implementação, de Winter (2012).

⁴² Apenas alguns deles são citados aqui, considerando que foge aos objetivos dessa pesquisa fazer uma retrospectiva histórica das gerações de estudos de implementação, pois o foco principal recai sobre os fatores que afetam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores no nível da rua. Assim, os modelos sintéticos que mais nos interessam serão apresentados no capítulo 3.

⁴³ Tomando a etimologia da palavra, *design* é tanto uma atividade abstrata quanto concreta (desenho e designação, planejar e concretizar). O *design* deve ser entendido enquanto atividade projetual, que dá forma a ideias e se lança ao futuro para concretizar processos imaginados (CARDOSO, 2008). O desenho de uma política é uma forma de conhecimento prático que liga ideais, paradigmas, instrumentos e objetivos formulados politicamente.

O modelo destaca que as variáveis dependentes mais adequadas para os estudos de implementação não seriam às relativas ao cumprimento de objetivos ou o impacto das políticas, mas sim os produtos diretos do desempenho dos implementadores (*outputs*). Em relação às variáveis independentes, o autor destaca diversos grupos que podem influenciar, positiva ou negativamente, os processos de implementação:

Os processos de formulação e desenho das políticas, nomeadamente porque os níveis de conflito no decorrer destes processos influencia a clareza nos objetivos das políticas ou o nível de coerência entre os objetivos e os meios disponibilizados; o comportamento organizacional e interorganizacional, nomeadamente porque cenários de implementação que envolvam necessariamente vários atores de diversos níveis de atuação (local, regional, nacional e supranacional) e de diferentes tipologias de instituições (públicas, privadas e do terceiro setor) incorporam maiores exigências ao nível de compromisso e coordenação entre atores; a gestão organizacional, nomeadamente quanto ao nível de autonomia no desenho das estruturas organizacionais e na alocação de recursos e à relação com os funcionários do terreno; os comportamentos dos funcionários do terreno (street-level bureaucrats), na medida em que as estratégias que esses indivíduos adotam para lidar com as pressões inerentes aos processos de disponibilização de bens e serviços (geralmente, muitas requisições e poucos recursos) podem conduzir a alterações da política face ao estabelecido estatutariamente; o comportamento dos grupos-alvo, já que as atitudes de maior ou menor resistência à mudança destes grupos (sejam eles, cidadãos ou organizações) condicionam geralmente a atuação dos funcionários do terreno; o contexto socioeconómico, na medida em que fatores como a riqueza disponível num determinado contexto territorial ou a estabilidade do sistema político influenciam o contexto no qual as políticas são formuladas e implementadas; o feedback, já que a análise dos processos de implementação e dos seus resultados e impactos pode dar origem a processos de aprendizagem e consequentes processos de reformulação e/ou reajuste da implementação (MOTA, 2020, p. 143).

Como se observa, dada a complexidade da implementação, muitos fatores podem influenciar o exercício de discricionariedade dos agentes de linha de frente, impactando os resultados das políticas. Chama atenção no modelo de Winter (2012) os fatores relacionados à gestão organizacional, especialmente a alocação de recursos humanos e materiais para execução das atividades; o comportamento dos burocratas de linha de frente, considerando as estratégias que utilizam para a realização das atividades; e o grupo-alvo, com maior ou menor adesão às práticas restaurativas e níveis de satisfação com a realização dos procedimentos.

Outra abordagem que os analistas de terceira geração se utilizam para determinar como a discricionariedade comportamental influencia a implementação é a *teoria dos jogos*⁴⁴. De forma bem

⁴⁴ A teoria dos jogos é um ramo da matemática cujo desenvolvimento se deu no século XX e tem como cerne o conflito e as possibilidades de sua resolução. Os conflitos são entendidos como uma situação na qual duas ou mais pessoas têm que desenvolver métodos que possibilitem a maximização de seus resultados, conforme certas regras estabelecidas.

sucinta, teóricos da regulação (por exemplo KEITH HAWKINS, 1984; JOHN THOMAS; 1989) observaram de que modo diferentes níveis de discricção poderiam levar a estilos regulatórios muito distintos, na medida em que os reguladores pudessem construir sistemas de supervisão com base em coerção e persuasão. Com as rodadas do “jogo”, a tendência seria uma diminuição da coerção por parte dos reguladores em troca do cumprimento de objetivos pelos regulados, trazendo certo equilíbrio na relação entre eles (*apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para essa abordagem, lidar com problemas públicos refina a discricção administrativa, pois quanto mais complexo e difícil um problema, maior será o leque de alternativas para solucioná-lo. A natureza do grupo-alvo também influencia a discricção, pois quanto maior e heterogêneo for um grupo, mais difícil será afetar seu comportamento. Em resumo, chega-se à conclusão de que “a proporção de mudança comportamental que se busca no grupo-alvo e a homogeneidade e o tamanho relativos do grupo são determinantes chave do nível de dificuldade enfrentado na implementação política” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 185).

Seguindo essa linha de raciocínio e considerando os distintos contextos em que as práticas restaurativas são implementadas, será relevante considerar o tamanho da escola (em número de alunos), níveis de ensino (básico, fundamental e médio) e as características do território onde cada uma delas se localiza (nível socioeconômico), variáveis que trazem menor ou maior heterogeneidade ao público alvo sobre o qual a política incide, afetando a probabilidade de mudança comportamental esperada da comunidade escolar, principalmente na relação entre professores e alunos.

Já para a teoria do *agente principal*⁴⁵, a discricção administrativa é afetada pelos contextos social, econômico, tecnológico e político, que estão em constante mudança durante a implementação. Existe uma tendência de, com o passar do tempo, os agentes se identificarem mais com as necessidades dos usuários do que com os seus “principais” políticos. No extremo, essa tendência pode solapar a estrutura regulatória e causar sua ruína.

Os teóricos do *agente principal* (SCHOLZ, 1984, 1991; HAWKINS; THOMAS, 1989) vão argumentar que muitos dos esforços conduzidos por governos podem sucumbir às realidades de implementação, nas quais as ações dos agentes divergem das intenções de seus principais e alteram os resultados das políticas. Esse *insight* tem levado ao reconhecimento da

⁴⁵ De acordo com essa teoria, a relação entre o principal e o agente se dá quando uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) para realizar algo em seu nome mediante um processo de delegação de autoridade e responsabilização. A hipótese fundamental da teoria é que as pessoas têm interesses diferentes e cada uma busca maximizar seus próprios objetivos. O agente conta com informações privilegiadas e suas ações são dificilmente observáveis pelo principal.

necessidade de se considerar as dificuldades de implementação ainda no estágio de formulação e desenho da política (citados por HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A teoria do *agente principal* apontou implicações do *design* das estruturas administrativas para a implementação eficaz das políticas públicas, sublinhando a importância dos mecanismos que visam garantir a supervisão administrativa por parte dos gestores em relação aos funcionários de linha de frente.

Considerando estes aportes teóricos, as variáveis aqui consideradas se relacionam com os instrumentos previstos (ou necessários) no desenho da política de justiça restaurativa escolar que permitem o monitoramento e a supervisão das ações dos implementadores. Pode-se mapear, por exemplo, quem são as pessoas incumbidas de acompanhar a implementação do programa; de quais mecanismos elas se utilizam, em parceria com as diretorias das escolas; quais dados são coletados para o acompanhamento das ações; quais são os incentivos e sanções para o cumprimento ou não dos objetivos previstos no programa.

Outra abordagem que surge nessa terceira geração de estudos é a da “escolha de instrumentos” adequados, que traz a ideia de que a implementação de uma política envolve a aplicação de uma ou mais técnicas governamentais, conhecidas como *ferramentas políticas*, *instrumentos de política pública* ou de governo.

Os *instrumentos de política pública* são os meios disponíveis para transformar as intenções em ações públicas, tais como regulamentação, desregulamentação e legalização, aplicação da lei, taxaço e impostos, subsídio e incentivo fiscal, prestação direta de serviço público, terceirização de serviço público, informação ao público, campanhas de mobilização, seguros governamentais, transferência de renda, prêmios e concursos, dentre outros (SECHI; COELHO; PIRES, 2020).

A criatividade do *policymaker*⁴⁶ é fundamental para a criação de novos instrumentos, bem como para o aperfeiçoamento dos já existentes, fazendo com que a implementação da política seja mais adequada ao problema público em questão. Segundo essa perspectiva, a *policy design* envolve mais do que apenas a formulação, mas também a tomada de decisão e a implementação, de forma que os *policymakers* devem se empenhar para conseguir uma combinação ótima de objetivos e meios para alcançá-los no processo de implementação.

⁴⁶ Decisores políticos, responsáveis pela formulação de políticas públicas. O entendimento atual é de que não há separação entre formulação e implementação de políticas públicas, de modo que os burocratas de nível de rua são vistos também como *policymakers*, pois tomam decisões cotidianas que criam políticas.

Assim, indaga-se, por exemplo, sobre quais são os instrumentos utilizados na implementação das práticas restaurativas escolares? Quais estratégias e recursos são disponibilizados para os agentes implementadores?⁴⁷

Dando continuidade à linha de desenvolvimento das análises de implementação, outras abordagens surgiram nessa terceira geração de estudos, tais como a dos “modos de implementação” e a dos “estilos de implementação”, embora com poucas diferenças. Essas perspectivas compartilham da visão de que a implementação envolve muito mais do que a execução de decisões previamente tomadas: a implementação só pode ser compreendida e avaliada em termo da extensão de atores presentes no subsistema político, do tipo de recursos que eles têm a seu dispor, da natureza do problema que eles estão tentando resolver e das ideias que têm sobre como lidar com ele, tudo isso dentro do contexto de regime político sob o qual estão vivendo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Atualmente estamos em uma quarta geração de estudos de implementação que recebe a contribuição de diferentes campos disciplinares como a sociologia, a administração pública e a ciência política. Dentre as temáticas que adquirem espaço nessa nova agenda estão a ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, processos multiníveis, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação, dentre outras questões que passam a ganhar relevância (LOTTA, 2019a).

Como visto, o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas existe, a nível internacional, há quase cinco décadas. Entretanto, no Brasil eles chegam somente na quarta geração, ganhando força e sistematicidade a partir de 2010 (FARIA, 2012).

Os estudos brasileiros de implementação se desenvolvem a partir de quatro pressupostos fundamentais que foram estabelecidos na literatura precedente:

I) a formulação e a implementação não são estágios separados, e os estudos devem considerar os processos contínuos de decisão que perpassam agências e atores ao longo da produção de políticas; II) a análise deve levar em conta a cadeia de decisões em sua complexidade, envolvendo diferentes níveis e camadas de decisão, diversidade de atores, organizações e instrumentos, tal como organizações estatais e não estatais; III) a implementação como um processo altamente interativo, que envolve interconexões entre múltiplos atores e organizações para que uma política seja materializada; e IV) diferentes fatores influenciam a implementação de políticas,

⁴⁷ Por exemplo, sabe-se que, a princípio, no caso do Programa NÓS, os tutores⁴⁷ eram voluntários no trabalho de supervisionar a implementação de práticas restaurativas escolares. Com o tempo, percebeu-se que eles demandavam algum pagamento pelas horas trabalhadas e as escolas se mobilizaram, através de “caixinhas” de recursos, visando remunerá-los. Entretanto, há uma percepção⁴⁷ entre eles de que o trabalho tem muitas demandas, mas poucos incentivos, fazendo com que muitos abandonem a função ou tenham pouca disponibilidade para exercê-la.

desde aspectos sistêmicos (forma do estado, crenças e valores nacionais) até características organizacionais, incluindo, ainda, dimensões pessoais e relacionais que caracterizam os atores envolvidos nos processos (BICHIR, 2020, p. 31).

Em estudo recente, Lotta *et al* (2018) apontam para um deslocamento analítico nos estudos de implementação a partir dos anos 2000. Com uma nova pauta voltada a compreender, de forma mais profunda e sistemática, os processos de implementação e suas implicações em temáticas específicas, viu-se uma transição de análises baseadas na dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up* para análises mais gerencialistas⁴⁸. Alguns temas que surgem nessa nova agenda são desigualdade na implementação, *accountability*, transparência, discricionariedade, autonomia e representação burocrática.

No campo internacional emergiu uma nova agenda de pesquisa com o intuito de sensibilizar formuladores e gestores públicos sobre os riscos da reprodução de desigualdades sociais na implementação de políticas, tratamentos diferenciados ou mesmo exclusão social (DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOOD; MUSHENO, 2003; IPEA, 2011; PIRES, 2019).

A compreensão do uso de categorias e estereótipos como processos sociais aparece nas obras de Dubois (1999) e outros autores da denominada “sociologia do guichê” francesa. Para estes pesquisadores, a atuação dos burocratas precisa ser vista como um processo social mais abrangente, no qual eles atuam ao mesmo tempo como agentes do estado, responsáveis pela materialização das normas existentes nas políticas, e como agentes sociais individuais, que trazem identidades distintas aos encontros com os usuários.

De outro lado, os usuários atendidos pelos burocratas de nível de rua não são passivos, embora tenham menos poder e autoridade. À medida que procuram estratégias para ganhar poder, usam os critérios e categorias dos próprios burocratas para proporem novas formas de obter acesso aos serviços que se sentem merecedores. Nesta concepção, a ideia de discricionariedade não aparece apenas nas decisões organizacionais ou individuais dos burocratas, mas surge em uma lógica interativa baseada em identidades e posições sociais que criam situações de encontros dramáticos em que cada ator (burocracia e usuário) têm papéis diferentes, baseados em sentimentos e pensamentos para descobrir quem é o indivíduo na frente deles (DUBOIS, 1999).

⁴⁸ Essa agenda trouxe ideias da gestão privada para dentro da administração pública, como redução do Estado, corte de gastos, privatização e desregulação. O impacto dessa nova agenda, dominante sobre os estudos de implementação, aparece no apelo por melhores resultados e por processos mais enxutos e rastreáveis. As consequências disso podem ser a de ignorar a complexidade das instituições e das relações entre atores (LOTTA *et al.*, 2018).

Essa literatura tem demonstrado que mesmo políticas voltadas a combater desigualdades e gerar inclusão podem produzir efeitos contrários e perversos no momento de implementação, haja vista que os burocratas de nível de rua tomam decisões alocativas (LIPSKY, 2019), influenciados por julgamentos, classificações e percepções de merecimento que geram categorias distintas de acesso. Essas decisões, por sua vez, resultam em uma desigualdade tanto material quanto simbólica (PIRES, 2017, 2019).

Os achados de pesquisas empíricas, realizadas no Brasil, revelam um conjunto heterogêneo de práticas, conceitos e percepções envolvidas nos serviços prestados na ponta, que vai além das formas previstas nas normativas centrais. Essa heterogeneidade de práticas, conceitos e percepções revela riscos de tratamento desigual dos cidadãos e potencial reforço a exclusões anteriores, comprometendo o exercício de cidadania e a consolidação de direitos por parte dos usuários em suas relações com o Estado (IPEA, 2011).

Constata-se um duplo risco nas iniciativas voltadas para a mitigação dos efeitos da exclusão socioeconômica e equalização dos patamares de cidadania. O primeiro chama a atenção para a possibilidade de as políticas sociais serem insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas, não institucionalizadas como sistema de proteção, contribuindo para a baixa cobertura, qualidade e efetividade na promoção da inclusão socioeconômica pretendida. O segundo risco diz respeito às práticas cotidianas de implementação nas linhas de frente do serviço público criarem possibilidades de desatenção, exclusão e discriminação no tratamento de segmentos populacionais que muitas vezes já sofrem diversos tipos de vulnerabilidades (IPEA, 2011).

Pires (2019) ratifica diferentes mecanismos que aumentam desigualdades na implementação de políticas, sugerindo que burocratas resistem em implementar determinadas políticas; usam categorias, classificações e julgamentos que excluem certos grupos do acesso a serviços; e fazem regulação moral em públicos beneficiários, criando efeitos perversos.

Assim, surge o desafio de avaliar em que medida a implementação da política de justiça restaurativa escolar não seria um *locus* privilegiado de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. As práticas ditas “restaurativas” estariam contribuindo para a (re)produção e perpetuação de estigmas e vulnerabilidades? Estariam sendo utilizadas como mais um mecanismo de punição dos alunos ditos “problemáticos”?

No que diz respeito ao financiamento, por exemplo, da política de justiça restaurativa escolar do Programa NÓS, o Termo de Cooperação Técnica prevê que as atividades estão “inseridas nas atribuições ordinárias de cada instituição, motivo pelo qual não se consigna dotação orçamentária para sua execução” (MPMG, 2018, cláusula décima). Assim, questiona-

se sobre os possíveis efeitos dessa falta de financiamento próprio do programa, deixando a implementação das práticas restaurativas a cargo das estruturas organizacionais de cada escola e, a supervisão, em grande medida, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, haja vista que são poucos tutores⁴⁹ atuando e muitas escolas demandando.

Consta também, no Termo de Cooperação técnica que “os agentes públicos serão considerados voluntários” e a atuação deles nos Núcleos de Orientação e Solução de Conflitos (NÓS – ou Câmaras de Práticas Restaurativas – CRP, conforme denominação da SMED) será integrada às respectivas jornadas de trabalho, assim como o tempo dedicado ao curso de formação. Portanto, o programa consegue atingir seus objetivos contando apenas com recursos (humanos e materiais) de cada partícipe e trabalho voluntário? Quanto tempo os facilitadores têm disponibilizado por suas gerências e diretorias para atuarem no programa? Quais incentivos são dados a eles para que ajam em conformidade com os objetivos estabelecidos? Qual é o nível de satisfação dos usuários ao participarem dos procedimentos restaurativos?⁵⁰ A busca por respostas a esses e outros questionamentos são fundamentais para se avaliar a implementação de práticas restaurativas escolares.

De volta ao desenvolvimento do campo de estudos de implementação, outra característica importante dessa quarta geração é a aproximação com a literatura referente à burocracia de nível de rua, com análises que agregam a perspectiva dos burocratas implementadores para entender como funcionam os processos decisórios da implementação (LOTTA *et al.*, 2018).

Com a realização de diversas pesquisas empíricas, constatou-se que instituições e atores adquirem centralidade, sendo os burocratas os atores-chave para entender os rumos das decisões de implementação e suas consequências nos resultados das políticas (OLIVEIRA, 2018).

Destarte, considerando o que foi apresentado até aqui, reitera-se que a atuação dos agentes públicos é uma das principais dimensões para analisar como a política de justiça restaurativa escolar é colocada em curso nas mais diversas instituições. Em outras palavras, como construir um modelo de avaliação que permita entender a experiência desses agentes a partir das estratégias adotadas por eles, os desafios e dificuldades que enfrentam ao longo da implementação (MELLO, 2020).

⁴⁹ Os tutores do Programa NÓS são responsáveis por prestar assessoria às escolas na implementação de práticas restaurativas.

⁵⁰ O principal procedimento restaurativo utilizado pelo Programa NÓS é o *círculo de construção de paz*, sistematização de uma prática de relacionamento interpessoal ancestral, participativa, baseada na horizontalidade das relações, nas capacidades e potencialidades individuais e na força da comunidade. No capítulo 4 descrevo essa técnica com mais detalhes e, ao final, proponho um *survey* de satisfação dos usuários.

Mas a construção de um modelo de avaliação não é tarefa trivial. Menicucci (2018) chama a atenção para o fato de que o campo de estudos de implementação de políticas públicas ainda está longe de oferecer referenciais analíticos robustos e compartilhados pela comunidade de especialistas que possam ser apropriados nos estudos empíricos. Esses referenciais poderiam elucidar melhor quais dimensões e variáveis considerar na avaliação da implementação, bem como quais estratégias de pesquisa e situações são mais adequadas.

A tarefa de explicar a complexidade da política pública, em especial sua implementação, tem dificuldades ainda de conviver com a busca recorrente do *mainstream* das ciências sociais, qual seja “o de se fixar na simplicidade analítica e na elegância dos modelos explicativos” (SOUZA, 2003, p. 17).

Considerando as constatações da literatura recente, esta investigação pressupõe que três fatores críticos afetam o desenvolvimento da política de justiça restaurativa escolar: *atores, instituições e ideias*.

No que diz respeito aos atores, diversos estudos sobre os muitos detalhes envolvidos no processo de implementação de políticas públicas sublinham o papel que ações individuais ou organizadas desempenham no desenvolvimento da política. Esses estudos indicam um lugar para o qual se deve olhar em busca de respostas que esclareçam as razões pelas quais a política é feita de uma forma e não de outra. Essa orientação comportamental está relacionada também com o fato de que as escolhas e ações dos atores dependem das estruturas políticas, econômicas e sociais que os envolvem. E outros tantos estudos procuram explicar o conteúdo da política com base nas ideias que os atores sustentam e em suas expectativas sobre governo adequado e ação pública.

Muita teorização recente reflete este entendimento de que tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, grupos e classes engajados no processo político certamente têm seus próprios interesses, mas o modo como os interpretam e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são modelados pelos fatores institucionais e pelas ideias (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 59).

Um dos pressupostos básicos é que os atores que participam do subsistema político em tela, isto é, da rede de ensino e do sistema de justiça, agem orientados por certas representações relativas à natureza do problema (conflitos e violência escolar), das soluções (incentivo a práticas restaurativas) e das consequências de suas ações (resultados e impactos que se esperam

do programa). Enfatiza-se, assim, que as ideias, o conhecimento, as crenças e as representações mentais exercem papel determinante na configuração e na dinâmica de implementação das práticas restaurativas escolares (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018), especialmente dos agentes implementadores na linha de frente.

A síntese do capítulo sugere os elementos básicos a serem considerados na análise do processo de implementação políticas públicas: as pessoas, com valores, ideias, interesses, conhecimentos, competências e comportamentos variados; as relações existentes entre as pessoas e as organizações; as instituições vigentes com suas regras formais e informais; os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos; os contextos de implementação.

Assim, no próximo capítulo apresento um aprofundamento teórico sobre a discricionabilidade dos burocratas de nível de rua e o papel das ideias como referenciais na *criação* de políticas públicas.

3. BUROCRACIAS, IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em suas origens, a conceituação de burocracia remetia a funcionários de Estado, seus saberes e práticas. Foi a partir da obra de Max Weber que o termo começou a ser utilizado também para aqueles que trabalham em empresas, expressando o processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações do mundo contemporâneo.

Max Weber estabelece a relação entre política e administração. Todo empreendimento de poder que pretende ter continuidade no tempo necessita organizar um aparato administrativo que constitui a base material e instrumental do poderio estatal. Esse aparato é formado por um quadro de pessoal especializado, armas, equipamentos e recursos financeiros que garantem que as ordens dos que mandam sejam cumpridas (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Weber descreveu burocracias e a forma racional-legal de dominação como o poder baseado nas regras, nas quais procedimentos formais estabelecem uma linha de comando clara por meio de estruturas hierárquicas; prescrevem os pré-requisitos, deveres e competências atribuídos a cada cargo; promovem a divisão do trabalho (especialização); definem os procedimentos e escopo dos processos de tomada de decisão em todos os níveis da organização; e especificam os processos para sucessão no poder. Essas características da organização racional-legal levam, cumulativamente, ao controle de inclinações pessoais, desejos e opiniões individuais, minimizando a influências deles no funcionamento da organização (PIRES, 2009).

No modelo de Weber⁵¹, o burocrata é um executor fiel de serviços, sem paixões ou julgamentos. Ele deve aplicar integralmente as regras, observando os procedimentos e garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. A relação dos burocratas com os políticos é baseada na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais. As paixões e valores, para Weber, são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia. Nesse tipo de relação não há espaço para o exercício de discricionariedade por parte dos burocratas (LOTTA, 2012).

Uma das consequências diretas do modelo proposto por Weber consistia na separação total entre a política e a estrutura administrativa organizacional. Os burocratas estavam

⁵¹ Interessante observar que Weber procurava entender a natureza e as causas da mudança social, não com foco nas estruturas econômicas, como fizeram Marx e Durkheim, mas nas *ideias* e *valores*. O autor sustentava que a sociologia deveria se concentrar na *ação social* e não nas estruturas, entendendo que as motivações e ideias humanas eram as forças por detrás da mudança. Assim, as estruturas da sociedade não são vistas como externas e independentes dos indivíduos, mas com uma complexa interação de ações; e o trabalho da sociologia é compreender o significado por trás dessas ações (GUIDDENS, 2005).

envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho de Estado como um todo (CARDOSO, 2017).

Essa visão tradicional do modelo weberiano, fundada sobre a ideia de que a gestão de políticas públicas seria uma atividade relativamente simples, com uma lógica hierárquica de comando, obediência e diferenças claras entre formulação e implementação, vem perdendo espaço para novas abordagens que consideram as políticas como processos que envolvem interações complexas entre os setores público e privado (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Diversos estudos empíricos da sociologia do direito e, como vimos, da implementação de políticas públicas, concluíram sobre a inevitabilidade e o caráter indispensável da discricionariedade para o funcionamento de sistemas legais e administrativos. Estes trabalhos chegaram ao entendimento de que, frequentemente, as atividades corriqueiras desses burocratas divergiam substancialmente dos conjuntos de condutas prescritos por lei e normas organizacionais; que o comportamento dessas burocracias variava significativamente entre si, assim como variava o comportamento de agentes e unidades no interior das mesmas organizações. Essas conclusões frustraram as expectativas de que mandatos legais traduzir-se-iam, de forma automática, em ações burocráticas, levando os estudiosos a reconhecerem a abrangência e inevitabilidade da discricionariedade em burocracias (PIRES, 2009; PIRES, LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Numa democracia capitalista, para implementar políticas de forma eficaz, o Estado precisa de boa organização e apoio de atores sociais importantes. O grau em que esses atores são capazes de oferecer o apoio necessário depende, dentre outras coisas, de sua organização interna e das relações que eles mantêm com o Estado e com outros atores sociais também poderosos.

A recente literatura aponta que, na maioria dos países capitalistas liberais-democráticos, os conjuntos de atores políticos que exercem alguma influência sobre os processos e resultados de uma política pública são os políticos eleitos, o público, a burocracia, os partidos políticos, os grupos de interesse ou pressão, os *think tank* e as organizações de pesquisa (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Atuam na implementação diversos atores e órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo, cada qual com seus interesses, ambições e tradições, afetando processos e resultados da política. Os subsistemas políticos oferecem importantes contribuições à implementação na medida em que seus participantes aplicam conhecimentos e valores para dar forma ao lançamento e à evolução dos programas. Entretanto,

[...] um pequeno segmento de atores subsistêmicos se envolve no processo de implementação. Os burocratas são os atores mais significativos na maior parte da implementação política, trazendo os conflitos endêmicos intra e inter-organizacionais para o plano de frente desse estágio no ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Como vimos, ao longo do desenvolvimento do campo de políticas públicas, os burocratas se tornaram atores-chave para se compreender os rumos das decisões e suas consequências nos resultados das políticas. A capacidade deles em tomarem boas decisões, relacionando-as às expectativas existentes, torna-se fundamental para a compreensão do sucesso de uma política pública.

O conceito de burocrata, adotado por este trabalho, relaciona-se com o corpo de funcionários que atuam dentro do Estado, dando concretude às políticas públicas. Diz respeito, especificamente, aos professores, coordenadores pedagógicos e demais funcionários das escolas que receberam formação para se tornarem facilitadores de práticas restaurativas e estão envolvidos com a implementação delas.

A questão que se coloca é entender quais fatores influenciam o exercício de discricionariedade desses burocratas envolvidos na implementação de práticas restaurativas escolares. Entender como a discricionariedade é exercida implica em buscar elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata.

A burocracia de nível de rua (ou de linha de frente)⁵² foi amplamente estudada por Michael Lipsky⁵³ em *Street-level bureaucracy*, publicado originalmente em 1980⁵⁴. Neste trabalho pioneiro, o professor e seus alunos realizaram observações do comportamento coletivo dos agentes que atuam em organizações de serviços públicos.

Lipsky realizou a primeira análise sistemática do que seria conhecida como burocracia de nível de rua. O autor afirma que a palavra “burocracia” implica um conjunto de autoridades

⁵² Neste estudo são utilizados como sinônimos os termos burocrata de nível de rua, profissional de linha de frente, implementador do nível de rua, implementador de linha de frente e agente implementador.

⁵³ Embora o autor seja a maior referência clássica no tema, a relevância dos atores de baixo escalão já havia sido indicada duas décadas antes por David Mechanic (1962). Esse autor sugeriu que, nas instituições complexas, os participantes da base possuem amplo poder e influência, argumentando que as organizações podem ser muito dependentes de seus membros da linha de frente, pois eles podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos que são importantes para o funcionamento delas. Isso dá poder informal aos agentes, haja vista que os superiores hierárquicos estão destituídos daqueles recursos e não podem regular o uso deles pelos subalternos.

⁵⁴ A versão traduzida para o português e expandida do livro de Lipsky foi lançada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 2019.

e normas a serem seguidas, enquanto que a expressão “nível de rua”⁵⁵ significa o distanciamento dessas autoridades e a aproximação a casos individuais mais complexos, o que mostra a dicotomia do trabalho desses burocratas para com as diferentes cobranças que vêm dos gerentes e cidadãos.

Segundo o autor, as funções dos burocratas de linha de frente são construídas com base em dois aspectos interrelacionados: relativo alto grau de discricionariedade e relativa autonomia em relação à autoridade organizacional.

Em relação ao conceito de discricionariedade, Hupe (2013) aponta que há quatro diferentes campos e interpretações. O campo jurídico considera a ideia baseada na dimensão legal, como autoridade delegada, considerando que o uso de regras leva necessariamente à existência de discricionariedade. O comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, pois ele deve construir seu entendimento das regras e fazer escolhas sobre sua relevância.

O segundo campo apontado é o econômico, no qual a discricionariedade está relacionada com o modelo agente-principal. Como demonstrado no capítulo 2, considera-se que o agente atua em nome do principal em bases assimétricas, na medida em que o comportamento do primeiro não pode ser totalmente controlado. E é exatamente neste espaço de não controle que se apresenta a discricionariedade, ou seja, nas decisões cotidianas dos indivíduos que podem se transformar em concordância ou divergência com os objetivos da política.

O terceiro campo apontado pelo autor é o sociológico, através do qual se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. Essa liberdade é utilizada para realizar julgamentos das situações com as quais o burocrata lida, de forma a reforçá-la.

E, por último, o campo político, em que as decisões discricionárias são tomadas em nome do bem comum, de valores públicos e *accountability*⁵⁶; um instrumento de alcance dos ideais da sociedade (HUPE, 2013).

⁵⁵ Existem diferentes tipos e escalões da burocracia: alto, médio e burocracia de nível de rua. A burocracia de alto escalão diz respeito à elite administrativa mobilizada para ocupar cargos de nível estratégico. Ela atua na mediação da interação entre os níveis operacionais e os políticos eleitos (ALESSIO; AMBRÓSIO, 2016). A burocracia de médio escalão corresponde aos atores que desempenham funções de gestão e direção intermediária nas burocracias: os gerentes, diretores, coordenadores e supervisores que fazem a mediação entre a elite administrativa e os operadores das políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). A burocracia de nível de rua corresponde àquela que trabalha no contato direto com os cidadãos (LIPSKY, 2019).

⁵⁶ Prestação de contas, responsabilidade na execução dos serviços públicos.

De acordo com Lotta (2015), tem prevalecido o olhar de que o ato discricionário é aquele que prevê algum grau de arbitrariedade do agente, ainda que dentro dos limites legais de sua atuação, ou seja, liberdade dentro de constrangimentos.

De modo geral, os estudos sobre discricionariedade tentam encontrar respostas para um conjunto de questões como: qual o espaço disponível para a ação? Como os burocratas exercem a discricionariedade? Quais fatores influenciam este exercício? Quais as consequências do exercício de discricionariedade? (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Assim, constata-se que existem dois elementos centrais na discussão sobre discricionariedade: o primeiro diz respeito à discricionariedade enquanto *espaço*, limitada pela estrutura de regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores; o segundo é a ideia de discricionariedade enquanto *ação*, isto é, como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada, quais comportamentos desempenham e o que os influencia (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Essa segunda dimensão é a que mais interessa para este trabalho. Assim, a discricionariedade é entendida aqui como *ação*, isto é, como variação de comportamento dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como eles interpretam as regras através de valores, julgamentos políticos, papel social, entre outros.

Segundo Lotta e Santiago (2017), a análise sobre a atuação da burocracia e uso da discricionariedade volta-se para uma análise dos indivíduos e não apenas das organizações, na medida em que são eles que interpretam as regras, valores e expectativas quando tomam decisões. Os autores apontam que estudos empíricos têm mostrado que os resultados das políticas públicas são decorrentes não apenas daquilo que foi formulado, mas também das decisões tomadas pelos profissionais de linha de frente. Isso pode explicar, por exemplo, como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados entre as escolas que vêm implementando programas de justiça restaurativa.

A questão da discricionariedade é central para Lipsky e permeia toda a literatura sobre burocratas de nível de rua. Na maioria das organizações, os burocratas têm considerável discricionariedade para determinar a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções distribuídos.

Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais, trabalhadores da saúde, assistentes sociais, etc., que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles; são os agentes de intermediação entre o Estado e o público alvo das políticas. Eles impactam a vida das pessoas por serem os responsáveis pela aplicação dos critérios de elegibilidade, da realização de testes para acesso

aos bens e serviços. Independentemente de sua vinculação institucional, os implementadores de linha de frente das políticas são pessoas com referências pessoais, valores, expectativas de vida e compromissos éticos diferenciados que influenciam na maneira de executar as políticas (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015).

Os burocratas de nível de rua introduzem, nos cidadãos, as possíveis expectativas a respeito dos serviços públicos e seu lugar na comunidade política; determinam a elegibilidade a respeito dos benefícios e sanções governamentais; supervisionam o serviço que os indivíduos recebem nesses programas; fazem a mediação da relação constitucional entre cidadãos e Estado. “Em suma, eles detêm as chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 2019, p. 39).

Nas decisões que tomam sobre como proceder em cada situação, os burocratas recorrem a processos de redução da complexidade, simplificação das incertezas e dilemas, fazendo diferenciação, julgamento e classificação dos usuários atendidos em um conjunto restrito de categorias (formais e informais), que vêm associadas a determinados tipos de ação e encaminhamentos em relação ao serviço oferecido (IPEA, 2011).

A categorização dos usuários chama a atenção para uma dimensão cognitiva e construtivista do processo de implementação. Nesse sentido, as percepções, as visões de mundo, os valores e as representações que os agentes de implementação compartilham a respeito do seu trabalho e do público atendido passam a adquirir destaque na busca de explicações para a produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população (IPEA, 2011, p. 9).

Considerando que o uso de discricionariedade é guiado por valores, normas e elementos culturais derivados do pertencimento dos atores, burocratas definem identidades e fazem julgamentos dos usuários, diferenciando-os entre os que são ou não merecedores das políticas. “Assim, a discricionariedade é um processo moral que classifica identidades e acaba por definir o que é certo ou errado e quem pode receber o que” (LOTTA, 2011, p. 17).

Por exemplo, como demonstrei no livro *Justiça Juvenil*, professores ou membros da comunidade escolar que rotulam um aluno como “delinquente” contribuem para o processo de alteração de identidade, estigmatização e exclusão social, afetando a qualidade dos relacionamentos que as pessoas mantêm com ele e aumentando a probabilidade de desvio futuro (SILVA, 2021).

Portanto, é fundamental compreender as percepções, visões e representações dos implementadores que estão enraizadas na trajetória pessoal, na formação profissional ou no pertencimento a redes sociais internas ou externas ao ambiente de trabalho. Esses elementos

ganham importância na medida em que informam as decisões, as ações e as interações cotidianas com os usuários, introduzindo uma pluralidade de orientações e comportamentos que podem (re)produzir inconsistência e arbitrariedade na implementação de políticas e serviços públicos.

Essa inconsistência pode ter efeitos positivos como ajustes, correções, e aprimoramentos importantes para o desempenho do serviço local, mas também pode repercutir em efeitos negativos, tanto materiais (exclusão ou enfrentamento de barreiras de acesso) quanto simbólicos (subjetivação e construção de identidades estigmatizadas e subalternas), prejudicando as possibilidades de inserção de segmentos vulneráveis da população, como negros, mulheres, jovens, pobres, dentre outros (IPEA, 2011).

Partindo desse entendimento, indaga-se como os membros da comunidade escolar, capacitados para atuarem como facilitadores, *traduzem* os valores, princípios e metodologias mais amplas do paradigma de justiça restaurativa escolar, relacionando-os com seus próprios valores, expectativas de vida, conhecimentos e compromisso ético? As práticas de justiça restaurativa escolar têm contribuído para manutenção do *status quo*, reproduzindo desigualdades?

Embora pareça óbvio que burocratas, em geral, exerçam alguma discricionariedade, Lipsky (2019) chama atenção para o fato de que certas características do trabalho deles tornam muito difícil, até mesmo impossível, reduzir drasticamente essa discricionariedade. São tarefas complexas, para as quais as normas, diretrizes e instruções não são capazes de delimitar todas as situações possíveis, ou seja, suas ações não são redutíveis a formatos programados.

Assim, pode-se esperar algum grau de não conformidade dos trabalhadores de baixo escalão se os interesses deles forem diferentes dos interesses dos gestores. Formas de não conformidade podem ser encontradas nas estratégias pessoais como não trabalhar (absenteísmo), atitudes agressivas em relação à organização (roubo, desperdício deliberado) e atitudes negativas com implicações para o trabalho (alienação, apatia). O autor afirma que o “desafio gerencial percebido como o cerne do problema é como fazer as necessidades dos trabalhadores de segurança pessoal, material e equilíbrio psicológico casarem com as necessidades da organização” (LIPSKY, 2019, p. 64).

A relação entre burocratas de nível de rua e gestores é intrinsecamente conflituosa. Os burocratas de nível de rua têm seu papel voltado para os objetivos e orientações sobre o processamento do cliente e buscam maximizar sua autonomia. As funções do gestor são voltadas a gerir os trabalhadores para o alcance de resultados globais, com orientações que buscam reduzir a autonomia deles. A relação, portanto, é de dependência mútua.

A diversidade de contextos de implementação também pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. A implementação é o resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa formal e as características dos espaços de execução. Por um lado, o plano define a arena na qual o processo ocorre, o papel dos atores, as ferramentas de ação, a alocação de recursos, além de oferecer uma definição para o problema social, influenciando a performance dos executores. Por outro, a execução promove a adaptação dos objetivos e das ferramentas de gestão à realidade social (HUPE, 2013; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Isso significa que a discricionariedade tem diversas fontes, de forma que pode ser inerente ao exercício de sua função, pode ser resultado de uma proliferação de regras que pressionem os burocratas a se posicionarem, pode ser fruto de regras incompletas ou ambíguas, além da influência que as próprias escolhas individuais podem ter sobre a discricionariedade. Assim, podemos considerar que as instituições impactam as práticas dos burocratas de rua, mas também que as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões (LOTTA, 2012, p. 27-28).

Além da discricionariedade, outro conceito central à obra de Lipsky é a ideia de *coping*, que pode ser definido como esforços comportamentais que os burocratas utilizam na interação com usuários para tolerarem, enfrentarem ou reduzirem demandas e conflitos internos ou externos que encontram no cotidiano. As estratégias de *coping* são resultado da pressão cotidiana sofrida pelos burocratas que precisam enfrentar diferentes demandas e condições conflituosas de trabalho, situações que os levam a desenvolver mecanismos para lidar com as limitações que os impedem de exercer seu trabalho de maneira ideal (CAVALCANTI; LOTA; PIRES, 2018).

Com base em uma análise sistemática da literatura produzida sobre esse assunto, Tummers *et al.* (2015) sugerem que os mecanismos de *coping* sejam categorizados em três tipos: os que aproximam o burocrata dos clientes, os que o afastam dos clientes e os que colocam o burocrata contra os clientes. No que diz respeito aos mecanismos que os *aproximam* dos clientes, além do contorno às regras, os burocratas também podem dedicar maior atenção a um grupo considerado mais necessitado do que outro. Quanto aos mecanismos que os *afastam* dos clientes, para além da rotinização do serviço, os burocratas também podem dificultar o acesso, estabelecendo um limite de interações com os clientes por dia, por exemplo. Por último, em relação aos mecanismos que colocam os burocratas *contra* os clientes, além da adesão rígida

às regras, eles podem quebrá-las e confrontarem os clientes, como forma de lidar com aqueles percebidos como agressivos (CAVALCANTI; LOTA; PIRES, 2018).

Diante do exposto, o foco da pesquisa é entender a variação de comportamento dos burocratas implementadores das práticas restaurativas, buscando explicações através dos elementos que influenciam a forma como eles interpretam as regras com base nas ideias, valores, julgamentos, papel social, formação profissional, relações com a comunidade escolar, contextos, etc.

Na busca por respostas para esses e outros questionamentos, a literatura aponta que, para além dos fatores individuais, outros elementos afetam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores. Os recursos são escassos e inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas; a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta, pois quanto melhor o programa e mais sensível às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda; os objetivos tendem a ser vagos, conflitantes e ambíguos; é difícil medir a performance desses trabalhadores, dada a discricionariedade e pouca supervisão; os clientes não são voluntários e, portanto, não têm condições de disciplinar o trabalho dos burocratas que, por sua vez, não têm nada a perder ao falhar com eles (LIPSKY, 2019; LIMA; D'ASCENZI, 2011, 2013).

3.1 Fatores que afetam o comportamento dos burocratas de nível de rua

A partir do trabalho de Lipsky (2019), muitas abordagens teóricas surgiram no esforço de compreender como age o implementador de linha de frente no processo de implementação. As pesquisas têm procurado descobrir o que mobiliza estes atores em direção à implementação ou porque o burocrata age dessa ou daquela maneira. Lipsky acredita que é porque eles têm grande poder sobre a vida das pessoas, pois podem aumentar ou diminuir a disponibilidade de benefícios de uma política, mudando a vida dos usuários através de ações e decisões.

Para Maynard-Mood e Musheno (2003) há um conjunto de fatores operando e influenciando a atuação dos burocratas. Estes fatores têm dimensões legais e culturais, gerando tensões em constante disputa. Cabe, portanto, à burocracia decidir como lidar com estes múltiplos fatores.

Em estudo clássico analisando a atuação de policiais, professores e assistentes sociais, os autores relatam que esses burocratas não se veem como executores de regras e funcionários do Estado, mas como pessoas que trabalham para os cidadãos, tendo como função realizar julgamentos e tomar decisões sobre as situações que encontram. Sua função não é, portanto, executar regras, mas sim definir, a partir das situações que vivenciam, qual o jeito certo de fazer

as coisas, considerando o que é possível ser feito. Esse processo de negociação e de reinterpretação de regras ocorre a partir de julgamentos normativos sobre a realidade (MAYNARD-MOOD; MUSHENO, 2003).

Para os autores, o exercício de discricionariedade está diretamente relacionado com as regras e, ao mesmo tempo, com os julgamentos que fazem sobre seu trabalho. Em geral, os burocratas consideram que as regras podem se tornar barreiras para agirem como acreditam e, portanto, precisam construir justificativas para darem sentido àquilo que fazem. Desse modo, o uso de discricionariedade tem relação com os processos de julgamento que os burocratas realizam na adaptação de regras e realização de ações que acreditam dar sentido ao seu trabalho.

A discricionariedade opera assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, alocando-os em grupos de pertencimento e merecimento, contribuindo para formar e forçar identidades que permitam a eles prover serviços e implementar políticas. Assim, sua posição social, trajetória, valores, conhecimentos e visões de mundo são elementos centrais na determinação do exercício de discricionariedade (MAYNARD-MOOD; MUSHENO, 2003).

Segundo Lotta (2019a), existem na literatura fatores relacionados ao sistema político (modelo de estado, modelo de democracia, de federalismo, cultura nacional, etc.); fatores relacionados às organizações (regras, graus de controle, sistemas de gestão, incentivos, sanções, programas de formação, etc.) e fatores individuais (gênero, raça, classe, profissão, relações, etc.) que afetam o exercício de discricionariedade.

Ferreira e Medeiros (2016), identificaram, na literatura, seis fatores que moldariam a atuação dos implementadores de linha de frente: discricionariedade; interações com o público da política; relações com o sistema de gestão; *accountability*; autointeresse; normas, regras, crenças e valores. Os fatores podem ser categorizados em pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas, regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos).

Dentre estes fatores, parece que o aspecto mais relevante para se compreender o papel do burocrata de nível de rua no processo de implementação seja seu poder discricionário, que pode ser originário de duas fontes: da profissão, já que esses trabalhadores pertencem a uma categoria profissional e exercem a discricionariedade natural daquela carreira; de sua condição como funcionário público, o que significa que mesmo os servidores que não têm o status de profissional exercem o poder discricionário, ao determinarem quais usuários têm acesso aos

benefícios, ainda que essa discricionariedade esteja circunscrita por regras e submetida à supervisão (LIPSKY, 2019).

Oliveira (2012) afirma que a quantidade e a qualidade dos serviços públicos dependem do poder discricionário do burocrata de nível de rua, ensejando a necessidade de se conhecer seus determinantes e consequências. O autor aponta que, além de serem os responsáveis pela tradução dos programas em produtos e serviços, os implementadores de linha de frente precisam ir além dos objetivos estabelecidos no desenho do programa, porque os formuladores, em muitas ocasiões, não sabem o que querem das políticas, gerando objetivos gerais, vagos e inconsistentes. Diante disso, cabe aos burocratas de rua a interpretação e a decisão sobre a maneira mais adequada para implementar a política, isto é, eles não só executam as políticas, como também as *constroem* através de suas interpretações, decisões e ações.

E como fica o controle diante do exercício de discricionariedade? Pires (2009) encontrou evidências de que quando fiscais do trabalho receberam mais poder discricionário para agir, produziram melhores resultados do que aqueles que recebiam maior controle sobre suas ações.

De fato, ainda faltam estudos na literatura que busquem identificar quais áreas ou tarefas demandam maior ou menor discricionariedade, tanto em função das características do trabalho quanto das prerrogativas profissionais destes trabalhadores. A inexistência de estudos sobre formas de gestão da discricionariedade ocorre, principalmente, em situações em que não se consegue observar, medir e controlar o comportamento de entrega do serviço, seja porque o comportamento só se manifesta na relação direta burocrata-cidadão, seja porque depende de fatores intrínsecos ao prestador de serviço, ou ainda por conta da assimetria de informações (PIRES, 2009; FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

As interações entre o implementador de nível de rua e o cidadão também podem influenciar o burocrata a agir de forma a melhor desempenhar os objetivos da política. Lipsky (2019) argumenta que os determinantes das práticas do nível de rua estão profundamente enraizados na estrutura do trabalho, e que as organizações públicas refletem as relações organizacionais prevalentes na sociedade como um todo. Como fatores fundamentais na explicação do comportamento dos BNR, o autor aponta as interações regulares que eles estabelecem com os cidadãos e as condições de trabalho. Lipsky alerta, no entanto, que nenhum desses fatores isoladamente é suficiente para explicar como agem esses trabalhadores, mas podem moldar seu comportamento para melhor desempenharem o papel de implementadores da política pública.

Lotta (2019b), ao analisar a atuação dos agentes comunitários de saúde (ACS) no Brasil, identifica que suas decisões têm relação com as percepções de dentro e de fora do contexto de trabalho, mas ali se reproduzindo e impactando as ações. Em geral, os julgamentos que fazem são baseados no senso comum, nos preconceitos e na determinação do que consideram como certo ou errado. A autora observou que os sistemas classificatórios operados pelos ACS na interação com os usuários impactavam nos encaminhamentos dados para cada caso, gerando processos includentes ou excludentes.

A partir dos julgamentos e categorizações exercidos pelos burocratas de nível de rua, eles constroem a ideia de que certos perfis de usuários são moralmente superiores e mais merecedores do que outros. E é nessa perspectiva de julgamentos que o momento da implementação se torna um potencial lócus de reprodução ou redução de desigualdades (LOTTA, 2019b).

Oliveira (2012) chama a atenção para os fatores relacionados com as tarefas a serem executadas, o contexto da tomada de decisão; as pressões da carga de trabalho; a cultura da organização; as regras e os constrangimentos; o ambiente externo.

Em relação aos fatores organizacionais, geralmente as instituições públicas fornecem menos recursos do que o necessário para que os trabalhadores façam o seu trabalho de forma adequada. Dentre as limitações mais importantes estão a proporção de trabalhadores em relação a clientes ou casos e; b) o tempo (LIPSKY, 2019).

De modo geral, os burocratas de linha de frente têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades. No que diz respeito às escolas, os professores encontram salas de aula superlotadas, parques suprimidos, tempo escasso, etc., situações que não permitem que eles sejam capazes de dar o tipo de atenção que um bom ensino requer. A proporção alta de alunos faz com que se preocupem mais em garantir a disciplina e menos em desenvolver atividades de aprendizagem (BODY-GENDROT, 2002).

Em relação ao tempo, Lipsky afirma que as burocracias têm, normalmente, pouco interesse em reduzir atrasos, haja vista que o processamento mais célere das demandas exigiria muito dos recursos disponíveis. Assim, indaga-se sobre quanto tempo é disponibilizado para os funcionários implementarem as práticas restaurativas escolares?

Outra questão que surge é que os trabalhadores de baixo escalão também podem sofrer com a falta de recursos pessoais para realização do seu trabalho como, por exemplo, falta de treinamento e experiência. Por exemplo, o curso de formação de facilitadores que recebem, por si só, já os capacitam a implementar práticas restaurativas escolares? Como a experiência deles

impacta na execução da política? Os recursos humanos e físicos disponibilizados são suficientes?

Diante das condições adversas de trabalho, burocratas de nível de rua tendem a desenvolver doenças debilitantes, geralmente relacionadas com três fatores organizacionais: insuficiência de recursos, altas cargas de trabalho e a ambiguidade do seu papel. Existe também um certo grau de estresse que surge por se sentirem sob o escrutínio das autoridades ou por outros atores, cujas avaliações negativas podem ser prejudiciais em suas carreiras.

Os trabalhadores podem entrar em desespero por não conseguirem se livrar de uma alta carga de trabalho, tornando-se insensíveis à dimensão humana. Em relação aos usuários dos serviços, “longos e inesperados tempos de espera, cancelamento de compromissos, tratamento curto e apressado, são todos os custos que eles têm que suportar devido à sobrecarga imprevisível do sistema (LIPSKY, 2019).

As organizações também têm efeito sobre a aprendizagem dos atores, influenciando no processo de tomada de decisões, na medida em que promovem a disseminação de informações, ajudam a interpretar o mundo e influenciam a construção de suas percepções (LOTTA, 2012).

Em geral, os objetivos do serviço público tendem a ter uma dimensão idealizada, haja vista serem difíceis de alcançar. Os objetivos das organizações podem ser ambíguos porque os conflitos que existiam quando os programas foram originalmente desenvolvidos já se transformaram. Também podem ser ambíguos porque têm se acumulado de forma incremental, não são racionalizados e continua sendo funcional para as organizações não enfrentar os conflitos de seus objetivos.

Assim, a clareza das metas e a disponibilidade de medidas de desempenho adequadas são de fundamental importância para a experiência profissional dos trabalhadores, bem como para a capacidade dos gestores de exercer controle sobre a política.

Na medida em que as comunidades são indiferentes à natureza da política ou deixam de exprimir seus pontos de vista de maneira enfática, as burocracias de nível de rua vão trabalhar com os objetivos gerados internamente. Por outro lado, quanto mais forte o sentimento de uma comunidade em relação a um comportamento burocrático adequado, mais as burocracias de nível de rua responderão às orientações comunitárias (LIPSKY, 2019, p. 113).

Os implementadores de políticas públicas estão alocados em um sistema de comunicação, de maneira que recebem mensagens de nível local e nacional. Assim, a

implementação varia também em função de como os implementadores interpretam as mensagens recebidas e as contextualizam.

Na medida em que interagem com situações reais, os burocratas lidam com conflitos entre o que era previsto e o que é novidade, exigindo-lhes soluções adaptadas e inovadoras. “Essas soluções, na prática, conformam o que a política de fato é: a somatória de pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação” (LOTTA, 2019a, p. 32).

Para além dos fatores individuais e organizacionais, o componente relacional é importante elemento que influencia a ação dos burocratas de nível de rua, haja vista que eles não atuam isoladamente, mas em constantes trocas com outros burocratas e o público.

[...] a literatura considera que analisar o processo de implementação significa observar não apenas a burocracia implementadora, mas sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, bem como com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas; também é preciso levar em conta as questões de cooperação e conflito no processo de implementação (LOTTA, 2012, p. 35).

Em resumo, três principais questões são levantadas pela literatura apresentada: a questão teórica, que trata do processo de produção e implementação de políticas públicas em múltiplos níveis, compostos por mais de um ator ou grupo de atores, partindo da ideia de que burocratas de nível de rua são também formuladores de políticas; a questão metodológica, dada a importância da análise se valer tanto da legislação, de normas escritas, da estrutura hierárquica, dentre outros registros formais, quanto de observações locais, entrevistas e métodos etnográficos; a questão normativa, pois a análise de Lipsky surgiu na época em que os servidores públicos, especialmente os de linha de frente, eram os principais culpados pelos serviços públicos insatisfatórios, uma visão carregada de estereótipos.

O trabalho de Lipsky serviu para contextualizar e situar as condições de trabalho dos burocratas, marcadas pela escassez de recursos, de informação, de tempo, de pessoal, e por pressões conflitantes vindas de seus supervisores e dos cidadãos (LIPSKY, 2019; CAVALCANTI; LOTA; PIRES, 2018).

Em geral, os estudos sobre burocracias de nível de rua têm contribuído com o debate ao revelarem os elementos individuais e as dinâmicas coletivas que influenciam o exercício da discricionariedade e afetam os resultados das políticas públicas. Contribuem também para

compreender como diferentes tipos de formação profissional conformam valores que influenciam resultados das políticas. Por fim, essas pesquisas abrem caminho para se compreender como as políticas podem investir em formação profissional ou capacitação para alterar valores, práticas e formas de fazer, materializadas nas ações individuais (CAVALCANTI; LOTA; PIRES, 2018)

Como visto, a discricionariedade traz dilemas normativos e gerenciais: 1) o *trade off* entre regular e limitar a discricionariedade, ou aceitá-la e estimulá-la; 2) o fato de que seu exercício pode ter efeitos positivos ou negativos, ser incluyente ou excluyente, gerar equidade ou desigualdade.

Diante destes desafios, questiona-se sobre como desenhar políticas que garantam tratamento igualitário, mas também promovam equidade? Qual o limite da capacidade de regramento que não venha engessar? Como delinear processos de normatização que direcionem a implementação, mas ao mesmo tempo ajudem na materialização das políticas que lidam com situações complexas e previsíveis? (LOTTA, 2019a).

Em resumo, a literatura relativa aos burocratas de linha de frente teve impactos consideráveis. Em primeiro lugar porque trouxe, para os estudos de implementação de políticas públicas, conceitos já consolidados na teoria organizacional (como os de racionalidade limitada, incertezas e informação imperfeita) que desafiaram o modelo de planejamento racional compreensivo dominante nas décadas de 1950-60.

Em segundo lugar, ao enfatizar o burocrata de linha de frente enquanto ator relevante no processo de realização da política pública, esta abordagem demonstrou que o Estado não é um ator unitário, mas fragmentado de cima para baixo, desconstruindo os argumentos neomarxistas sobre a captura do Estado, ao multiplicar o número de instâncias e facções a serem tomadas por interesses específicos.

Em terceiro lugar, consolidou o entendimento de que, para além das dimensões técnicas, a produção de políticas públicas resulta da convergência de múltiplas rotinas burocráticas e embates que ocorrem no interior da burocracia, mas que estão associadas a debates e dinâmicas políticas mais amplas.

E, em quarto lugar, produziu, a partir da década de 1990, uma vertente analítica dedicada a investigar a fundo a estrutura interna do Estado e suas relações com o desempenho e resultados das políticas públicas, o novo institucionalismo sociológico⁵⁷ (IPEA, 2010).

⁵⁷ Essa vertente já foi brevemente apresentada no segundo capítulo e não será desenvolvida aqui, pois foge aos interesses da pesquisa. De forma sucinta, o novo institucionalismo operou um giro teórico nas análises que permitiu destacar a importância das instituições em todas as fases da produção de políticas, considerando que as análises

Constata-se que muitos fatores levam à modificação da política na implementação: a capacidade institucional dos agentes implementadores, os jogos políticos de interesses e barganhas que supostamente moldam a racionalidade técnica dos planos e programas, o incentivo ou resistência de grupos ou setores que possuem interesse ou serão afetados diretamente com a política pública, a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores, problemas de coordenação intergovernamental, os recursos limitados para execução, etc. (SILVA; MELO, 2000).

Como visto, a literatura apresentada até aqui aponta que fatores individuais, relacionais, organizacionais, institucionais e contextuais, dentre outros, afetam as decisões dos burocratas de linha de frente. Na *categoria* fatores individuais, destacam-se, como mais relevantes para este trabalho as variáveis idade, gênero, raça, formação profissional (incluindo cursos sobre justiça restaurativa), ideias e valores sobre justiça restaurativa escolar. Em relação aos fatores *organizacionais*, consideram-se as regras, rotinas, fluxos; os recursos materiais e humanos; as condições de trabalho e o envolvimento da direção escolar. Na categoria fatores *relacionais*, sugere-se observar os padrões de interações entre os facilitadores que atuam na implementação de práticas restaurativas e deles com a comunidade escolar, além do nível de satisfação dos alunos com a participação nos círculos de construção de paz e demais práticas relacionais de transformação de conflitos.

Com base no que foi apresentado até aqui, a tabela e a figura abaixo apresentam uma primeira delimitação do modelo que proponho para avaliar a implementação de práticas restaurativas escolares, considerando a atuação (exercício de discricionariedade) dos agentes implementadores como variável dependente e os fatores que influenciam suas ações como variáveis independentes.

Os fatores *contextuais* dizem respeito às variáveis intervenientes como tamanho da escola, níveis de ensino, território de localização e clima escolar. Assim, como apontado pela literatura, variações no contexto também podem afetar as ações dos implementadores no nível da rua, bem como processos e resultados da política de JRE.

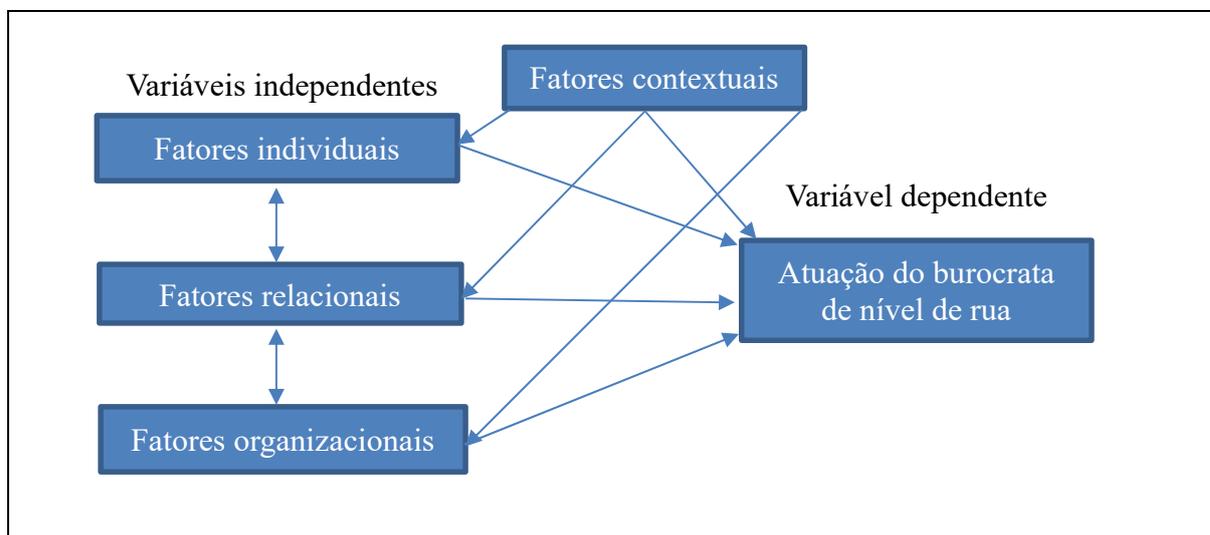
produzidas no interior do pluralismo, da década de 1970, destacava apenas a importância de uma das fases do processo de produção de políticas, os grupos de interesse. As influências neoinstitucionalistas dos anos 1970 e 1980 forjaram um conjunto de modelos de análise amplamente utilizados pela literatura recente (MARQUES; FARIA, 2013).

Tabela 2 - Categorias e variáveis de avaliação

Categorias	Variáveis
<i>Fatores individuais</i>	Idade; gênero; raça; formação profissional (incluindo cursos sobre justiça restaurativa), ideias e valores sobre JRE.
<i>Fatores relacionais</i>	Padrões de interações entre os facilitadores e com a comunidade escolar; nível de satisfação dos alunos com os círculos restaurativos.
<i>Fatores organizacionais</i>	Regras, rotinas, fluxos; recursos; condições de trabalho; envolvimento da direção escolar.
<i>Fatores contextuais</i>	Tamanho da escola; níveis de ensino; território de localização; clima escolar.

Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 1 – Modelo de avaliação da atuação do burocrata de nível de rua



Fonte: elaboração do autor.

Como a hipótese de pesquisa postula que os *fatores individuais* são os que têm maior peso na atuação dos burocratas de linha de frente, faz-se importante trazer à baila alguns elementos da literatura que trata do papel das ideias na configuração das políticas públicas.

Seguindo a linha histórica do campo de análise de políticas públicas, as críticas dos autores sobre a perspectiva racionalista e as contribuições dos debates travados no contexto da

“guinada argumentativa” influenciaram uma série de desenvolvimentos teóricos. Assim, teorias que incorporam o papel das ideias foram desenvolvidas nos anos 1990 para explicar o processo de produção de políticas, combinando elementos como instituições, atores, ideias, fatores socioeconômicos, políticos, entre outros (CAPELLA, 2015a).

3.2 Ideias, valores e representações

A partir dos anos 1980 há uma redefinição do *locus* de produção das políticas, que deixa de ser exclusivamente o Estado e suas agências, para incluir também as organizações não governamentais, o setor privado, organizações comunitárias e os movimentos sociais. A análise da política pública passa a ter como objeto não somente a ação estatal, mas também a ação de atores não governamentais que participam do processo de identificação e definição do problema público, inclusão na agenda, formulação, implementação e avaliação da política (FARAH, 2018).

A *abordagem cognitiva* de análise das políticas públicas enfatiza as *ideias* compartilhadas pelos atores na construção da sua relação com o mundo, com foco sobre o conjunto de representações e esquemas de interpretação que sustentam as ações públicas. Assim, as políticas públicas são interpretadas como construídas pelas crenças comuns que definem o modo como os atores (públicos e privados) percebem os problemas sociais e concebem respostas para os mesmos. A preocupação central está no processo de construção de ideias e como elas se institucionalizam em políticas públicas (NIERDELE; GRISA, 2013).

O esforço da abordagem cognitiva é de apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, dentro dos quais os diferentes atores podem inscrever sua ação. Apesar de certas diferenças, o ponto comum das pesquisas que adotam esse enfoque é “estabelecer a importância das dinâmicas de construção social da realidade na determinação dos quadros e das práticas socialmente legítimas num instante preciso” (MULLER; SUREL, 2002, p. 44).

Três abordagens podem ser isoladas nessa corrente geral. Formuladas em separado nos anos 1980, os modelos repousam sobre a noção de paradigma (HALL, 1993), de *advocacy coalition* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) ou sobre a noção de referencial (JOBERT; MULLER, 1987; FAURE, POLLET, WARIN, 1995, citados por MULLER; SUREL, 2002).

A postulação, talvez mais importante no campo das abordagens cognitivas (e da qual comungo) seja a que reconhece que as transformações ou inflexões nos campos de políticas resultam, quase invariavelmente, das mudanças que ocorrem nos referenciais, nos paradigmas

ou nos sistemas de crenças. Elas incluem um questionamento em nível macro no objetivo de esclarecer a influência exercida pelas normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e as políticas públicas (DI GIOVANI; NOGUEIRA, 2018).

[a] ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior dos quais os grupos sociais vão interagir (MULLER, SUREL, 2002, p. 9).

É neste contexto que surge o conceito de fóruns⁵⁸ como instâncias nas quais se processam a imposição ou a aceitação das mudanças de referenciais. Vários são os fóruns no interior de uma política pública, cujo conteúdo pode ser identificado e definido pela natureza dos atores que dele participam.

Assim, cada novo paradigma a operar em uma política pública resulta da interação simbólica entre as proposições de cada um dos fóruns, mediadas por atores que teriam a função de “traduzir” ou “decodificar” os diversos universos simbólicos. Os mediadores são agentes, *stakeholders*, políticos e técnicos que, pela sua posição em uma *policy network* e através da atualização de seus conhecimentos em relação aos referenciais globais, são capazes de induzir mudanças nos referenciais setoriais (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018).

A perspectiva que enfatiza a noção de referencial, desenvolvida por Jobert e Muller (1987), define as políticas públicas como processos através dos quais são elaboradas representações coletivas para se compreender e agir sobre o real. Por meio dessa imagem construída, denominada “referencial de política pública”, os atores interpretam os problemas, confrontam possíveis soluções e definem suas ações.

Uma das principais implicações da existência de uma matriz cognitiva e normativa, partilhada por alguns atores, é a de alimentar entre eles uma “consciência coletiva”, isto é, um sentimento subjetivo de pertença, produtor de uma identidade específica (MULLER; SUREL, 2002).

⁵⁸ O fórum é um espaço utilizado como cenário de intercâmbio entre pessoas que desejam discutir sobre temas ou problemas específicos. Para Jobert e Muller (1987), os fóruns são considerados como uma comunidade de atores, relativamente coesa, que se utiliza de um ambiente para apresentar e discutir ideias.

Os referenciais construídos pelos atores em jogo de disputa e dominação tomam a forma de “verdades”, pois se revelam eficazes para dar sentido ao mundo vivido por eles. Essas matrizes cognitivas e valorativas tendem a impor-se aos atores como modelos dominantes de interpretação do mundo. Os referenciais tornam-se, ao mesmo tempo, constrangimentos estruturais e resultado do trabalho sobre sentidos efetuados pelos atores (JOBERT; MULLER, 1987; NIERDELE; GRISA, 2013).

Ao se examinar a elaboração de uma política pública, percebe-se com frequência que o(s) representante(s) de um grupo instaura(m) uma relação de liderança no setor, que está diretamente relacionada com a elaboração e/ou mobilização de uma matriz cognitiva e normativa particular. Assim, no processo de construção de um paradigma ou de um referencial, podem-se observar lógicas de poder, através das quais um ator ou grupo de atores faz valer e afirma seus próprios interesses. Uma lógica circular entre lógicas de sentido e lógicas de poder, através da qual um grupo constrói o sentido, bem como toma a liderança do setor e afirma a sua hegemonia, legitimando o paradigma em consequência da estabilização das relações de força.

A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num subsistema dado. Ela alimenta, ao mesmo tempo, um processo de tomada de palavra (produção do sentido) e um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças) (MULLER; SUREL, 2002, p. 49).

A abordagem cognitiva repousa sobre a ideia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, através do qual, aos poucos vai se impondo uma determinada visão de mundo, reconhecida pela maioria dos atores como verdadeira, pois ela permite compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e interpretações causais que lhes possibilitam decodificar os acontecimentos com os quais são defrontados (MULLER; SUREL, 2002).

Com base nessa literatura percebe-se que, na construção da matriz cognitiva que se tornou dominante na política de justiça restaurativa escolar emoldurada no Programa NÓS, houve uma clara proeminência de atuação do Ministério Público, em particular de uma promotora de justiça que, atuando como coordenadora da *Comissão de Justiça e Práticas restaurativas* do Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, instaura uma liderança na área.

Através dos diversos debates travados nessa comissão, com a presença de representantes de várias instituições, os atores constroem lógicas de sentido sobre o problema público – *elevado número de conflitos e violência escolar que chegam ao sistema de justiça* – deliberando sobre a utilização de práticas restaurativas como política mais adequada para administração de conflitos e dispositivo de *frenagem* das ocorrências de ato infracional, “sem o acionamento das instâncias formais de Justiça e Segurança Pública” (MPMG, 2018, cláusula segunda). Este movimento ocorre em conjunto com as lógicas de poder que incentivam e acionam as instituições parceiras (SEE, SMED, TJMG, UFMG) a investirem recursos técnicos, humanos e financeiros. Assim, o MPMG assume a liderança e coordenação do Programa NÓS através de uma *coalizão de defesa* que se torna hegemônica e vai redundar em diversas ações a serem implementadas pelas instituições educacionais estaduais e municipais.

Conforme apresento no próximo tópico, a literatura considera três modelos (*coalizão de defesa, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado*) como principais referências de análise das abordagens que valorizam o papel das ideias na formulação e implementação de políticas públicas.

3.3 Três principais modelos de análise

A literatura sobre o papel das ideias, considerada como nova análise das políticas públicas dos anos 1990, é formada por abordagens que permanecem como referências importantes na agenda internacional.

Como sumariza John, o estado da arte nos Estados Unidos nos anos 1990 tinha como referências principais três autores: 1) Sabatier, que a partir da compreensão de políticas públicas como um sistema de crenças, combina ideias e redes de atores na explicação de mudança e considera que os subsistemas de políticas públicas eventualmente são fraturados por eventos externos ou socioeconômicos que combinados com a competição entre *advocacy coalitions* produz mudanças numa política pública; 2) Kingdon, que considera no modelo de múltiplos fluxos a contínua interação de problemas, soluções e política no processo de formação de novas agendas e de escolha de políticas públicas, se apropriando de forma renovada do modelo da lata de lixo para se contrapor à visão racionalista de formulação de políticas; e por fim, 3) Baumgartner e Jones, formuladores do não menos difundido modelo do equilíbrio pontuado para explicar tanto a permanência quanto as mudanças de políticas públicas, procurando interpretar como agendas e políticas se movem de períodos de estabilidade para rápidas mudanças (MENICUCCI, 2018b, p. 47).

Para Sabatier e Jekins-Smith (1993), a elevação de uma questão à agenda não é apenas o produto da competição entre vários interesses, mas depende fundamentalmente das ideias e do conhecimento presentes nas coalizões que defendem políticas específicas, ou seja, num determinado subsistema.

Sabatier (1988) propõe uma teoria ideacional que denomina *modelo de coalização de defesa*, no intuito de estudar os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo e as disputas que envolvem os múltiplos atores em diferentes esferas e níveis de governo. Essas coalizões são geradas a partir de convicções, ideias e objetivos de várias organizações, públicas e privadas, e de atores envolvidos no processo de implementação da política pública.

O modelo toma como base quatro premissas: a análise dos processos de mudança em políticas públicas deve ocorrer num período de dez anos ou mais, tempo necessário para que se possa abranger um ciclo completo de formulação, implementação e reformulação de políticas; a unidade de análise é o subsistema de políticas, definido pelo autor como um grupo de pessoas ou organizações que interagem durante determinado espaço de tempo, de forma regular, para influenciar a formulação e a implementação de uma política; os subsistemas políticos são formados por atores de todos os níveis de governo, além de outros externos como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas, que desempenham um importante papel na geração, disseminação e avaliação das ideias; as políticas públicas são entendidas como um sistema de crenças, pois incorporam teorias implícitas sobre como atingir seus objetivos, envolvendo valores, percepções sobre causas e efeitos, sobre a eficácia dos instrumentos políticos, dentre outras (SABATIER, 1988; CAPELLA, 2006).

O modelo das *coalizões de defesa* foca em fatores que podem explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política pública específica, como é o caso das práticas restaurativas escolares. Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para que suas crenças reflitam em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política (incluindo os implementadores). Esse processo contínuo de aprendizagem é denominado de *aprendizado orientado à política pública*.

O aprendizado orientado à política pública é entendido como a constante alteração de crenças e de comportamentos resultantes de experiências e da evolução do conhecimento técnico e científico de um determinado problema público, fato que permite revisões nos objetivos da política e ajustes na fase de implementação (SABATIER, 1998; SABATIER; JEKINS-SMITH, 1993).

De forma sucinta, a perspectiva analítica das *advocacy coalitions* busca explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e incerto. Para isso, foca as interações no interior das coalizações e entre as distintas coalizações de defesa, cada uma delas se constituindo de uma variedade de atores e instituições governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de crenças e atuam dentro de um subsistema de políticas públicas. Desse modo, “a mudança nas políticas é interpretada como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos” (FARIA, 2003, p. 24).

As coalizões de defesa são geradas a partir de convicções, ideias e objetivos de várias organizações públicas e privadas e de atores envolvidos no processo de implementação da política pública. Esse conjunto de ideais, unidas aos recursos políticos, formam as diversas coalizões conflitantes do processo político que buscam concretizar os objetivos e os interesses dos atores. Ganha destaque aqui o papel da informação científica e técnica enquanto condição necessária para que os atores possam influir no processo de formulação de políticas. Sua função se realiza na modificação e produção de determinadas crenças dos participantes do processo de produção de política pública.

De acordo com esse modelo, torna-se fundamental para o sucesso de implementação de uma política a capacidade de identificar a rede de atores conectados por determinados sistemas de crenças que formam coalizões de defesas (ou causas) dentro dos subsistemas de uma dada política pública. Entretanto, não se descartam as influências externas ao próprio subsistema, tais como atores e conjunturas advindas da economia, do poder judiciário, das relações internacionais, e assim por diante (BRITES; CLEMENTE, 2019).

Outro modelo teórico que reserva papel central às ideias e nos ajuda a compreender a formulação de políticas públicas foi desenvolvido por John Kingdon (2003). O autor procura analisar como questões chegam à agenda, ou seja, como algumas ideias se tornam importantes em certo momento, tornando-se preocupação dos formuladores de políticas.

Kingdon desenvolve o modelo de *múltiplos fluxos* propondo uma agenda principal, na qual estão as questões sob atenção do governo em um determinado momento, e uma agenda secundária, que reúne questões prontas para se tornarem políticas no momento oportuno, ou *janela de oportunidades*.

Esse modelo se baseia na dinâmica de três fluxos decisórios independentes que permeiam toda a organização, cuja convergência (*coupling*), em um momento oportuno, promove uma mudança na agenda: fluxo de problemas, fluxo de soluções ou alternativas e fluxo político.

O primeiro fluxo é forjado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para o problema. O segundo fluxo compõe-se das forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão. O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores avaliarem se o ambiente é propício ou não para uma proposta (CAPELLA, 2006). O terceiro fluxo agrega três elementos: movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas, e mudanças no “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), isto é, no pensamento comum de diversas pessoas que determina parâmetros e escolhas em um certo período de tempo (KINGDON, 2003; FARIA, 2003).

Cada um desses fluxos é influenciado por um conjunto de variáveis que os determinam. Assim, a ascensão de um problema, uma solução ou mesmo uma política depende da relação entre essas variáveis no interior de cada fluxo, pois eles são independentes. Uma questão só terá acesso à agenda governamental se houver convergência entre os fluxos (CAPELLA, 2006).

Kingdom (2003) parte do pressuposto de que problemas são construções sociais, estabelecidas por meio da percepção dos participantes envolvidos no processo de produção de políticas. Ideias exercem influência sobre a agenda governamental em dois diferentes momentos do processo de formulação de políticas públicas: na definição de problemas que serão discutidos e na escolha de alternativas a serem colocadas em prática.

As alternativas são as soluções, ou ideias a respeito do que fazer sobre uma determinada questão, geradas em comunidades de especialistas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, entre outros que compartilham uma preocupação em relação a uma política.

Nessas comunidades, as ideias são testadas: algumas delas sobrevivem aos debates sem grandes alterações, outras se confrontam e se combinam em novas propostas; outras ainda são descartadas. Neste processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de alternativas emerge para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. Quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia (CAPELLA, 2015b, p. 252).

A difusão das ideias não se dá de forma automática, pois as comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem. A difusão é descrita como um processo através do qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, buscando sensibilizar não apenas as comunidades de políticas, mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente suporte para sua aceitação. Desta forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da *persuasão*.

Por sua vez, Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram o modelo teórico do *equilíbrio pontuado*, que também reserva às ideias papel central na explicação sobre a formulação de políticas. Os autores buscam explicar períodos de estabilidade, característicos do sistema político e administrativo, pontuados por momentos de rápida mudança, através do conceito de *imagens de políticas*, que corresponde à forma como uma política é compreendida e discutida.

Imagens são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões. Uma imagem largamente compartilhada e aceita estrutura-se em um *monopólio de políticas*, constituído com base em duas características: uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso de atores ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada a essa estrutura institucional. As imagens, portanto, dão sustentação a um monopólio de políticas.

Por outro lado, quando há divergências em relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes se concentram em outro conjunto delas, situação que pode levar à desestabilização ou mesmo ao colapso do monopólio (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da imagem – é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. A mudança em políticas públicas se processa devido às alterações nas ideias subjacentes às políticas.

Novas ideias e atores podem estabelecer novas imagens e promover reorganizações. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo, criando um novo estado de equilíbrio que, após algum tempo, pode conformar um novo monopólio de política, voltando à estabilidade (CAPELLA, 2006).

Assim, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança em uma política pública reside no plano das ideias: na forma como uma questão é definida, considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Essas alterações trazidas pelos modelos apresentados, principalmente relativas aos atores, instituições e níveis de governo envolvidos nas políticas, levantam desafios teóricos e práticos para o campo, ensejando o desenvolvimento de novas teorias e conceitos mais complexos, na tentativa de apreender as dinâmicas do processo de política pública.

Alguns conceitos têm por referência essa multiplicidade de lócus, de atores e de níveis e agências governamentais. Conceitos como os de *issue network* (Hecklo, 1995, artigo original de 1978), redes de políticas públicas (*policy networks*) (Rohde, 2008), comunidade de política (*policy community*) (Jordan, 1990) e comunidade epistêmica (Haas, 1992) destacam relações entre atores e entre organizações implicadas com políticas específicas, destacando a inserção diversificada dos atores – em organizações governamentais e não governamentais, em diferentes agências e setores governamentais, em diversos níveis de governo e em instituições supranacionais (FARAH, 2018, p. 62).

A vulgarização de estudos sobre as *policy networks* nos Estados Unidos, Inglaterra e outros países da Europa endossam que o termo *network* talvez tenha se tornado o novo paradigma para a arquitetura da complexidade subjacente aos processos de implementação de políticas públicas.

3.3.1 Policy-network

As vantagens derivadas do conceito de *policy-network* dizem respeito a uma maior inclusão e tratamento da extensa variedade de relações existentes em todo o processo de elaboração e implementação de políticas públicas; uma visão mais aberta do centro decisório, não mais visto como um todo homogêneo ou como uma relação exclusivamente *top-down*, mas admitindo que atores locais podem influenciar as políticas nacionais; a consideração das relações intergovernamentais, tanto aquelas que se dão em um mesmo nível territorial, quanto as que se desenvolvem entre os níveis nacional, regional e local (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

O conceito de subsistemas, relacionado com os conceitos de comunidades de políticas, redes de políticas públicas e redes temáticas podem contribuir significativamente para análises sobre o processo de mudanças nas políticas públicas, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores através de suas ideias, conhecimentos e interesses (CAPELLA; BRASIL, 2015b).

Os subsistemas representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de política pública. Esse grupo de atores, que pode ser formado por servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores, representantes governamentais, entre outros, estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses (CAPELLA; BRASIL, 2015b).

O modelo de Kingdon (2003) utiliza o conceito de *comunidades políticas* para descrever padrões de relacionamento entre atores envolvidos com uma área política, sobretudo em processos de definição de alternativas. As comunidades são espaços fundamentais para a geração de ideias relativas e soluções que podem ser adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão; espaços de experimentação de ideias, de debate e difusão.

As mudanças nas políticas públicas não ocorrem somente a partir das ideias e comunidades, mas contam também com o papel fundamental exercido pelos *empreendedores de políticas* que, juntos às comunidades, defendem as ideias a respeito dos problemas e soluções relacionados a uma política, estabelecendo conexões com outros grupos.

De acordo com Capella e Brasil (2015b), o modelo proposto por Baumgartner e Jones aprofunda a análise dos subsistemas descrevendo algumas de suas características através do conceito de *monopólio de políticas*. Os monopólios são caracterizados por dois aspectos: primeiro, um entendimento compartilhado que, aos poucos, torna-se dominante e dá liberdade aos atores para controlar a interpretação sobre um problema. Esse entendimento se torna uma *imagem* em relação à política de interesse, desenvolvida com base em informações empíricas e apelos emotivos; segundo, os monopólios são reforçados por arranjos institucionais que limitam o processo decisório a um pequeno grupo de atores, restringindo o acesso dos demais que não concordam com essa imagem. Tem-se, assim, a prevalência de mudanças lentas, graduais e incrementais, uma situação de equilíbrio nas políticas públicas.

Entretanto, em alguns momentos novos atores conseguem acesso aos monopólios, criando instabilidade e oportunidade de mudança na forma como uma questão é compreendida, alterando a imagem de uma política. Quando uma questão acende ao macrossistema, o monopólio deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, permitindo a introdução de novas ideias e atores.

Já o modelo de coalização de defesa analisa a produção de políticas públicas com base em atores e suas crenças reunidos em *coalizões* que integram subsistemas específicos. Dentro de cada subsistema existem de duas a cinco coalizões de defesa (servidores públicos, pesquisadores, sociedade civil, etc.) que mantêm um grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo, compartilhando crenças, valores, ideias e objetivos políticos semelhantes.

O modelo destaca o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo. Os especialistas são atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro e entre as coalizões, modificando crenças, convicções e recursos.

Em suma, os subsistemas, comunidades e redes representam uma abordagem que rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais que mantêm relações com outros atores numa ampla rede de relacionamentos. Analisar as interações entre atores nos subsistemas possibilita identificar o processo complexo de construção de interesses.

Assim, o desafio dos principais modelos de análise em políticas públicas da atualidade é “explicar como os relacionamentos que se estabelecem nas comunidades e redes são formados e como são alterados ao longo do tempo, gerando mudanças nas políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015b, p. 458).

Os três modelos teóricos brevemente apresentados nessa seção, conhecidos como *abordagens sintéticas*, apontam que a produção de políticas públicas é caracterizada pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, trazendo ao centro da análise a questão das ideias. Ao invés de alinharem-se às formulações tradicionais da área de políticas públicas, que concentram sua atenção em questões como poder, influência, pressão e estratégia, os modelos apontam o desenvolvimento e a difusão das ideias como elemento central do processo político.

Considerando as contribuições que os modelos apresentados podem fornecer para análise da política de justiça restaurativa escolar, especialmente o modelo de coalizões de defesa, será importante identificar a *rede de atores* defensores das práticas restaurativas, dentro de cada escola, para então compreender os referenciais, ideias, valores e crenças que compartilham sobre o problema da violência escolar (fluxo de problemas), bem como as ações que eles promovem e defendem como boas práticas (fluxo de soluções) na formulação, implementação e reformulação do Programa NÓS (fluxo político).

Se o problema principal que deu origem ao Programa é a violência escolar e o número de ocorrências de ato infracional que chegam ao sistema de justiça; se as possíveis soluções foram buscadas pelos atores no “referencial” da justiça restaurativa, será importante identificar a rede de defensores dessas práticas, mais especificamente aqueles que trabalham cotidianamente na linha de frente da implementação.

Enfim, o esforço empreendido na revisão da literatura apresentada ao longo dos dois primeiros capítulos teve como principal objetivo levantar subsídios à criação de um modelo de

avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares. Considera-se, como tese central que, dentre outros elementos apresentados nestes capítulos, as ideias, os valores, as crenças e conhecimentos que burocratas de linha de frente têm sobre *justiça restaurativa escolar* são os principais fatores a afetarem o exercício de discricionariedade deles e promoverem processos e resultados diferentes nas diversas escolas envolvidas com a política.

Assim, no próximo capítulo apresento algumas contribuições desse nova visão de justiça que traz impactos no modo de enxergar, reagir e transformar relacionamentos, conflitos e violências: a justiça restaurativa.

4. TROCANDO AS LENTES: DA PUNIÇÃO À REPARAÇÃO

Cada época cria suas próprias leis penais, instituindo e utilizando os mais variados processos punitivos, que vão desde a terrível violência física no suplício da idade média – que tinha como motivação legal a salvação da alma do condenado – até a utilização dos institutos penitenciários modernos.

A partir do século XIX, a pena passa a ser exercida como um controle sobre o que os indivíduos podem fazer, do que são capazes ou sujeitos a fazer, ou seja, da sua periculosidade. A noção da criminologia e da penalidade em fins do século XIX é a de que o indivíduo deve ser considerado pela sociedade no nível de suas virtualidades e não no nível de seus atos; não no nível das infrações efetivas a uma lei, mas das virtualidades de comportamento que elas representam (FOUCAULT, 2007).

O controle dos indivíduos, essa espécie de controle penal punitivo dos indivíduos ao nível de suas virtualidades, não pode ser efetuado pela própria justiça, mas por uma série de outros poderes laterais, à margem da justiça, como a polícia e toda uma rede de instituições de vigilância e de correção – a polícia para a vigilância, as instituições psicológicas, psiquiátricas, criminológicas, médicas e pedagógicas para a correção e educação.

É assim, que no século XIX, desenvolve-se, em torno da instituição judiciária e para lhe permitir assumir a função de controle dos indivíduos ao nível de sua periculosidade, uma gigantesca série de instituições que vão enquadrar os indivíduos ao longo de sua existência; instituições pedagógicas como a escola, psicológicas ou psiquiátricas como o hospital, o asilo, a polícia, etc. Toda essa rede de um poder que não é judiciário deve desempenhar uma das funções que a justiça se atribui neste momento: função não mais de punir as infrações dos indivíduos, mas de corrigir suas virtualidades (FOUCAULT, 2005, p. 86).

É nesse contexto de uma nova economia da pena que o século XX assistiu à emergência, na Europa e nos Estados Unidos, do reconhecimento da condição diferenciada da criança em relação ao adulto e do surgimento da justiça juvenil⁵⁹. No Brasil, seguindo o que ocorria no

⁵⁹ Apresento, muito brevemente, alguns momentos importantes de desenvolvimento do sistema de responsabilização do adolescente em conflito com a lei que culminaram na inclusão das práticas restaurativas no sistema de garantia de direitos. Para saber mais sobre o tema, ver minha dissertação de mestrado e o livro que publiquei sobre o sistema de justiça juvenil (SILVA, 2010, 2021).

cenário internacional, defendeu-se a elaboração de uma legislação especial para criança, de caráter tutelar e com vocação preventiva e educativa que culminou na criação da figura do juiz de menores, na administração da justiça e no Código de Menores de 1927.

Com o advento do Código Penal de 1940, a necessidade de revisão do Código de Menores foi debatida com o entendimento de que o problema da infância marginalizada não se restringia à esfera jurídica e demandava maior participação da sociedade.

Após 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu que 1979 seria o Ano Internacional da Criança. Começa então, em nível mundial, um balanço da efetivação dos direitos na área da infância, que resultaria mais tarde na consolidação da Doutrina da Proteção Integral.

O Brasil ratifica de imediato a Convenção das Nações Unidas de Direito da Criança de 1989, que constituiu o mais importante documento internacional da área, passando a ter força coercitiva para todos os estados signatários. A consagração da Doutrina da Proteção Integral no nível internacional estabeleceu-se principalmente pela Convenção de 1989, em conjunto com as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração dos Direitos dos Menores, promulgadas em 1985; Regras das Nações Unidas para a proteção de Menores Privados de Liberdade; e as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, ambas de 1990 (SILVA, 2010).

Essa normativa internacional revogou a arcaica concepção tutelar do “menor” em situação irregular, estabelecendo que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e não mais objetos da norma, remodelando totalmente a justiça da infância e juventude, abandonando o conceito de “menor” como subcategoria da cidadania.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 aderiu integralmente à nova doutrina da proteção integral, expressando-a especialmente em seu artigo 227. A imputabilidade penal foi mantida em 18 anos de idade e, em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA veio substituir o velho paradigma da situação irregular que vigia no Código de Menores, promovendo mudanças de referenciais, inclusive com reflexos no trato da questão infracional, estabelecendo distinções entre a proteção e a responsabilização do adolescente em conflito com a lei. O adolescente autor de ato infracional (análogo a crime ou contravenção penal) deverá responder a um procedimento para apuração de sua conduta e, caso seja

comprovada autoria e materialidade, poderá receber uma medida socioeducativa⁶⁰ (BRASIL, 1990).

A substituição da doutrina jurídica representou uma opção pela inclusão social do adolescente em conflito com a lei, ampliando o compromisso e a responsabilidade do Estado e da sociedade civil pela busca de soluções mais eficazes e efetivas para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE, 2006).

A lei 12.594/12, que dispõe sobre o SINASE, fixou, no artigo 35, inciso III, prioridade no uso de práticas ou medidas que sejam restaurativas e atendam às necessidades das vítimas. Esta lei representa a positivação da justiça restaurativa no ordenamento jurídico brasileiro, definindo-a como uma regra de orientação para execução das medidas socioeducativas, que deve ser priorizada em face de outras práticas, sempre que possível.

No que diz respeito ao contexto de reformas do sistema de justiça criminal, voltado para o processamento de crimes cometidos, em tese, por adultos, a moderna acepção de Defesa Social visa substituir, em grande parte, a pena retributiva pelo tratamento mais apropriado ao caso individual (ANCEL, 1979), possibilitando o desenvolvimento de novos e mais eficientes mecanismos de resolução de litígios, não apenas direcionados para a transformação do ordenamento processual penal em um instrumento retributivo mais eficaz, mas também voltado à ressocialização, prevenção, educação, empoderamento e humanização do conflito (AZEVEDO, 2005).

Nas últimas décadas do século XX, a justiça restaurativa (JR) emergiu como via alternativa à justiça tradicional, com uma significativa proliferação de projetos e programas em pelo menos três continentes (América do Norte, Austrália e Europa). As Resoluções nº 1999/26, 2000/14 e, especialmente a 2002/12, da ONU, estabeleceram diversos princípios que oferecem importante orientação para políticos, organizações comunitárias e atores jurídicos envolvidos no desenvolvimento da JR como resposta ao crime (UNITED NATIONS, 2006).

É neste contexto que, desde 2003, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério da Justiça brasileiro vem desenvolvendo parceria no intuito de intensificar o uso de meios alternativos de resolução de conflitos como instrumentos relevantes para o fortalecimento e melhoria da distribuição de justiça.

⁶⁰ As medidas socioeducativas estão previstas no artigo 112 do ECA: I) advertência, II) obrigação de reparar o dano, III) prestação de serviços à comunidade, IV) liberdade assistida, V) inserção em regime de semiliberdade, VI) internação em estabelecimento educacional.

4.1 Novo olhar sobre o crime

O que se convencionou denominar justiça restaurativa apresenta um vigoroso contexto histórico de surgimento, em países como Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Estados Unidos e África do Sul. A JR está alicerçada em antigas tradições espirituais como cristianismo, budismo, hinduísmo, judaísmo, experiências indígenas, práticas compensatórias e restitutivas baseadas em valores (ZEHR, 2008).

Dada a complexidade da justiça restaurativa, sua primeira caracterização é de um movimento social que, partindo de uma ampla agenda ética e política, vai configurando um campo de investigação científica e metodológica voltado para a transformação do modelo punitivo e do sistema de justiça penal.

O restaurativismo, como um movimento social de fontes plurais, tem se materializado na convergência de diversas matrizes que influenciaram sua emergência:

Movimentos pelos direitos civis, sobretudo em defesa dos direitos humanos dos presos, que denunciavam a discriminação racial e, ao mesmo tempo, lutavam pela redução do encarceramento e por alternativas às prisões; movimentos feministas e de mulheres, que denunciavam o sexismo e a chamada “vitimização secundária”; movimentos e grupos de defesa dos direitos das vítimas (*victim advocacy*); movimentos pela emancipação indígena; iniciativas e experiências judiciais, policiais e sociais dos anos de 1970 que podem ser reconhecidas como restaurativas; resolução de conflitos; programas de reconciliação vítima-ofensor; mediação vítima-ofensor; conferências de grupos familiares (*family group conferences*); círculos de sentença (*sentencing circles*), dentre outras práticas; o comunitarismo e o abolicionismo penal, este último com base na criminologia crítica dos anos 1970 e 1980 (ANDRADE *et al*, 2018, p. 56).

O tema comum que atravessa todas essas matrizes é a crítica ao sistema penal e às diferentes e continuadas formas de violação de direitos e injustiças por ele perpetradas, bem como a busca por alternativas. Desde a obra pioneira de Howard Zehr, considerado como um dos principais expoentes da justiça restaurativa, desenvolveu-se um conjunto de teorias e conceitos próprios, com vinculação do ideal restaurativo a diferentes perspectivas, de modo que a JR não constitui uma teoria ou prática acabadas, mas um paradigma em construção, plural, aberto e fluido, que vem sendo modificado desde os primeiros estudos e experiências.

Inexiste, portanto, um conceito, uma teoria ou um modelo de justiça restaurativa consensual ou universal a ser implementado na prática, até porque o campo nasce como um conjunto de práticas em busca de teoria. Esse dilema, tanto conceitual quanto operacional, é desafiador

para o âmbito da avaliação de programas, considerando-se a necessidade de definição da sua identidade através de uma concepção teórica e prática (ANDRADE *et al*, 2018).

Em razão da sua amplitude e de estar em permanente construção, o conceito de justiça restaurativa suscita controvérsias. Entretanto, basicamente três referenciais vêm se desenvolvendo no campo: o *funcional*, descritivo do processo restaurativo, sua dinâmica e os procedimentos; o *ético-filosófico*, pautado em princípios e valores para a convivência; e, por fim, o *transformativo*, com foco nos níveis individual, relacional, institucional e suas potencialidades para geração de transformações (PASSOS; RIBEIRO, 2016).

O referencial transformativo está conectado com os outros referenciais e vê o conflito como normal nos relacionamentos humanos, como *motor de mudanças*. A perspectiva transformativa se constrói sobre dois fundamentos: “capacidade de visualizar o conflito como um fenômeno natural que cria potencial para crescimento construtivo e; vontade de reagir de modo a maximizar esse potencial para mudanças positivas” (LEDERACH, 2012, p. 28).

Os dois fundamentos – *visualizar e reagir* – representam a forma como pensamos e nos orientamos ao abordar os conflitos da vida, os nossos relacionamentos e a nossa comunidade. Adoto essa perspectiva transformadora porque ela vai de encontro ao conflito gerado pela implementação de práticas restaurativas escolares e o papel das ideias nas políticas públicas. Assim, indaga-se como professores e funcionários executores das práticas restaurativas escolares visualizam e reagem aos conflitos, inclusive entre eles mesmos? Quais são as ideias, crenças e valores que eles têm sobre as práticas restaurativas? De que modo essas ideias e valores impactam na implementação e resultados dos programas de justiça restaurativa nas escolas?

Sabe-se que a inovação não chega sem resistência e conflito. Enquanto estrutura analítica, a perspectiva transformadora busca compreender o conflito social que emerge das mudanças produzidas pela implementação de práticas restaurativas escolares, produzindo alterações nas dimensões individual, relacional, estrutural e cultural.

O aspecto individual diz respeito às mudanças que ocorrem nas dimensões cognitiva, emocional, perceptiva e espiritual. A dimensão relacional representa mudanças nos relacionamentos face a face, nos aspectos da afetividade, poder, interdependência relacional, comunicação, interatividade. A dimensão estrutural salienta as causas subjacentes do conflito e os padrões e mudanças provocados nas estruturas sociais, políticas e econômicas. E a dimensão cultural diz respeito às mudanças produzidas pelo conflito nos padrões mais amplos da vida grupal (LEDERACH, 2012).

Assim, a construção de um modelo analítico de implementação da justiça restaurativa escolar deve perpassar essas quatro dimensões. Entretanto, como já dito, reitero que a hipótese central norteadora pressupõe que as mudanças individuais, ou seja, cognitivas, emocionais, perceptivas e espirituais, são as que têm maior peso no sucesso da implementação do programa, haja vista que elas formam a base sobre a qual são construídas as mudanças nas dimensões relacional, estrutural e cultural.

Acredito e tenho fé que não existe mudança real do exterior para o interior; que as instituições são formadas por pessoas e, se pretendemos alterar as estruturas sociais, será preciso, em primeiro lugar, provocar mudanças no interior dos indivíduos, nos modos de pensar e agir, através de um movimento que parte de dentro para fora. Invertendo a famosa postulação marxista de que a existência determina a consciência, pressuponho que *a consciência determina a existência*. Como diriam os sociólogos da agência humana, as estruturas constroem, mas não determinam as ações dos indivíduos (GIDDENS, 2005).

Mas, enfim, o que se configura justiça restaurativa? Para facilitar o entendimento e a padronização de ações, adota-se, nesta pesquisa, o conceito⁶¹ trazido pela Resolução 225, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), embasado na literatura internacional e na experiência dos programas brasileiros:

A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma: I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos; II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras; III – 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 (CNJ, 2016, p. 3).

⁶¹ Embora este conceito esteja mais relacionado com o uso de práticas restaurativas no âmbito judicial, caracteriza bem o referencial de onde surgiram as primeiras práticas no âmbito escolar.

A justiça restaurativa propõe uma *mudança de lentes* através das quais enxergamos a justiça, um novo olhar sobre o crime e as situações conflituosas (ZEHR, 2008); uma concepção de justiça fundada no atendimento das necessidades dos envolvidos, nos vínculos que se criam com a responsabilidade pelos atos e o empoderamento que decorre deste processo.

Howard Zehr (2008), no livro *Trocando as lentes: um novo olhar sobre o crime e a justiça*, diferencia duas formas de se enxergar o crime. Na justiça retributiva, o crime é visto como uma violação contra o Estado, através da desobediência à lei. A justiça, regida por um sistema de regras, determina a culpa e inflige dor no contexto de uma disputa entre o ofensor e o Estado. Na lente da justiça restaurativa, o crime é uma violação de pessoas e relacionamentos que cria a obrigação de corrigir os erros. A JR envolve a vítima, o ofensor e a comunidade na busca de soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança.

Zehr (2015) define três pilares da justiça restaurativa: *danos e necessidades, obrigações e engajamento*. No primeiro, a JR vê o crime como um dano causado a pessoas e comunidades. No sistema jurídico tradicional, a preocupação está em punir os ofensores, ficando as vítimas como preocupação secundária do processo penal. Na justiça restaurativa, ao colocar o foco no dano, a primeira preocupação é com as necessidades da vítima e o seu papel no processo judicial. Entretanto, deve-se atentar também para os danos vivenciados pelo ofensor e as comunidades envolvidas, trabalhando-se as causas que deram origem ao crime. Assim, “o objetivo da justiça restaurativa é oferecer uma experiência reparadora para todos os envolvidos” (ZEHR, 2015, p. 39).

No segundo pilar, males e danos resultam em obrigações. A JR enfatiza a imputação e a responsabilização daqueles que causaram danos. No âmbito legal, responsabilização significa punição. Na JR, responsabilização do ofensor significa estímulo à compreensão do dano que causou e entendimento das consequências de seu comportamento. Além disso, o ofensor deve assumir a responsabilidade de corrigir a situação tanto quanto possível, de forma simbólica e/ou material.

A primeira obrigação recai sobre aqueles diretamente responsáveis pelo dano, mas a comunidade também tem obrigações. O pilar do engajamento sugere que as partes afetadas pelo crime – vítimas, ofensores e membros da comunidade – desempenhem papéis significativos no processo restaurativo. Implica o envolvimento de um círculo ampliado de partes através do qual os envolvidos recebem informações uns dos outros e decidem o que é necessário para fazer justiça em cada caso (ZEHR, 2015).

As violações que o crime provoca precisam ser sanadas. Essas violações representam as quatro dimensões básicas do mal cometido: à vítima, aos relacionamentos interpessoais, ao

ofensor, à comunidade. Considerando essas quatro dimensões, o primeiro objetivo da justiça deveria ser reparação e cura para as vítimas. Isso não significa esquecer ou minimizar a violação. Implica um senso de recuperação, um grau de resolução e transcendência em que “a vítima deveria voltar a sentir que a vida faz sentido e que ela está segura” (ZEHR, 2008, p. 191).

De acordo com Zehr, no primeiro momento as vítimas necessitam de apoio e segurança. Depois, elas precisam ser ouvidas, precisam de oportunidades para contar sua história e expressar sentimentos, de saber que o que lhes aconteceu estava errado e não era merecido, de saber que algo foi feito para corrigir o mal e reduzir as chances de uma nova ocorrência.

O segundo objetivo da JR é sanar o relacionamento entre a vítima e o ofensor. Pode-se sugerir ao ofensor que aceite a obrigação de corrigir o mal, incentivando-o a assumir a responsabilidade e a encarar suas vítimas. Porém, não se pode forçá-lo a isso. A justiça não pode garantir a reconciliação, mas deve oferecer a oportunidade para que ela aconteça.

A identificação e tratamento das necessidades do ofensor é também um elemento chave no processo restaurativo. Eles precisam que seus estereótipos e racionalizações sejam questionados; talvez precisem aprender a ser mais responsáveis; adquirir habilidades laborais ou interpessoais. “Em geral, necessitam de apoio emocional. Muitas vezes precisam aprender a canalizar raiva e frustração de modo mais apropriado, [...] ajuda para desenvolver uma autoimagem mais sadia e positiva e também para lidar com a culpa” (ZEHR, 2008, p. 204).

A comunidade também precisa de cura. A comunidade deve identificar e atender às necessidades das vítimas, bem como dos ofensores, buscando não apenas restaurar, mas transformar. Na prática, a justiça restaurativa tem se concentrado nas comunidades de cuidado ou micro comunidades de apoio e referência. As questões fundamentais para se trabalhar com as micro comunidades são: “1) quem da comunidade se importa com essas pessoas ou com a ofensa? 2) Como envolvê-las no processo?” (ZEHR, 2015, p. 44).

Considerada mais amplamente, qualquer prática que objetiva fazer justiça através da reparação do dano pode ser considerada como restaurativa. O objeto da justiça restaurativa não é o crime em si, nem a reação social ou a pessoa do delinquente, focos tradicionais da intervenção penal. A JR foca as consequências do crime e as relações sociais afetadas pela conduta (SICA, 2007).

Na justiça retributiva, o Estado é definido como vítima, o comportamento danoso é uma violação de regras e o relacionamento entre vítima e ofensor é considerado irrelevante. Assim, os crimes estão separados de outros tipos de dano.

Na lente restaurativa, as pessoas são as vítimas e há centralidade das dimensões interpessoais. O crime é visto como uma violação de pessoas e relacionamentos. A justiça é definida como restauração, não como retribuição.

Para se compreender melhor essas diferenças entre as formas de se enxergar o crime e as noções de responsabilidade, apresento duas tabelas comparativas:

Tabela 3 – Comparativo entre as formas de ver o crime

Lente retributiva	Lente restaurativa
O crime é definido pela violação da lei	O crime é definido pelo dano à pessoa e ao relacionamento
Os danos são definidos de modo abstrato	Os danos são definidos concretamente
O crime está numa categoria distinta de outros danos	O crime está reconhecidamente ligado a outros danos e conflitos
O Estado é a vítima	As pessoas e os relacionamentos são as vítimas
O Estado e o ofensor são as partes do processo	A vítima e o ofensor são as partes do processo
As necessidades e direitos das vítimas são ignorados	As necessidades e direitos das vítimas são a preocupação central
As dimensões interpessoais são irrelevantes	As dimensões interpessoais são centrais
A natureza conflituosa do crime é velada	A natureza conflituosa do crime é reconhecida
O dano causado ao ofensor é periférico	O dano causado ao ofensor é importante
A ofensa é definida em termos técnicos, jurídicos	A ofensa é compreendida em seu contexto total, ético, social, econômico e político

Fonte: Zehr, 2008.

Tabela 4 – Visões de responsabilidade

Lente retributiva	Lente restaurativa
Os erros geram culpa	Os erros geram dúvidas e obrigações
A culpa é absoluta ou indelével	Há graus de responsabilidade. A culpa pode ser redimida pelo arrependimento e reparação
A dívida é abstrata	A dívida é concreta
A dívida é paga sofrendo punição	A dívida é paga fazendo o certo
A dívida com a sociedade é abstrata	A dívida é com a vítima em primeiro lugar
Responder pelos seus atos aceitando o remédio	Responder pelos seus atos assumindo responsabilidade
Presume que o comportamento foi livremente escolhido	Reconhece as diferenças entre a realização potencial e atual da liberdade humana
Livre arbítrio ou determinismo social	Reconhece o papel do contexto social nas escolhas sem negar a responsabilidade social

Fonte: Zehr, 2008.

Para Sica (2007), na justiça penal tradicional, o mais importante para os operadores jurídicos são os padrões de identificação do lugar-comum de cada processo em relação à lei e à jurisprudência, o que sufoca a individualidade e a dimensão humana. A justiça penal “coisifica” ofensores e vítimas, transformando-os em meros e repetidos réus e testemunhas, num paradigma em que cada caso deve ser igual aos casos anteriores. Na orientação restaurativa, o que importa são as consequências do crime, mais do que o crime em si; olha-se do presente para o futuro, buscando-se a solução na individualidade de cada caso.

John Braithwaite (1989), referência influente no movimento restaurativo, desenvolveu a *teoria da vergonha reintegrativa*, entendendo que ofendido e ofensor devem ser figuras centrais no processo. A justiça restaurativa teria a característica de acentuar nas partes envolvidas a responsabilidade ativa pelo seu futuro, a auto responsabilização pelo ato praticado e pelo dano causado ao outro. Trata-se de uma concepção específica que, partindo do encontro e da reparação, centra-se na auto responsabilização a partir da vergonha.

Segundo o autor, o processo de discutir as consequências do crime para a vítima e/ou sua família despertaria o sentimento de vergonha: vergonha aos olhos daqueles que são mais respeitados ou mais queridos ao ofensor; comunicação de desaprovação das suas ações (e não

da sua personalidade), seguidas de uma proposta de inclusão (mas não de exclusão ou estigma), o que seria, portanto, reintegrador (BRAITHWAITE, 1989).

Entretanto, alguns autores argumentam que o remorso pode ser uma emoção mais construtiva do que a vergonha no sentido de despertar soluções reparadoras. Alegam que é difícil definir o que seria vergonha e que senti-la é algo que depende de fatores culturais e individuais e não somente de situações. Por isso, concluem que remorso ou empatia descreveriam melhor os sentimentos do autor, e que estes sentimentos sim, seriam positivos e permitiriam o reconhecimento das consequências de seus atos e reintegração (ANDRADE *et al*, 2018).

A justiça restaurativa busca transformar o modo pelo qual as pessoas se compreendem e se relacionam entre si, conformando uma nova justiça, com impacto na ética, na cidadania e na democracia (PRANIS, 2010). Essa busca pela transformação ocorre através de técnicas e procedimentos⁶².

Kay Pranis (2010), no livro *Processos Circulares de construção de paz*, resgata uma prática ancestral de justiça dos povos indígenas norte-americanos e canadenses para fundamentar sua proposta dos círculos de construção de paz, um espaço especial de comunicação empática e livre, potencializado para diversas funções denominadas como círculos de diálogo, compreensão, restabelecimento, sentenciamento, apoio, construção do senso comunitário, resolução de conflitos, reintegração e celebração.

Os círculos são geralmente utilizados para incluir os ofendidos, os ofensores e a comunidade para que, juntos, determinem a melhor forma de lidar com o fato considerado como crime ou desvio e promover o bem-estar e a segurança dos envolvidos. Em geral, visam elaborar um sistema de apoio aos ofendidos; decidir, conjuntamente, as obrigações para os ofensores; auxiliar no cumprimento das obrigações assumidas; e fortalecer a comunidade, prevenindo a ocorrência de crimes futuros.

Os elementos estruturais do círculo são a cerimônia, o bastão de fala, o facilitador, as orientações e o processo decisório consensual. O círculo tem como objetivo “criar um espaço onde os participantes se sintam seguros para serem totalmente autênticos e fiéis a si mesmos” (PRANIS, 2010, p. 26). Acontece por meio da contação de histórias, pois cada pessoa tem uma história e uma lição para oferecer. O compartilhamento de histórias aproxima as pessoas umas das outras e aguça, entre elas, a percepção da profundidade e da beleza do humano.

⁶² A Resolução 225 do CNJ, em seu Art. 8º estabelece que “os procedimentos restaurativos consistem em sessões coordenadas, realizadas com a participação dos envolvidos de forma voluntária, das famílias, juntamente com a Rede de Garantia de Direito local e com a participação da comunidade para que, a partir da solução obtida, possa ser evitada a recidiva do fato danoso, vedada qualquer forma de coação ou a emissão de intimação judicial para as sessões”.

Os círculos de construção de paz têm sido o método mais utilizado nos programas de justiça restaurativa brasileiros (ANDRADE *et al*, 2018) e também no *Programa NÓS – Justiça Restaurativa nas Escolas*. Além desses, consideram-se como principais métodos ou procedimentos restaurativos a conferência vítima-ofensor e a conferência de grupo familiar.

A metodologia da conferência vítima-ofensor consiste em encontros presenciais entre vítima e ofensor nos casos em que já foi iniciado um processo criminal e o ofensor admitiu a autoria do dano. O encontro conta com a presença de um facilitador treinado para não impor suas próprias soluções ou interpretações. As partes são incentivadas a contar suas histórias e determinarem os acordos. Pesquisas empíricas sugerem que quanto mais grave o crime, maior o impacto que pode ser gerado pelo encontro (ZEHR, 2008).

Os modelos de conferência de grupo familiar, originários da Nova Zelândia, desempenharam significativo papel na inclusão de familiares, amigos e membros da comunidade no processo de tomada de decisão (AMSTUTZ, 2019). Esse modelo busca construir uma rede de apoio ao ofensor para que ele assuma a sua responsabilidade junto à vítima, seus familiares e pessoas do seu vínculo social afetivo, possibilitando também a construção de estratégias que respondam às suas necessidades. A vítima pode participar de forma não presencial através de representação, carta ou videoconferência. Essa abordagem tem por objetivos apoiar os ofensores quando eles assumem a responsabilidade e mudam de comportamento; empoderar as famílias dos ofensores para que desempenhem um papel importante nesse processo; atender às necessidades das vítimas (MACRAE; ZEHR, 2020).

Mas a justiça restaurativa também pode servir a outros fins, com diversas possibilidades de deturpação e cooptação de seus valores e princípios. Para evitar isso, Zehr (2015) elenca o que a justiça restaurativa não é: 1) a JR não tem como objetivo principal o perdão ou a reconciliação, pois não se deve pressionar para que isso aconteça; 2) a justiça restaurativa não implica uma volta às circunstâncias anteriores (o termo “restaurativo” pode sugerir um retorno ao passado), mas sim a construção de uma perspectiva futura; 3) a justiça restaurativa não é mediação, pois a mediação pressupõe que as partes atuam no mesmo nível ético e que as responsabilidades serão partilhadas. Na JR, para participar de um encontro, o ofensor deve admitir algum grau de responsabilidade e reconhecer a ofensa. Além disso, a linguagem neutra da mediação pode induzir ao erro e, em certas situações, tornar-se um insulto à vítima; 4) a justiça restaurativa não objetiva reduzir a reincidência, pois este não deve ser o motivo principal dos programas, embora possa acontecer como consequência; 5) a justiça restaurativa não é um programa específico, pois não conta com um modelo puro passível de implementação imediata em qualquer comunidade; 6) a JR não se limita a crimes de “menor potencial ofensivo” ou

ofensores primários, considerando que as abordagens restaurativas podem produzir maior impacto nos casos de crimes mais graves; 7) a JR não é uma novidade e não surgiu nos Estados Unidos, suas raízes são tão antigas quanto a humanidade e muitas tradições indígenas tiveram e ainda têm elementos restaurativos; 8) a justiça restaurativa não é uma panaceia e nem substituta do sistema judicial, pois ela não dá respostas a todas as situações e demanda que o sistema judicial atue como salvaguarda dos direitos humanos fundamentais; 9) a JR não é uma alternativa ao aprisionamento, pois embora ela possa reduzir a dependência do sistema prisional, não elimina a necessidade de alguma forma de encarceramento em alguns casos e; 10) a justiça restaurativa não se contrapõe à justiça retributiva, mas está centrada nas necessidades dos envolvidos e não na punição.

A justiça restaurativa é baseada em valores. O valor mais citado pelos estudiosos do tema é o *respeito*. Outros valores incluem dignidade, responsabilidade, inclusão, cuidado mútuo, reparação e não dominação. Estes valores, por sua vez, são responsáveis por criar um ambiente propício ao aparecimento de valores individuais que pautam a postura dos participantes no processo restaurativo: humildade, honestidade, auto responsabilização, compaixão, paciência (PALLAMOLLA, 2017).

Em relação aos objetivos, a justiça restaurativa parte de uma concepção micro (reparação de dano) até uma concepção macro (transformação), ambas mediadas pela centralidade do encontro. Como dito, nesta pesquisa se propõe uma perspectiva de avaliação que parte da intervenção que ocorre no nível micro, com foco na atuação do facilitador ou agente implementador, e sua relação com os envolvidos no conflito (geralmente alunos), em direção uma concepção macro, de transformação institucional e cultural, entendendo que o espaço da justiça restaurativa

[...] não se limita ao sistema de justiça ou ao sistema de justiça penal, estando convidada a se expandir nos relacionamentos transversais vivenciados em todos os espaços comunitários e sociais, para a resolução de diferenças (nominadas como conflitos, crimes, contravenções, violências) em famílias, escolas, comunidades, hospitais, empresas, bem como entre os povos (ANDRADE *et al*, 2018, p. 74).

Quando utilizadas com crianças e adolescentes, as práticas restaurativas devem estar vinculadas aos princípios articulados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, bem como nos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Justiça Restaurativa na Justiça Criminal.

Não discriminação e equidade: os estudantes (incluindo vítimas e autores de danos) têm os mesmos direitos humanos, independentemente de ascendência, cultura, etnia, gênero, identidade de gênero, idioma, capacidade física e intelectual, raça, religião, sexo, orientação sexual e *status* socioeconômico. As escolas devem se esforçar para equilibrar essas dimensões de diversidade e igualdade, ao mesmo tempo em que constroem um senso de reciprocidade e respeito entre todos os níveis de educação por meio de uma comunicação eficaz. **Bem-estar e restauração:** o interesse e o bem-estar dos alunos são uma preocupação central da prática restauradora, bem como a conquista e manutenção do equilíbrio na comunidade escolar. O objetivo é curar os danos causados no contexto das relações humanas e criar espaços seguros e de confiança para os alunos aprenderem e crescerem. Há uma percepção de que os alunos têm uma visão de seus melhores interesses, pois têm experiência em lidar com suas próprias vidas. **Segurança e Cuidado:** o desenvolvimento saudável dos alunos é considerado no contexto de vulnerabilidades e relações de identidade e poder (adulto-criança, criança-criança), especialmente no contexto de vitimização. Os alunos devem sentir uma sensação de segurança à medida que as pessoas crescem, aprendem e brincam. **Voz e participação:** os estudantes e todos os membros da comunidade educacional afetados por danos devem ter a oportunidade de participar, comunicar e experimentar plenamente seus pontos de vista, sendo ouvidos de maneira significativa pelo processo restaurador. Todos os processos devem ser voluntários⁶³ (MOORE, 2014, p. 14-15, tradução do autor).

Na síntese do tópico constata-se que a JR traz uma verdadeira mudança de paradigma, do retributivo (punitivo) para o restaurativo. Tomando como foco central os danos e necessidades da vítima, do ofensor e da comunidade, trata das obrigações decorrentes desses prejuízos de ordem material e moral. Para tanto, vale-se de procedimentos inclusivos e cooperativos, nos quais são envolvidos todos aqueles direta ou indiretamente atingidos.

Para enfrentar a complexidade do fenômeno violência escolar, os princípios e valores de justiça restaurativa têm sido utilizados, desde meados dos anos 1990, para responder a comportamentos desafiadores e danosos, buscando fortalecer a comunidade e acolher as necessidades de alunos e professores.

⁶³ **Non-discrimination and Equity:** Students (including victims and perpetrators of harm) have the same human rights regardless of ancestry, culture, ethnicity, gender, gender identity, language, physical and intellectual ability, race, religion, sex, sexual orientation, and social economic status. Schools must strive to balance these dimensions of diversity and equality, while at the same time building a sense of mutuality and respect among all levels of education through effective communication. **Well-being & Restoration:** Students' best interests and well-being are a central concern of restorative practice, as well as the achievement and maintenance of equilibrium in the school community. The aim is to heal harm done in the context of human relationships and create safe spaces and trusting spaces for students to learn and grow. There is an appreciation that students have insight into their best interests as they have expertise in dealing with their own lives. **Safety & Caring:** Students' healthy development is considered in the context of vulnerabilities and relations of identity and power (adult-child, child-child) especially in the context of victimization. Students must feel a sense of safety as individuals grow, learn, and play. **Voice & Participation:** Students and all members of the education community impacted by harm must have an opportunity to fully participate, communicate, and experience their views being heard in a voluntary meaningful way through the restorative process. All processes must be voluntary.

4.2 Conflitos e violências nas escolas

É de conhecimento geral que o Brasil enfrenta graves problemas em relação ao aumento da violência, fato constatado nas estatísticas criminais e na precária situação do sistema carcerário. Embora a população prisional tenha crescido muito e de forma rápida nos últimos anos, não houve significativa redução nos índices de criminalidade. Ao contrário, os crimes violentos cresceram nas grandes metrópoles e avançam rumo às cidades do interior.

Embora os dados existentes a partir dos anos 1960 sejam parcos e pouco explicativos do fenômeno, alguns autores alegam que a maior parte dos estudos tende a localizar uma mudança de padrão na criminalidade urbana entre meados dos anos 1960 e início dos anos 1970, especialmente no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, principalmente devido

[...] ao aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes, um grau maior de organização social do crime, incremento da violência nas ações criminais; aumento acentuado nas taxas de homicídio e de outros crimes violentos e o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria nos anos 80, com a generalização do tráfico de drogas, especialmente da cocaína, e com a substituição de armas convencionais por outras, tecnologicamente sofisticadas, com alto poder de destruição (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 49).

Constata-se também uma persistente crise no sistema de justiça criminal, principalmente devido à incapacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população. Dentre outras consequências, os crimes crescem em alta velocidade, muito além da capacidade de resposta por parte das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública, além de crescer também o sentimento coletivo de impunidade.

Esses elementos tornam extremamente complexo o cenário social no qual estão colocadas as questões de segurança pública e justiça penal: o acentuado sentimento de medo e insegurança diante da violência e do crime, o peso do autoritarismo social e da herança do regime ditatorial nas agências encarregadas do controle, o déficit de funcionamento da justiça penal em todas as suas instâncias, a polarização de opiniões pró e contra os direitos humanos, etc. (SILVA, 2010).

No contexto escolar, observa-se, nos últimos anos, que a prevalência, incidência e gravidade dos comportamentos violentos adotados por crianças e jovens tem sido alvo de uma crescente problematização social. Com efeito, o fenômeno está associado a uma multiplicidade

de consequências (psicológicas, físicas, emocionais e sociais) que afetam não só a vida dos jovens, mas também das vítimas, famílias, escolas e sociedade em geral.

A questão da segurança nas escolas se converteu num assunto político. Ela faz com que protagonistas que ocupam as mais diversas posições se comprometam com novas formas de governança e variados tipos de reformas (DELORS, 2001).

O primeiro desafio para os que se empenham em estudar o tema é a grande diversidade de sentidos que é dado a ela, com cada disciplina tendendo a limitá-la. Para alguns existe um *continuum* de violência que começa com pequenos delitos na sala de aula e vai até os homicídios em massa perpetrados por adolescentes. A resposta, portanto, seria tolerância zero desde o primeiro pequeno delito. Para outros, cada caso deve ser interpretado separadamente, com uma grande diversidade de reações possíveis, tanto civis quanto penais.

Em muitos e diferentes países, os delitos tendem a atingir o auge nos anos da adolescência e muitas teorias foram propostas para explicar o porquê disso. Esses comportamentos já foram associados aos níveis de testosterona nos jovens do sexo masculino, que aumentam durante a adolescência e os primeiros anos da idade adulta; mudanças acarretadas pela idade, em termos de capacidades físicas e oportunidades de cometer crimes; mudanças nas atividades de rotina, tal como frequentar bares à noite e na companhia de outros colegas (FARRINGTON, 2002).

A violência juvenil é, frequentemente, precedida pela presença de fatores de risco e ausência de fatores de proteção. Muitas pesquisas focam nos *fatores de risco* como variáveis que levam a prever um alto índice de violência juvenil como, por exemplo, impulsividade, baixo desempenho escolar, pais criminosos, baixa renda, etc.

Farrington (2002) realizou estudo na região de Londres com cerca de 400 jovens do sexo masculino, cujo objetivo foi identificar os fatores de risco para delinquência. Os jovens começaram a ser estudados na idade de 8 anos, sendo entrevistados oito vezes até a idade de 32 anos. Informações adicionais foram obtidas de seus pais, professores e dos registros oficiais de antecedentes criminais.

Segundo o autor, as *influências sociais* parecem fornecer a explicação mais relevante para o comportamento desviante. Desde o nascimento as crianças estão sob a vigilância de seus pais que, em geral, não aprovam transgressões. Entretanto, durante a adolescência se libertam gradualmente deste controle, passando a ser influenciados por seus pares, que podem incentivar comportamentos delituosos.

A literatura sobre fatores de risco aponta que eles podem ser psicológicos, familiares, relativos a colegas, condição econômica e vizinhança, e circunstanciais (FARRINGTON,

2002). Dentre os principais fatores psicológicos que levam a prever violência juvenil estão a hiperatividade, a impulsividade, o controle comportamental deficiente e os problemas de atenção. No que tange aos fatores de risco familiares, são considerados como mais relevantes a supervisão parental deficiente, pais agressivos (incluindo disciplina severa e punitiva), conflitos entre os pais, ausência do genitor, pais condenados por atos de violência, ausência de vínculos fortes com os genitores, famílias desfeitas entre o nascimento e os dez anos de idade, castigos corporais severos, maus-tratos físicos, negligência, famílias numerosas e pais jovens. Farrington (2002) relata que, em relação aos fatores relacionados com colegas, condição socioeconômica e vizinhança, o fato de ter amigos infratores é irrefutável prenúncio de violência juvenil, bem como provir de uma família de baixa condição socioeconômica, morar na zona urbana e em bairros com alto índice de criminalidade.

Os fatores circunstanciais explicam porque, em certas situações, algumas pessoas têm maiores probabilidades de cometer violência do que outras. Uma das mais aceitas teorias circunstanciais de criminalidade é a das atividades de rotina, para a qual o crime tem maior probabilidade de ocorrer quando três fatores convergem no tempo e no espaço: um ofensor motivado e com habilidades necessárias para pôr em prática suas inclinações criminais; um objeto apropriado (pessoa, coisa, etc.) valioso e acessível; a ausência de guardiões (polícia, vigilantes) que a protejam e evitem o delito (MOLINA; GOMES, 2012).

Segundo Molina e Gomes (2012), a sociedade atual oferece mais e maiores oportunidades para ocorrência do delito porque a organização tempo-espço das atividades cotidianas e o estilo de vida dos cidadãos incrementa o número de objetivos apropriados para o infrator motivado, melhora os meios e recursos técnicos à sua disposição, além de reduzir significativamente a efetividade do controle social informal. Em lugares e espaços públicos massificados, como as escolas, inúmeras são as ocasiões que surgem para atividades predatórias, agressivas ou delitivas.

Já para Debarbieux (2002), a abordagem de fatores de risco apresenta limitações metodológicas e epistemológicas, quando situada no nível individual. Embora essa abordagem seja de real interesse para análise da violência escolar, ela não deve levar a uma visão determinista, mas sim a uma visão que reconheça o papel das variáveis pessoais, familiares, estruturais e contextuais. Segundo o autor, essa abordagem só tem valor quando relacionada com as condições sociais e institucionais que produzem esses riscos. No caso do *bullying*, por exemplo, os estudos têm geralmente dado um enfoque excessivo nos aspectos psicológicos, padrões e traços de caráter individuais, sem colocar em questão os sistemas educacional e político.

Ao invés de investigar as características individuais dos alunos e explicar seus perfis de risco, o autor alega que o foco deve estar nas características que fazem com que uma escola corra ou não o risco de ser envolvida em violência. Os fatores internos, ligados à organização das escolas, são variáveis importantes no que se refere à amplitude da delinquência.

Segundo o autor, os *conflitos internos das equipes de adultos* parecem ser uma possível explicação para os efeitos escolares negativos. Essa é uma dimensão importante da avaliação de implementação das práticas restaurativas escolares, pois diz respeito ao *clima escolar*⁶⁴. Cada instituição tem sua cultura de relacionamentos e modos distintos de operar as políticas públicas, o que pode impactar nos processos e resultados dos programas. Por outro lado, a mobilização coletiva interna das escolas, bem como as parcerias externas, são geralmente maneiras realistas de lidar com o fenômeno da violência e parecem explicar os efeitos escolares positivos (DEBARBIEUX, 2002).

Muitos estudiosos consideram a *exclusão social* como uma das grandes causas da violência nas escolas. Carol Hayden (2002) fez uma análise de diversas pesquisas realizadas nas escolas inglesas da década de 1990, no intuito de identificar os grupos que correm os maiores riscos de serem expulsos das escolas, seus comportamentos manifestos e as questões que podem estar por trás destes comportamentos.

As pesquisas apontam maiores probabilidades de expulsão de meninos do que de meninas; de crianças negras do que de brancas; de crianças com necessidade de educação especial, principalmente daquelas com dificuldades emocionais e comportamentais; de crianças que pertencem a famílias reconstituídas (com a presença de padrasto ou madrasta); de famílias formadas por pais solteiros, alta incidência de pessoas desempregadas, trabalho inseguro e baixa remuneração.

O perfil dos alunos vulneráveis à expulsão é geralmente formado por jovens responsáveis pelo sustento da família, adolescentes grávidas, mães adolescentes, alunos viajantes e em transição de um estágio educacional para outro; alunos que vivem em circunstâncias ou frequentam escolas onde se verifica uma maior concentração de desvantagens.

⁶⁴ Sugiro que as escolas realizem um *survey* para captar o clima escolar de cada instituição, antes e depois da implementação do programa de justiça restaurativa, no intuito de auferir *efetividade*, isto é, os impactos sociais mais abrangentes no público alvo que podem ser atribuídos ao programa. Esta *avaliação de impacto* requer um desenho de pesquisa quase-experimental e pode levantar importantes evidências que subsidiem a tomada de decisão dos gestores na (re)formulação da política.

Os dados apontam que as crianças expulsas têm maiores probabilidades de adotar comportamentos criminosos ou de perturbação da ordem do que seus colegas com as mesmas características que continuam a frequentar a escola. Sabe-se também que os criminosos condenados e contumazes são pessoas que geralmente tiveram experiências com expulsões, não-comparecimento às aulas e baixo desempenho escolar (HAYDEN, 2002).

Em geral, a literatura sobre violência escolar está muito associada ao *bullying*, entendido como um subconjunto de comportamentos agressivos, sendo caracterizado por sua natureza repetitiva e por desequilíbrio de poder, em que a mesma vítima é tomada como alvo inúmeras vezes e tem dificuldade para se defender (SMITH, 2002).

4.2.1 *Bullying*

Morrison (2006) define *bullying* como abuso sistemático de poder. O comportamento de intimidação corrói o sentimento de conexão com a escola, resultando em comportamento prejudicial a si e aos outros. O ato de *bullying* lança uma rede de danos, pois a dominação persistente tem o potencial de alienar o agressor e as vítimas de suas comunidades, embora de maneiras diferentes. O *bullying* (intimidação por colegas) se caracteriza por atos como

[...] agredir, ameaçar, apelidar, bater, agarrar, beijar à força, brigar na escola, praticar racismo, dar em cima do namorado do outro como forma de agredir, desrespeitar, difamar (falar mal da vítima, escrever fofocas, espalhar boatos), molestar e difamar pela internet (*cyberbullying*⁶⁵), discriminar, empurrar, esnobar, excluir, magoar emocionalmente, ferir fisicamente, furtar, gozar, humilhar, implicar, isolar (não querer ficar perto da vítima, evitar fazer trabalho em grupo com a vítima, não querer falar com a vítima, não permitir que a vítima tenha ou faça amizades), magoar, maltratar, manifestar preconceito, ofender, oprimir, perseguir, quebrar pertences, rir, sacanear, xingar, zombar ou caçoar, entre outras (NUNES, 2011, p. 26).

Nas escolas, é possível pensar em termos de intimidação de professor para professor, de professor para aluno, de aluno para professor e de aluno para aluno. No entanto, as pesquisas geralmente se concentram principalmente na intimidação entre alunos. Smith (2002) cita seis papéis em relação ao *bullying*: 1) os *intimidadores-líderes*, que tomam a iniciativa da intimidação; 2) os *intimidadores-seguidores*, que se juntam ao líder; 3) os *reforçadores*, que

⁶⁵ O *cyberbullying* (assédio virtual ou *bullying* virtual) ocorre com a utilização de meio eletrônico como instrumento de agressão no *bullying*. Muitas agressões no ambiente escolar (ou não) migraram para o ciberespaço e tomaram contornos muito mais danosos para as vítimas (CALHAU, 2018).

incentivam os intimidadores e riem das vítimas; 4) os *defensores*, que defendem as vítimas; 5) os *circunstantes*, que se mantêm à margem e; 6) as próprias *vítimas*.

Nos levantamentos de auto depoimentos realizados por diversas pesquisas, o autor relata que a vítima de *bullying* varia entre 8 e 16 anos de idade; que, com o passar dos anos, a intimidação deixa de ser física, passando a formas mais indiretas e relacionais; que os meninos são mais numerosos na categoria dos intimidadores; que ambos os sexos aparecem em números equivalentes na categoria vítima; que os meninos tanto praticam quanto sofrem mais intimidação física; que, entre meninas, a intimidação ocorre de forma mais indireta e relacional.

De acordo com Smith, uma das conclusões mais constantes, e de grande significado para o trabalho de intervenção, é que parcela significativa das crianças vitimadas afirmou *nunca ter contado para ninguém*, nem para professores ou familiares; que essa proporção dos que jamais falaram sobre o assunto cresce com a idade; que é menos comum que as vítimas do sexo masculino deem queixa do que as vítimas de sexo feminino (SMITH, 2002).

Devine (2002) identifica existência de um código não-verbal, o “código dos meninos” que permeia o processo de socialização dos adolescentes do sexo masculino. O autor cita pesquisas em que os garotos relatam ser solitários e deprimidos; lutam com questões de autoestima; têm muita necessidade de serem ouvidos e de compartilhar seus sentimentos, mas *escondem suas emoções e evitavam falar delas*; e têm necessidade de demonstrar que estão prontos para defender seus direitos.

As vítimas de intimidação muitas vezes sofrem de ansiedade e depressão, baixa autoestima, queixas físicas e psicossomáticas. Em casos extremos, elas podem vir a cometer suicídio. Daí a importância de se criar espaços de escuta empática nas escolas, como propõem as práticas restaurativas.

Há causas de diversos tipos para a intimidação e a vitimização, indo desde fatores sociais e comunitários, passando por fatores relativos à própria escola, até variáveis de natureza psicológica, relacionadas às diferenças individuais e ao funcionamento da família. As intervenções com base nas escolas podem ser úteis para lidar com os fatores individuais e escolares, mas não se pode esperar que elas venham a ter grande impacto sobre as variáveis sociais e comunitárias, por um lado, ou sobre as variáveis familiares, por outro (SMITH, 2002, p. 201).

Nos estudos sobre violência escolar vem despontando um outro grupo de acadêmicos que adotam uma abordagem mais fenomenológica e interpretativa, com foco no contexto social da violência como um dos fatores estruturais. Nas escolas em que todas as funções disciplinares

foram entregues à polícia e aos seguranças, a distância emocional entre professor e alunos se vê ampliada. Quando os professores se furtam ao contato íntimo com a cultura dos jovens, eles deixam de estar em condições de ouvi-los, de entender seus problemas e temores (DEVINE, 2002).

Segundo Blaya (2002), embora a escola não seja capaz de resolver todos os problemas, nem de compensar as desvantagens sociais, ela pode influenciar seu próprio clima e a violência que ocorre dentro de seus muros, através de diversas práticas:

Relações professor/aluno de melhor qualidade, baseadas em comunicação mais intensa e num melhor relacionamento, graças a atividades extracurriculares; disciplina justa e coerente; oportunidades de os alunos virem a desenvolver autoestima, não apenas por meio de seus resultados escolares, mas também por meio de atividades extracurriculares que permitam que eles desenvolvam um senso de fazer parte da escola e construam uma cultura compartilhada; maiores incentivos no que concerne à participação da equipe. Um sistema de inspeções mais global, que não leve em conta apenas a relação pedagógica em sala de aula. Trabalho de equipe e cooperação entre os adultos, propiciados por uma liderança positiva, que não ignore os fatores internos como possíveis fontes de desordem; avaliações mais regulares de clima interno de cada escola e do nível de violência, de modo a permitir medidas mais apropriadas tanto de prevenção quanto de repressão (BLAYA, 2002, p. 246).

Uma política de formação de professores para lidar com a violência nas escolas será eficaz se os docentes entenderem como os comportamentos agressivos se desenvolvem nos jovens; se compartilharem da crença de que a educação pode evitar o desenvolvimento e a continuidade da violência; se intervirem de forma ativa e não apenas reativa em relação aos comportamentos agressivos; se estiverem convencidos de que as intervenções devem ser individualizadas e formuladas sob medida para cada caso; se valorizarem a formação continuada ao longo da vida profissional; se forem capazes de integrar em suas práticas os conhecimentos advindos de diversas pesquisas; se desenvolverem capacidades sólidas de formar parcerias com os pais e reconhecerem a importância essencial do trabalho em equipe (ROYER, 2002).

A escola é palco de uma diversidade de conflitos, pois nela convivem pessoas de variadas idades, origens, sexo, etnia, condições socioeconômicas e culturais. Vários são os fatores a desencadear conflitos:

a rivalidade entre grupos; as disputas de poder; a busca por afirmação pessoal; as resistências às regras; os desentendimentos e as brigas; o *bullying*; os conflitos de

interesses; os namoros; as perdas de bens escolares; os assédios; o uso de espaços e bens; a falta de processos para a construção de consensos; as necessidades de mudanças; a busca por novas experiências; as reações a manifestações de injustiça, entre outras (NUNES, 2011, p. 16).

Em síntese, a literatura sobre violência escolar aponta fatores psicológicos, familiares, territoriais e contextuais, bem como aqueles relacionados ao ambiente e clima escolar, organizacionais e institucionais, a demandarem serviços sociais diversos para alunos e comunidades, esforços individuais, coletivos e multidimensionais que podem contribuir para tratar, transformar e melhorar os vários problemas e conflitos que surgem na escola.

A prevenção e intervenção na violência escolar devem ser desempenhadas por aqueles que administram a educação em base cotidiana, contando com a ajuda de outros profissionais, de professores, famílias e comunidades. “As experiências que contam de fato com a participação de parceiros institucionais, dos serviços públicos e da comunidade, os alunos, inclusive, são as únicas que realmente funcionam” (DEBARBIEUX, 2002, p. 87). Assim, as práticas restaurativas escolares surgem como respostas a essas e outras necessidades.

4.3 Justiça restaurativa escolar

A história da educação para paz tem, de maneira geral, quatro grandes fontes impulsionadoras. A primeira delas é o movimento da Escola Nova com sua tradição humanista renovadora. A segunda é a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de sua agência especializada, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que agrega questões de educação para direitos humanos. A terceira surge em 1960, com o nascimento de uma disciplina chamada *Pesquisa para a Paz*, que reformula o conceito de paz utilizando princípios da teoria gandhiana⁶⁶. A quarta fonte é o movimento pela não-violência (ARAÚJO, 2010).

A educação está assegurada como direito no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e ratificada pelo capítulo III, Subseção I, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Os parâmetros nacionais e internacionais indicam que, cada vez mais, para se garantir uma educação de qualidade, faz-se necessário olhar para as necessidades sociais básicas dos

⁶⁶ Mohandas Karamchand Gandhi (1869-1948) foi um advogado indiano, nacionalista, anticolonialista e especialista em ética política, que empregou resistência não violenta para liderar a campanha pela independência da Índia do Reino Unido, inspirando movimentos pelos direitos civis e liberdade em todo o mundo.

cidadãos, como as assistenciais, de saúde e segurança, configurando o conceito da *qualidade social da educação*.

Em 10 de novembro de 1998, através da Resolução 53/25, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o período de 2001 a 2010 como a Década Internacional para uma Cultura de Paz e Não Violência para as Crianças do Mundo. A Assembleia Geral reconheceu o papel da educação na construção dessa cultura, convidando os Estados Membros a “tomar as providências necessárias para assegurar que a prática da paz e não violência seja ensinada em todos os níveis de suas respectivas sociedades, inclusive nos estabelecimentos de ensino” (MULLER, 2006, p. 11).

Em 2001, Jacques Delors, em conjunto com diversos especialistas da área de educação, elaborou o Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. O documento apresenta quatro pilares do conhecimento: *aprender a conhecer*; *aprender a fazer*; *aprender a viver juntos* e; *aprender a ser*.

Em relação ao pilar *aprender a viver juntos*, que mais interessa para este estudo, o autor afirma que:

Sem dúvida, esta aprendizagem representa, hoje em dia, um dos maiores desafios da educação e dentro do contexto deste pilar do conhecimento é que devemos sentar juntos, nos reunir em círculos e conversar para resolver os conflitos das relações interpessoais. O mundo atual é, muitas vezes, um mundo de violência que se opõe à esperança posta por alguns no progresso da humanidade. [...] Podemos conceber uma educação capaz de evitar os conflitos ou de resolvê-los de maneira pacífica, desenvolvendo o conhecimento dos outros, das suas culturas, da sua espiritualidade? (DELORS, 2001, p. 96).

O *Relatório Delors*, como ficou conhecido, mostra uma preocupação com a educação de princípios e valores que busca fortalecer cada ser humano individualmente, cultivando a boa convivência escolar, preparando os alunos para a solução positiva dos conflitos e permitindo o sentimento de inclusão, de pertencimento e conexão (NUNES, 2011), princípios esses que se coadunam com a justiça restaurativa.

Segundo Evans e Vaandering (2018), as práticas restaurativas escolares começaram a se desenvolver a partir dos anos de 1990. No início elas estavam focadas em disciplinar o comportamento individual dos alunos. Com o passar dos anos, diversas pesquisas começaram a identificar o comportamento dos alunos através de uma lente de engajamento social, corroborando achados de estudos no campo da pedagogia que incentivavam mudanças no

ambiente escolar como forma de melhorar a convivência e o desempenho dos alunos. Assim, foi-se percebendo que a implementação da justiça restaurativa nas escolas é fundamentalmente algo que fortalece a cultura relacional de interconexões.

Os formatos iniciais da justiça restaurativa na educação tomaram emprestados os contornos dos ambientes judiciais. Por esse motivo, as escolas muitas vezes adotavam a justiça restaurativa como estratégia para tratar de problemas de comportamento e resolver conflitos e danos. Contudo, quando as conferências circulares de justiça restaurativa foram implementadas nas escolas e facilitadas com cuidado e consistência, foi ficando mais evidente a importância dos relacionamentos interconectados. Reparar os danos requer muito mais do que simplesmente envolver aqueles diretamente afetados pelo incidente. A justiça restaurativa tornou-se uma responsabilidade compartilhada, um compromisso de criar ambientes educacionais justos e equitativos (EVANS; VAANDERING, 2018, p. 14).

Shanon Moore (2014) relata que pesquisas recentes sobre o uso de práticas restaurativas nas escolas de Ontário, Canadá, reforçam a necessidade de se concentrar em relacionamentos, bem como na justiça social estrutural, em vez de isolar comportamentos individuais. Segundo a autora, as abordagens podem variar, mas todas as práticas restaurativas são engajadas em diálogo para restaurar os indivíduos de volta a um sentimento de pertencer a uma determinada comunidade. Através dessas trocas, o objetivo é melhorar o clima das escolas, ouvindo todos os afetados por danos e incentivando a equidade participativa. Isso é alcançado por meio de discernimento, da educação e conscientização crítica que promove o comportamento positivo do aluno e evita comportamentos inadequados no futuro. As escolas que adotam práticas e filosofia restaurativas encontram congruência com os princípios de justiça social: a noção de que o direito do aluno de acessar a educação e uma comunidade escolar segura é a pedra angular de todos os outros direitos humanos (MOORE, 2014).

A justiça restaurativa na educação (JRE) pode ser definida como “facilitação de comunidades de aprendizado que nutrem a capacidade das pessoas de se engajarem mutuamente e com seu ambiente de modo a amparar e respeitar a dignidade e valor inerentes a todos” (EVANS; VAANDERING, 2018, p. 16).

Para as Evans e Vaandering (2018), as práticas restaurativas na educação lidam com três objetivos interligados: 1) criar ambientes justos e equitativos; 2) nutrir relacionamentos saudáveis e; 3) reparar danos e transformar conflitos. Esses objetivos têm raízes nos valores do respeito, da dignidade e do cuidado mútuo e na crença de que as pessoas são valiosas e relacionais.

Criar ambientes de aprendizado justos e equitativos significa reconhecer e aceitar todos os alunos e funcionários do modo como eles são, considerando as diferenças de raça, gênero, sexualidade, condição socioeconômica, religião, criando espaços de pertencimento que amparam a todos em suas necessidades.

Nutrir relacionamentos saudáveis é reconhecer que a saúde social e emocional é vital para aprender e viver. O respeito, a inclusão, a resolução de conflitos, o aprendizado e o ensino recíprocos devem ser integrados no programa de ensino, na pedagogia, nas interações no pátio, nos corredores, no refeitório, na administração, nos protocolos e políticas escolares, nas reuniões de equipe, nas interações com a família, no transporte escolar, etc.

Reparar danos e transformar conflitos é reconhecer que eles são partes da vida e oferecem oportunidades de aprendizado e transformação. Toda a comunidade escolar aprende a se comunicar claramente para identificar os danos, estimular responsabilidade naqueles que os causaram, aceitar e cuidar das necessidades dos prejudicados e dos que lesaram os outros (EVANS; VAANDERING, 2018).

A punição, embora consiga coibir a criança temporariamente, dificilmente ensina autodisciplina. Nos alunos punidos observa-se um efeito dominó: “eles culpam os professores, descontam sua frustração nos colegas e oferecem resistência passiva aos trabalhos escolares” (MULLET; AMSTUTZ, 2012, p. 30). O ideal seria que a punição fosse utilizada como último recurso e as opções restaurativas fossem o procedimento padrão regulamentar.

Carolyn Yoder (2018) afirma que trauma e violência estão integralmente conectados, pois, de modo geral, a violência leva ao trauma e o trauma não curado pode levar à violência e à insegurança. A dor que não é transformada é transferida. A sensação de segurança é fundamental para a cura do trauma, o melhor antídoto contra a ameaça e o medo.

A autora afirma que uma cultura restaurativa é baseada em relacionamentos significativos que apoiam a segurança psicológica e física e o bem-estar de todos os membros da comunidade escolar. Essa cultura promove a criação de um ambiente de aprendizado ideal para o sucesso acadêmico.

O desenvolvimento intelectual é importante, mas não é a primeira das prioridades da escola. A principal prioridade é cuidar dos alunos. Por essa razão, as escolas necessitam se constituir como centros de estabilidade, de continuidade e de comunidade. Atender às necessidades das crianças e aos relacionamentos entre elas é tão importante quanto atender aos relacionamentos entre adultos. A questão de como construir uma comunidade escolar saudável abre uma questão maior que é como construir uma comunidade saudável (WATSON; PRANIS, 2011).

A cultura restaurativa é baseada em princípios, é uma maneira de pensar. Baseia-se no cuidado, nos relacionamentos saudáveis, colaborativos e respeitosos. Busca fortalecer a comunidade e fornece uma estrutura de suporte para prevenir, responder e reparar danos através de um *continuum* de práticas. Constrói entendimento e consciência e ajuda a desenvolver empatia e responsabilidade. Essa cultura é absolutamente essencial para criar um ambiente fortemente conectado, uma comunidade respeitosa, empática e funcional (MOORE, 2014). Para ser implementada, requer a inserção da disciplina restaurativa no currículo escolar.

A disciplina restaurativa procura prevenir ou refrear comportamentos inadequados e ensinar reações mais positivas. Ajuda os alunos a lidarem com o ato lesivo praticado contra indivíduos ou contra a comunidade escolar. Os objetivos da disciplina restaurativa são

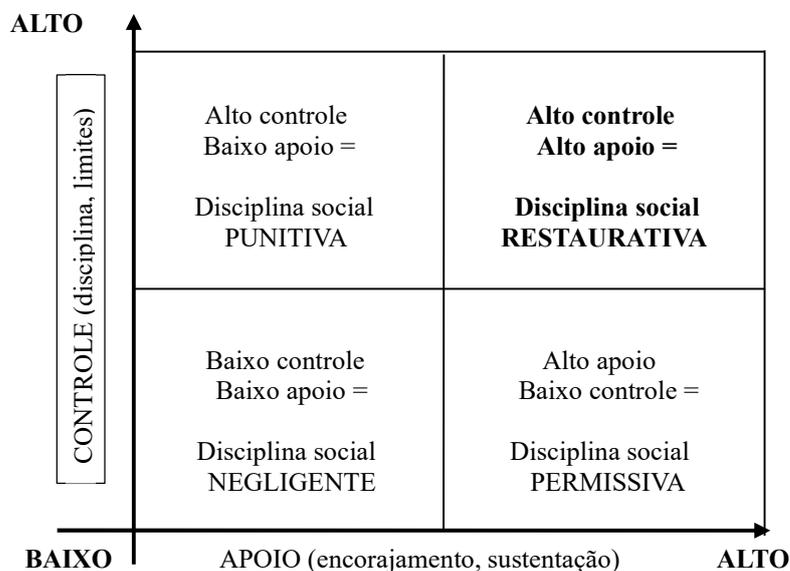
Compreender o mal praticado e desenvolver empatia para com a vítima e o ofensor; escutar e atender as necessidades da pessoa que sofreu o dano e daquela que o provocou; estimular o compromisso de assumir as consequências dos próprios atos e a responsabilidade através da reflexão pessoal dentro de um processo de planejamento colaborativo; reintegrar o ofensor (e, se necessário, a vítima) como membros valiosos que contribuem para a comunidade escolar; criar ambientes de solidariedade que ofereçam apoio a uma comunidade saudável; mudar o sistema quando ele estimula o mau comportamento (AMSTUTZ; MULLET, 2012, p. 28).

A disciplina restaurativa tem inspirações no quadro *Janelas de disciplina social*, de Paul McCold e Ted Wachtel (2003). Os autores apresentam duas forças vetoriais para um sistema social. Essas forças são denominadas como *controle* e *apoio*, correspondendo à dicotomia entre limites e cuidados.

O apoio está no vetor horizontal e representa o suporte que o indivíduo deve receber da família e de suas redes de pertencimento para que possa assumir a responsabilidade individual por sua vida, pelos atos praticados, para desenvolver ou recuperar sua autoestima.

No eixo vertical está o controle, representando os limites e os deveres a serem observados nos comportamentos, que vão possibilitar a construção de um ambiente favorável à convivência pacífica nas interações entre aluno-aluno, aluno-professor, ou entre qualquer outro integrante da trama de relações do contexto escolar.

Figura 2 – Janelas de disciplina social



Fonte: McCold e Ted Wachtel, 2003

Segundo McCold e Ted Wachtel, a lógica restaurativa assenta-se no alto grau de controle e no alto grau de apoio, condições para que as responsabilidades e os compromissos assumidos sejam cumpridos. Já a lógica punitiva está assentada em um alto grau de controle e baixo apoio. Quando há baixo controle e baixo apoio, o sistema negligencia as responsabilidades e necessidades dos indivíduos e quando há alto apoio e baixo controle, o sistema torna-se permissivo.

Para Melo, Ednir e Yasbek (2008), no espaço escolar, assim como no espaço judicial, a abordagem restaurativa precisa conviver com a abordagem retributiva, materializada nas punições que, na justiça tradicional, estão previstas pelo sistema penal e, na educação, pelo sistema disciplinar e regimentos internos. A transgressão da lei é “crime” para a justiça e a transgressão da “lei escolar” é “infração disciplinar” para a educação. É fundamental a compreensão das diferenças filosófica e ética entre essas duas perspectivas, suas implicações para o desenvolvimento da responsabilidade e da autonomia dos envolvidos, bem como para a materialização dos direitos humanos e sociais.

Para os autores, o modelo de justiça retributiva que parte de cima, da regra, para o mundo da conduta e dos sentimentos, pode ser substituído por outro, o restaurativo, que vem de baixo, das pulsões, paixões, sentimentos e sensações que ditam as interpretações do mundo

e nos levam a agir. O desafio que se coloca é de superação da regra alheia e impessoal, em que as pessoas, na comunidade ou nas escolas, “são destituídas do poder de julgar o justo de sua ação, cumprindo-lhe apenas obedecer, sujeitar-se à lei ou à regra disciplinar” (MELO; EDNIR; YAZBEK, 2008, p. 50).

A disciplina restaurativa reconhece que os relacionamentos são o cerne da construção do espírito comunitário; cria sistemas que tratam o comportamento inadequado e os danos de modo a fortalecer os relacionamentos; focaliza o dano ao invés de centrar-se exclusivamente na desobediência aos regulamentos; possibilita que a pessoa que sofreu a violação seja ouvida; envolve as partes num processo solidário de administração dos conflitos; empodera as pessoas para a mudança e o crescimento e; aumenta a responsabilidade (AMSTUTZ; MULLET, 2012).

Adotar uma abordagem restaurativa inclui saber: Quem sofreu o dano? Quais são as suas necessidades? De quem é a obrigação de atendê-las? Quais foram as causas? Quem tem interesse na questão? Qual é o processo apropriado para envolver todos os interessados num esforço conjunto para corrigir a situação e lidar com as causas subjacentes? (ZEHR, 2015).

Belinda Hopkins (2011), considerada uma das grandes referências no tema, sustenta que se uma escola adota a abordagem restaurativa apenas como um apêndice ocasional quando as respostas autoritárias ou punitivas não funcionam mais, então poucas mudanças serão notadas, tanto no comportamento individual, quanto em toda a comunidade escolar.

Hopkins afirma que a chave está na adoção sistemática para a *escola como um todo* de uma ética e cultura restaurativas e o uso constante de pensamentos e habilidades restaurativas em todas as salas de aula, por todos os professores. A autora apresenta o modelo que denomina *Transformando Conflitos*, baseado na ideia de que é mais útil identificar primeiramente as necessidades de todos, para depois discutir as estratégias que atenderão a essas necessidades. O modelo é baseado em cinco temas principais que são considerados fundamentais no dia a dia, e não apenas como base de resposta para desafios e problemas.

Tema 1 – Perspectivas pessoais e igualmente valorizadas. Todos têm suas próprias perspectivas sobre uma situação ou acontecimento, e necessitam de uma oportunidade de se expressar para se sentirem respeitados, valorizados e ouvidos; *Tema 2 – Os pensamentos influenciam emoções, e emoções influenciam ações subsequentes.* O que as pessoas pensam em um determinado momento influencia o que sentem naquele momento, e estes sentimentos informam o comportamento. Os pensamentos e sentimentos estão ‘abaixo da superfície’, mas ainda é muito importante entendê-los; *Tema 3 – Empatia e consideração pelo outro.* Conflitos ou desentendimentos podem resultar em danos – em termos de emoções negativas como raiva, mágoa, medo, frustração e confusão, e em termos de relacionamentos e conexões danificados entre pessoas. Para viverem juntas, em harmonia, as pessoas necessitam de empatia e consideração, para entender quem é afetado por suas decisões em dada situação e

como; *Tema 4 – A identificação das necessidades vem antes da identificação das estratégias para atender estas necessidades.* É provável que tanto as pessoas que causam danos, quanto aqueles que são prejudicados, têm necessidades similares. Até que estas necessidades sejam atendidas, o dano pode não ser reparado e os relacionamentos podem permanecer danificados. Necessidades não atendidas podem ser a causa oculta inicial para um comportamento danoso, que também precisam ser exploradas para ajudar as pessoas a quebrar o ciclo de comportamento inapropriado. A identificação das necessidades das pessoas precede a identificação das estratégias para atender essas necessidades. A compreensão do que todos nós necessitamos para podermos dar o melhor é também o primeiro passo na identificação dos códigos de conduta acordados para todos da comunidade escolar; *Tema 5 – Responsabilidade coletiva pelas escolhas feitas e por seus resultados.* As pessoas afetadas pela situação ou acontecimento são as melhores pessoas para identificar o que deve acontecer para que todos sigam com suas vidas e para que o dano seja reparado. Esta ‘apropriação’ da tomada de decisão e resolução do problema demonstra respeito e crença, desenvolve habilidades e confiança pró-sociais e fortalece as conexões (HOPKINS, 2011, p. 8-9)

Em resumo, nessa seção foram brevemente apresentados os conceitos, princípios e valores da justiça restaurativa nos ambientes escolares, no intuito de demonstrar que essas práticas visam melhorar o clima escolar, envolver toda a comunidade na criação de ambientes mais justos e equitativos, possibilitar relacionamentos saudáveis, transformar conflitos e promover a reparação de danos.

Ocorre que, como resultado do processo recente de desenvolvimento de programas de justiça restaurativa escolar, há uma escassez de pesquisas empíricas focadas na formulação, implementação e avaliação dessas políticas (MOORE, 2014). Assim, no próximo capítulo apresento algumas teorias, métodos e resultados de investigações que contribuem na construção de indicadores para monitorar e avaliar a implementação de práticas restaurativas.

5. IMPLEMENTANDO A JRE: ETAPAS, DESAFIOS E INDICADORES

A literatura apresenta alguns modelos de implementação das práticas restaurativas nas escolas, geralmente divididos em etapas que servem como guias práticos para nortear as ações a serem desenvolvidas.

Morrison, Thorsborne e Blood (2005) propõem um modelo de implementação em cinco estágios: 1) obtenção de compromisso - captando mentes e corações; 2) desenvolvimento de uma visão compartilhada – saber para onde estamos indo e por quê; 3) desenvolvimento responsivo e mudança de prática eficaz – como fazemos as coisas por aqui; 4) desenvolvimento da abordagem em toda a escola – juntando tudo; 5) desenvolvimento de relações profissionais – conversando uns com os outros.

A primeira etapa de qualquer processo de mudança requer a obtenção de certo nível de compromisso da comunidade escolar. Esse processo requer bons argumentos no intuito de obter adesão dos membros-chave da comunidade. Os argumentos para mudança podem ser feitos de várias maneiras: dados podem revelar um aumento das taxas de suspensão; pesquisa e desenvolvimento de melhores práticas podem revelar falhas no currículo; grupos de pais e professores podem revelar falhas no processo de comunicação.

Em geral, a mudança é construída em várias dessas áreas. O ponto de partida é onde existe energia e adesão. À medida que as escolas se movem adiante, pode-se esperar uma série de reações na maneira como uma comunidade escolar abraça a mudança. Os estilos e necessidades de cada equipe deverão ser respeitados pelo caminho. Para alguns professores, a última coisa que querem mudar é o modo como gerenciam a sala de aula; outros, entretanto, serão os primeiros a aceitar o novo (MORRISON; THORSBORNE; BLOOD, 2005).

Defendida a mudança e estabelecido o compromisso, o segundo estágio é inspirar e desenvolver uma visão compartilhada: para onde estamos indo e por quê? As autoras sugerem que a comunidade escolar, particularmente as figuras-chave da liderança, devem ser claras sobre a visão e os objetivos institucionais a curto, médio e longo prazo. O que a escola está tentando alcançar? Por que isso é importante para os alunos e a comunidade. Como pretende atingir os objetivos traçados? Quais dados servem para medir se esses objetivos estão sendo alcançados?

Para isso, é fundamental captar a voz de todas as partes interessadas: aluno, professor, pais, administração, e ter essas vozes ouvidas de maneira ponderada. Contar e ouvir histórias

são aspectos importantes do processo restaurador que buscam capacitar indivíduos e comunidades (PRANIS, 2010).

No curto prazo, isso pode incluir coleta de dados quantitativos através de perguntas sobre o *clima escolar* que explicam o uso de estratégias restaurativas. A base de evidências construída também permite que as comunidades escolares desafiem produtivamente a prática atual. Geralmente são necessários dados concretos para desconstruir os mitos em torno do gerenciamento do comportamento e o que faz a diferença na obtenção de resultados esperados. Esse processo também permite que as escolas examinem a congruência entre as áreas mapeadas.

Considerando essa necessidade de diagnóstico prévio do clima escolar de cada instituição que implementa o programa, sugiro, no primeiro momento da pesquisa, a realização de um *survey* para captar as percepções da comunidade escolar sobre dimensões relacionadas com a infraestrutura da instituição, compreendendo aspectos físicos e materiais; interrelações entre os atores escolares – alunos, professores, gestão escolar, familiares e comunidade; estabelecimento de normas que visam a segurança e o bem-estar de todos que ali convivem.

Nessa segunda etapa de implementação das práticas restaurativas será importante ainda construir pontes que reconheçam a diversidade de interesses dentro e fora da comunidade escolar, como associações de pais, conselhos escolares, serviços de apoio a estudantes, provedores de educação alternativa, universidades, serviços de assistência social, guarda municipal, polícias, governo local e tribunais (MORRISON; THORNBORNE; BLOOD, 2005).

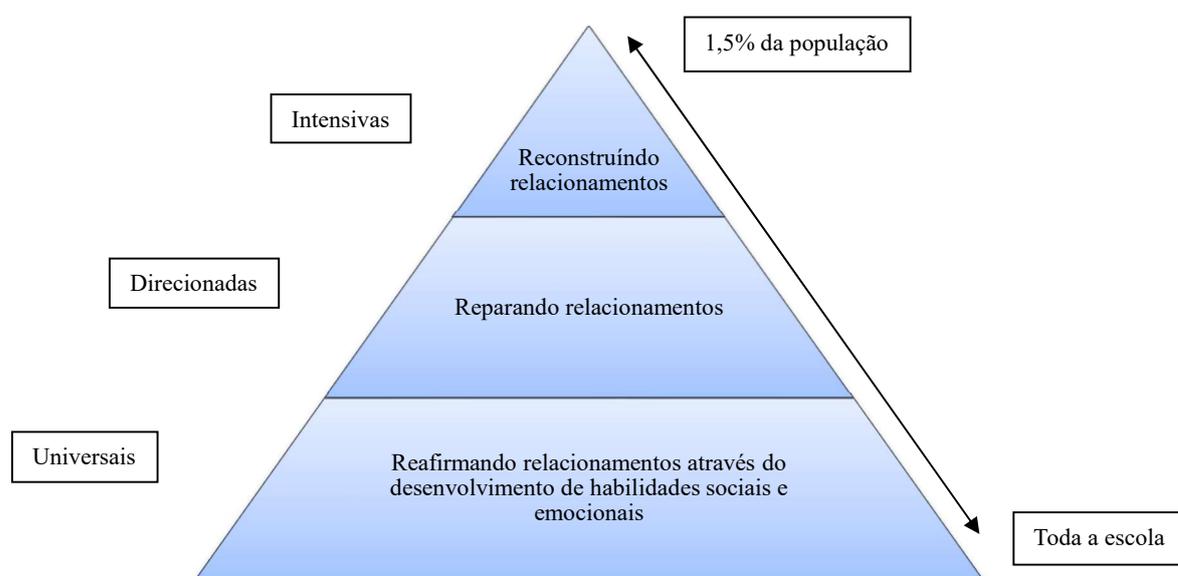
O uso de uma linguagem restaurativa vem como indicador do movimento organizacional em direção a uma cultura restaurativa, à medida que a comunidade se afasta do hábito de culpar, estigmatizar, e avança para uma linguagem mais relacional, com comportamentos congruentes. Essa é uma variável que compõe a dimensão relacional da pesquisa e, para analisá-la, sugiro que sejam feitas observações participantes do cotidiano escolar.

De acordo com Morrison, Thorborne e Blood (2005) o terceiro estágio é o desenvolvimento de responsabilidades e práticas eficazes. O processo deve construir entendimento e prática de que todos os funcionários respondem efetivamente às interrupções em sala de aula, corredores e pátio, de maneira a minimizar a necessidade de se referir a uma autoridade mais alta. Uma vez que um problema é passado para terceiros, a punição costuma ser a resposta típica, pois a propriedade do problema começa a diminuir e, com isso, as respostas são menos efetivas. Assim, as escolas precisam desenvolver uma série de respostas, um *continuum* de práticas, pois alguns conflitos vão além dos esforços iniciais.

A ideia de um *continuum de práticas* em forma de pirâmide é geralmente citada na literatura internacional (HOPKINS, 2004; MORRISON, 2005; VAANDERING, 2014; MOORE, 2008, 2014; THORSBORNE; BLOOD, 2013). Thorsborne e Blood (2013) informam que, em uma extremidade do *continuum*, a resposta é hábil, no local, relacional para questões menores em salas de aula e *playgrounds*. Para incidentes mais graves, a formalidade é aumentada e o acompanhamento geralmente é necessário. Na extremidade do *continuum*, os incidentes que podem desencadear a remoção do aluno da escola ou que causaram danos graves tendem a exigir intervenção e acompanhamento muito formais.

Vaandering (2014) reitera que a prática relacional da justiça restaurativa é abrangente e proativa, incluindo um *continuum* de atividades. Na teoria, facilitar conferências circulares para abordar incidentes específicos de danos envolvendo algumas pessoas deve se tornar a ponta do triângulo, com a necessidade de reparos pós-incidentes reduzidos pelo trabalho de construção da paz. Toda a população escolar deve estar envolvida na construção, manutenção e reparo dos relacionamentos em todos os aspectos da experiência educacional.

Figura 3 – Continuum de práticas restaurativas



Fonte: Morrison, 2005.

Brenda Morrison (2005) desenvolveu uma abordagem de três níveis, delineando respostas universais, direcionadas e intensivas. Por analogia a um modelo de assistência médica, o *nível universal de intervenção* visa a todos os membros da comunidade escolar através de uma estratégia de “imunização”, de forma que todos desenvolvam habilidades sociais e emocionais para resolver conflitos de maneira cuidadosa e respeitosa. O *nível de intervenção direcionada* lida com conflitos que se prolongam de modo a afetar outros membros da comunidade escolar, sendo necessário que um terceiro intervenha para facilitar o processo de reconciliação. O *nível intensivo de intervenção* normalmente envolve a participação de uma seção transversal ainda mais ampla da comunidade escolar, incluindo pais, responsáveis, assistentes sociais e outros que foram afetados ou precisam se envolver, principalmente quando ocorrem ofensas graves dentro da escola.

Essas intervenções objetivam colocar o currículo social e emocional, muitas vezes oculto, em foco. Dado esse entendimento e estrutura, essas práticas estão intimamente ligadas ao currículo mais amplo, bem como à pedagogia escolar. Assim, entender as ligações entre essas três questões – *habilidades socioemocionais, currículo e pedagogia* – se tornará uma parte crítica da implementação de práticas restaurativas baseadas em valores relacionais.

Dorothy Vaandering (2014), professora da Faculdade de Educação da *Memorial University*, em Terra Nova e Labrador, Canadá, é reconhecida como uma das autoras mais influentes no movimento restaurativo escolar. Segundo ela, os recursos teóricos e prescritivos que promovem a justiça restaurativa na educação geralmente defendem abordagens proativas e *na escola como um todo*.

A abordagem restaurativa na escola inteira implica interconectividade e necessidade intrínseca das pessoas de pertencer. No entanto, a transformação institucional é complexa, haja vista que as escolas são instituições hierárquicas, orientadas a consequências, tipicamente fundamentadas em um paradigma liberal individualista. Essas estruturas e crenças dificultam o desenvolvimento ou a sustentação total de abordagens de cultura relacional, proativa e em toda a escola (VAANDERING, 2014).

A autora alerta para o risco de as iniciativas de justiça restaurativa serem cooptadas por hierarquias institucionais, caso se concentrem apenas em procedimentos de gerenciamento de conflitos após incidentes individuais, ignorando a necessidade de transformar estruturas e relacionamentos. Portanto, não é incomum que, no desenvolvimento profissional da justiça restaurativa, algumas pessoas reforcem inadvertidamente o poder hierárquico, usando, por exemplo, perguntas de facilitação com *scripts* que manipulam as respostas daqueles que causaram danos.

Para Vaandering (2014), o *insight* principal que a justiça restaurativa oferece à educação para a construção da paz é a importância de os educadores desenvolverem atitudes enraizadas em valores de respeito e dignidade, para que possam incentivar os alunos a questionar as relações nas quais se encontram.

Essa pedagogia exemplifica a construção da paz democrática porque envolve diversas pessoas a falar por si mesmas, a ouvir e a tomar decisões coletivas para o bem comum; confronta a desigualdade e o preconceito; aceita a complexidade da identidade e desafia a violência. “Escolha, liberdade, apoio, participação, confiança, conexão com a comunidade, tempo para reflexão, orientação individualizada e oportunidades de agência são elementos-chave da educação democrática transformadora para a construção da cultura de paz”⁶⁷ (VAANDERING, 2014, p. 25, tradução do autor).

Na mesma linha de abordagem, Hopkins apresenta um modelo de mudança da escola inteira em cinco estágios:

Estágio 1 - Possuir e desenvolver a visão: sessões de sensibilização e oportunidade para todos na escola fazerem perguntas e sugestões. Alguma linha de base do clima escolar pode valer a pena nesta fase para que a mudança possa ser medida; estágio 2 - estabelecer e desenvolver um grupo diretor, envolvendo representantes de toda a comunidade escolar. Este grupo é responsável pelo desenvolvimento, monitoramento e supervisão do projeto. Eles precisarão de treinamento básico em abordagens restaurativas no início, para que o projeto seja gerenciado de forma restauradora; estágio 3 - identificar e estabelecer a equipe de treinamento de dentro da escola, também com representação de toda a comunidade escolar. Esta equipe precisará de treinamento básico nessas habilidades e, em seguida, treinamento para treinadores; estágio 4 - desenvolver e apoiar a equipe de treinamento conforme o treinamento começa em toda a escola, com equipes da hora do almoço, grupos de classe, currículo e equipes anuais, diretoria, pais (ou quem quer que o grupo de direção tenha identificado como um grupo-alvo); estágio 5 - revisão organizacional e política para garantir a prática restaurativa e o *ethos* integrado em todos os aspectos diários da escola⁶⁸ (HOPKINS, 2004, p. 171, tradução do autor).

⁶⁷ Choice, freedom, support, participation, flexible groupings and space, trust, connection to community, time for reflection, individualized mentoring, and opportunities for agency are key elements of transformative democratic peacebuilding education.

⁶⁸ Stage 1 - Owning and developing the vision: awareness raising sessions and a chance for everyone in the school to ask and make suggestions. Some baseline of school climate might be worthwhile at this stage so change can be measured; stage 2 - establishing and developing a steering group, involving representatives from across the school community. This group is responsible for the development, the monitoring and the oversight of the project. They will need basic training in restorative approaches at the outset so the project is managed restoratively; stage 3 - identifying and establishing the training team from within the school, also using representation from across the school community. This team will need basic training in these skills and then training for trainers; stage 4 - developing and supporting the training team as the training begins across the school, with lunchtime teams, class groups, curriculum and year teams, governors, parents, (or whoever the steering group has identified as a target group); stage 5 - policy and organizational review to ensure restorative practice and ethos integrated into every aspect of the school today.

No processo de desenvolvimento das práticas restaurativas, as escolas devem considerar uma série de fatores como o modelo de treinamento a ser usado, quem é treinado e em que ordem, os custos de treinamento e as fontes de financiamento. Embora o treinamento inicial não precise incluir toda a comunidade escolar, ele deve representar uma boa parte dela. À medida que a prática se desenvolve, o treinamento também deve incluir novos funcionários, estudantes, pais e professores (MORRISON; THORSBORNE; BLOOD, 2005).

Moore (2014) também sugere contínuos investimentos em treinamento. O treinamento deve envolver estudantes, equipe educacional e administradores e ser fornecido por membros da mesma coorte (ou seja, de aluno para aluno, de educador para educador, de administrador para administrador), a fim de se evitar a ótica de uma diretiva para baixo. As oportunidades de treinamento devem refletir as necessidades exclusivas dos contextos escolares e levar em consideração a diversidade e os desafios das necessidades especiais que moldam a comunidade.

Depois que o treinamento inicial é realizado, faz-se necessário estabelecer suporte e supervisão para manter a integridade do processo. Isso inclui apoio para preparação, facilitação e análise de intervenções de alto nível (como as conferências) e intervenções mais informais. Ao mesmo tempo, as escolas precisam se responsabilizar por meio do monitoramento interno dos padrões de qualidade, a fim de manter a integridade de sua visão. Sem sistemas internos de gerenciamento fica difícil sustentar novas práticas e fácil voltar aos velhos hábitos, principalmente quando algo não funciona bem da primeira vez (MORRISON; THORSBORNE; BLOOD, 2005).

O quarto estágio de desenvolvimento proposto por Morrison, Thorsborne e Blood (2005) é a abordagem escolar completa. O desenvolvimento deve estar estreitamente alinhado à prática, processos e valores restaurativos, isto é, a visão educacional deve ser congruente com a prática cotidiana da filosofia restaurativa. O risco que se corre é do processo de revisão das políticas retomar o pensamento tradicional (punitivo), que não foi efetivamente desafiado por estágios iniciais de implementação, provocando um contínuo conflito entre a prática e a política.

Gerenciar toda uma transição da disciplina tradicional para a restaurativa é um processo desafiador para as comunidades escolares. É necessária uma abordagem estratégica de longo prazo, ao mesmo tempo em que se identificam marcos para os resultados a curto e médio prazo.

Segundo as autoras, o processo de implementação e desenvolvimento é como um contínuo ampliar das lentes restaurativas. À medida que mais indivíduos interessados entram em cena, o entendimento se torna mais profundamente incorporado e a prática se desenvolve. De fato, através da prática da filosofia restaurativa, a lente se torna mais ampla em virtude do

processo. Essa é a essência do empoderamento. E quanto maior o número de envolvidos, maior a diversidade de perspectivas, gerando conscientização e inovação.

Todos os quatro estágios terão eficácia limitada se não houver um esforço conjunto para desenvolver relacionamentos profissionais saudáveis dentro da comunidade escolar, principalmente no nível de funcionários. O quinto estágio é o desenvolvimento dessas relações. Desafiar os *corações e as mentes* dos funcionários é a essência da mudança de cultura. Funcionários e administradores não são perfeitos, cometem erros e precisam de orientação e incentivo, tanto quanto os alunos. Eles podem ficar magoados com o comportamento de estudantes ou colegas, no entanto, precisam ser responsáveis pelos próprios comportamentos que podem impactar negativamente outros membros da comunidade escolar.

Embora o processo deva ser contínuo, o trabalho árduo ocorrerá nos anos iniciais. Os estágios propostos não são necessariamente lineares, mas recursivos em sua implementação.

[...] a transição de uma cultura para outra pode estar repleta de frustração, ansiedade, confusão, cinismo e ressentimento. As escolas precisam reconhecer que os processos de mudança necessariamente provocam ansiedade, pois uma cadeia ritual de interação é desmontada e outra construída; com isso, os reservatórios emocionais serão desafiados e defendidos. O desafio, e a chave, é que as novas cadeias de comunicação (ou rituais de interação) produzam melhores resultados emocionais do que os perdidos. Gerenciar o impacto emocional da mudança será tão importante quanto implementar novas estruturas e práticas (MORRISSON, THORSBORNE, BLOOD, 2005, p. 345, tradução do autor).⁶⁹

Segundo Dorothy Vaandering (2014), embora muitas escolas continuem usando uma abordagem restrita ou reativa à justiça restaurativa como solução de problemas pós-incidente, outras reconhecem a necessidade de mudar o foco das regras para os relacionamentos, substituindo o controle social por engajamento social.

No Canadá, a JRE vêm sendo desenvolvida há mais de duas décadas. O *Restorative Practice Consortium*, criado em 2014, reúne escolas de diversos municípios e instituições da sociedade civil. Para uma implementação eficaz, considera necessária

⁶⁹ “[...] transition from one culture to another can be fraught with frustration, anxiety, confusion, cynicism and resentment. Schools need to recognize that change processes will necessarily invoke anxiety, as one interaction ritual chain is dismantled and another built; with this, emotional reservoirs will be challenged and defended. The challenge, and the key, is for the new communication chains (or interaction rituals) to produce better emotional outcomes than those lost. Managing the emotional impact of change will be as important as putting new structure and practices in place”.

uma conceituação mais ampla de justiça restaurativa que define mais claramente sua filosofia e princípios subjacentes; reflexão crítica de formuladores de políticas e educadores sobre valores pessoais centrais e como eles se alinham com os princípios de justiça restaurativa; exame crítico do treinamento atual e das teorias adotadas para identificar o reforço das relações de poder levando a práticas punitivas; recursos mais abrangentes que permitem e incentivam o desenvolvimento de apoios em contextos escolares além de uma introdução inicial à justiça restaurativa; desenvolvimento de pedagogia onde a aprendizagem, não o controle, é a prioridade [...] Isso ocorrerá quando os professores refletirem criticamente e avaliarem a) como eles se envolvem com os alunos e os encorajam a se tornarem mais plenamente humanos, participantes ativos da comunidade e; b) como eles estão causando danos aos estudantes ou os alienando⁷⁰ (*RESTORATIVE PRACTICE CONSORTIUM*, 2017, p.22).

O guia de implementação *School-Wide Restorative Practices: step-by-step* (2017), produzido através de uma parceria entre diversas instituições e a comunidade da cidade de Denver, no EUA, sustenta que para ocorrer uma mudança na mentalidade dos membros das escolas, de uma cultura punitiva para a restaurativa, são necessários de três a cinco anos.

Através de entrevistas e grupos focais com diretores e membros da equipe de escolas de ensino básico, fundamental e médio da cidade de Denver, quatro estratégias para implementação da JRE foram identificadas: 1) uma forte visão e compromisso do diretor da escola com as práticas restaurativas; 2) esforços explícitos para gerar adesão da equipe a esse tipo de abordagem de transformação de conflitos; 3) contínuas e intensivas oportunidades de desenvolvimento profissional e; 4) alocação de um fundo escolar para manutenção de um coordenador de práticas restaurativas em tempo integral.

É fundamental que o diretor da escola acredite na estratégia e comunique a proposta de implementação das práticas restaurativas aos membros da equipe, deixando claro as expectativas. O diretor deve acreditar que o tempo dos alunos em sala de aula é um fator chave na determinação do sucesso escolar; que o ensino de habilidades socioemocionais de resolução de conflitos afetará positivamente o comportamento e melhorará o desempenho.

Considerando a importância da participação efetiva da diretoria da escola na implementação das práticas restaurativas, sugere-se, como metodologia de pesquisa, que entrevistas em profundidade e observações em campo sejam realizadas no intuito de captar os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade desses atores. Como já identificado

⁷⁰ “A broader conceptualization of RJ that more clearly defines its underlying philosophy and principles; Critical reflection by policy-makers and educators on personal core values and how they align with principles of RJ; Critical examination of current training and espoused theories to identify reinforcement of power relations leading to punitive practice; More comprehensive resources that allow for and encourage the development of supports within school contexts beyond an initial introduction to RJ; Development of pedagogy where learning, not control, is the priority (Ireson, Mortimore, and Hallam 1999). This will occur when teachers reflect critically and assess (a) how they engage with students and encourage them to become more fully human, active community participants, and (b) how they are causing students harm or alienating them.”

nos capítulos anteriores, diversos fatores impactam na tomada de decisão dos burocratas de linha de frente. Mas se a diretoria da escola não estiver de fato comprometida com a “troca das lentes”, se não houver real transformação nas ideias, valores e comportamentos das lideranças responsáveis pela implementação, provavelmente será mais difícil difundir as práticas restaurativas por toda a comunidade escolar.

Assim, a maioria dos educadores da escola deve apoiar ativamente e envolver-se nessa abordagem. Pode ser difícil avaliar a adesão da equipe antes do início da implementação, no entanto, o diretor deve envolver educadores já predispostos nos estágios iniciais de desenvolvimento e depois avaliar a vontade deles em transformar a cultura escolar.

Um contínuo e intensivo desenvolvimento profissional deve ser fornecido a todos os educadores da escola, incluindo a interpretação de papéis e diálogos restaurativos. Esse desenvolvimento profissional necessita ocorrer ao longo do ano, juntamente com observações e sessões de treinamento. O diretor deve estar preparado para alocar uma quantidade significativa de tempo para o treinamento da equipe em práticas restaurativas.

Como visto, a implementação requer também um coordenador de práticas restaurativas que trabalhe em tempo integral dentro da escola. Escolas com poucos recursos podem escolher treinar um familiar ou membro da comunidade voluntário. Mais importante do que ter experiência em práticas restaurativas, é fundamental que este coordenador seja uma pessoa *apaixonada* pela visão e crente de que é possível construir comunitariamente e estabelecer a confiança entre educadores e alunos (DENVER SCHOOL-BASED RESTORATIVE PRACTICES PARTNERSHIP, 2017).

Ao final do primeiro ano de implementação das práticas restaurativas, uma escola deve atender aos seguintes parâmetros de referência:

1) *Existe um entendimento comum do por que as práticas restaurativas estão sendo implementadas*: a proposta principal por trás da mudança pode ser claramente expressada por professores, alunos e famílias; educadores estão bem versados nas implicações negativas das práticas disciplinares excludentes, particularmente sobre o impacto que elas têm sobre alunos afro descendentes e em situação de vulnerabilidade; existem sinais precoces da mudança de mentalidade, da punitiva para restaurativa.

2) *estruturas fundamentais para apoiar a implementação estão em vigor*: uma equipe de educadores, cada qual com um papel claro, está em vigor para liderar a implementação e sustentar as práticas restaurativas na escola, para estruturar o desenvolvimento profissional e aumentar a participação. Um fluxo claro de encaminhamentos está estabelecido entre professores e alunos.

3) *um método de coleta e análise de dados está desenvolvido*: além de determinar indicadores-chave para o monitoramento e metas para alcançar, os educadores sabem quais dados serão coletados e como. Os dados são utilizados para informar mudanças no sistema disciplinar e objetivos futuros, bem como para provar aos membros da equipe e da comunidade que as práticas restaurativas podem criar um clima escolar positivo e reduzir comportamentos disciplinares excludentes.

4) *educadores, novos e antigos, são treinados em práticas restaurativas*: educadores são providos com recursos para ajudar na implementação e recebem *feedback* sobre práticas restaurativas utilizadas em suas salas de aula e em todo o prédio da escola.

5) *a linguagem e a cultura restaurativas foram estabelecidas*: abordagens restaurativas são usadas para tratar conflitos não apenas em procedimentos formais, mas nos corredores, pátios, salas de aula e reuniões de equipe.

6) *famílias e estudantes estão bem informados da mudança*: todos foram apresentados à nova filosofia da disciplina restaurativa, em contraposição à disciplina punitiva; treinamento contínuo é disponibilizado aos alunos e membros da família para promover a compreensão da visão e uso de uma linguagem comum; a voz do aluno e da família são valorizadas no processo de tomada de decisão.

7) *medidas preventivas, não apenas reativas, estão sendo tomadas para melhorar o clima escolar*: até o final do primeiro ano, a equipe de implementação não apenas reage a incidentes e conflitos, mas é capaz de se concentrar em trabalho preventivo; educadores e coordenadores de práticas restaurativas trabalham para criar relacionamentos proativos com todos os alunos (DENVER SCHOOL-BASED RESTORATIVE PRACTICES PARTNERSHIP, 2017).

Em resumo, a literatura propõe que a implementação de práticas restaurativas segue alguns estágios: obtenção de compromisso; desenvolvimento de uma visão compartilhada; desenvolvimento de responsabilidades; capacitação e mudanças na forma de pensar e agir; desenvolvimento de uma abordagem que envolve toda a escola, através de um *continuum* de práticas; revisão da política e; desenvolvimento de uma cultura de relações mais saudáveis e sustentáveis.

Cada um desses estágios, que não são estanques e separados, conta com diversos desafios de implementação, conforme veremos no próximo tópico.

5.1 Desafios na mudança de cultura

Brenda Morrison, Margareth Thorsborne e Peta Blood (2005) alegam estarem convictas de que o maior desafio na implementação das práticas restaurativas escolares é a *mudança de cultura* necessária para transformar a disciplina tradicional (impulsionada por motivadores externos punitivos) em disciplina restaurativa (impulsionada por motivadores relacionais que buscam capacitar indivíduos e suas comunidades). Uma das questões críticas para o sucesso da implementação e sustentabilidade de uma filosofia restaurativa é a realização da mudança organizacional e cultural.

Em suas pesquisas sobre as práticas restaurativas nas escolas australianas, as autoras identificaram a liderança como o aspecto mais crítico da reforma escolar. Uma liderança eficaz deve moldar o desenvolvimento de cinco elementos das comunidades escolares produtivas e profissionais: 1) normas e valores compartilhados; 2) foco na aprendizagem dos alunos; 3) diálogo reflexivo; 4) socialização de práticas e; 5) colaboração.

Thorsborne e Blood (2013) também asseguram que a implementação bem-sucedida depende muito da *qualidade* e da *paixão* da liderança em geral dentro da escola. No entanto, a liderança pode ser encontrada em muitos níveis dentro da comunidade e, portanto, não depende tanto de uma pessoa. Às vezes, é necessário o entusiasmo de alguns para formar uma massa crítica de defensores que podem fazer as coisas avançarem.

Com vasta experiência na área, as autoras relatam que o estilo e a força da liderança escolar, quão relacional ela é, bem como a forma como a liderança é encorajada em outras pessoas, é fundamental na construção ou destruição dos esforços de implementação.

As autoras apontam que o processo transformacional mudará mentalidades e valores-alvo, criando uma cultura que pode realmente apoiar novas estratégias e aspirações organizacionais. Entretanto, essa transformação deverá ser conduzida principalmente por uma liderança no topo, apaixonada e persistente. É preciso, primeiramente, transformar a mentalidade dos responsáveis pela gestão escolar.

No que diz respeito aos desafios de implementação, pesquisa realizada por Shannon Moore (2014) realizou grupos focais com quase trezentos participantes de um simpósio sobre justiça restaurativa que ocorreu, em 2013, na cidade de Ontário, Canadá. A pesquisa contou com a participação de diretores, professores, assistentes sociais, alunos e administradores de cerca de 60 escolas de vários municípios.

Quando as abordagens restaurativas não foram bem-sucedidas, os pesquisados atribuíram as barreiras à falta de tempo para preparação, falta de treinamento ou falta de

entendimento dos objetivos e princípios da justiça restaurativa. Os participantes enfatizaram as necessidades de treinamento dos estudantes, equipe educacional e administradores. O treinamento em práticas restaurativas nos ambientes escolares provavelmente alcançará o sucesso quando toda uma mentalidade escolar for combinada com o aprendizado sobre questões de saúde mental e as interseções de identidade, diversidade e equidade (MOORE, 2014).

Para os estudantes, a experiência de justiça se torna evidente através de diálogos restaurativos que têm objetivos transparentes como acordos negociados com o diretor, funcionários e estudantes, com todas as partes ouvindo todos os lados, comunicação positiva e igualitária.

Quando os alunos experimentam a falta de escuta empática e o julgamento como primeira reação, isso gerou uma sensação de "isolamento", "desânimo" e uma sensação de ser dominado. Outros alunos relataram que quando não têm suas opiniões ouvidas, surge o desejo de retaliar, a raiva, a desconfiança e as atitudes defensivas (MOORE, 2014).

Neste mesmo diapasão, Hopkins (2002) identifica grandes desafios para a implementação de uma cultura escolar restauradora: 1) falta de tempo; 2) pressões de prioridades conflitantes; 3) abertura para mudar; 4) garantir que o *ethos* e os princípios da justiça restaurativa sejam abraçados em todas as fases do processo.

Mas como promover a tão sonhada mudança cultural? De acordo com Margaret Thorsborne e Plea Blood (2013), implementar práticas restaurativas é mudar os corações e mentes de todos para que se concentrem em fortalecer e reparar relacionamentos em suas salas de aula e em toda a comunidade escolar. É um trabalho profundamente emocional e a mudança deve se iniciar com os adultos. Se os adultos na escola não usam a linguagem restauradora e não modelam comportamentos restauradores, então como esperar que os alunos o façam?

A capacidade das práticas restaurativas de fazerem a diferença depende da qualidade dos relacionamentos dentro da comunidade escolar e da saúde geral da escola. A gestão eficaz do comportamento é virtualmente impossível sem um relacionamento saudável entre o aluno e o disciplinador. Ao mesmo tempo, qualquer exploração da gestão do comportamento levará inevitavelmente a discussões sobre currículo e pedagogia, com os três intrinsecamente ligados. Compreender as ligações entre eles é uma parte crítica da implementação das práticas restaurativas com base em valores relacionais (THORSBORNE; BLOOD, 2013).

A implementação da prática restaurativa pode envolver mudanças de primeira ou segunda ordem. A mudança de primeira ordem envolve a integração com o que já existe, enquanto a mudança de segunda ordem envolve a transformação de toda a escola. Mudar o pensamento e comportamento de toda uma comunidade escolar leva tempo, não é um processo

rápido e fácil. Por isso, avaliar a implementação de práticas restaurativas escolares também exige um tempo de maturação do programa.

De volta aos desafios, o ponto de partida para compreender a mudança é saber o que se está tentando alcançar. Thorsborne e Blood (2013) sugerem, como principal elemento da difusão de novas ideias, a *comunicação da inovação* ao longo do tempo e através de diversos canais.

Cada sistema social tem seu próprio conjunto de normas e padrões estabelecidos de comportamento entre seus membros. Neste caso, cada escola tem sua própria cultura e subculturas dentro dela. Quando os educadores afirmam que 'nossa escola é única', eles estão certos no nível cultural. A implementação da prática restaurativa desafiará essas normas e comportamentos estabelecidos, aumentando a probabilidade de resistência à mudança quando o *status quo* é ameaçado. Enquanto alguns ficarão entusiasmados com a mudança, já tendo expressado ou mantido preocupações sobre a maneira estabelecida de fazer as coisas, outros reclamarão e não estarão dispostos a mudar; outros ainda irão adotar uma abordagem de esperar para ver, já que muitos processos de mudança aconteceram antes deles, enquanto outros bloquearão firmemente qualquer iniciativa de mudança⁷¹ (THORSBORNE; BLOOD, 2013, p. 73, tradução do autor).

As autoras relatam que a mudança é um processo emocional. Quando olhamos para a implementação da prática restaurativa, pede-se às equipes de implementação que mudem as mentes e os corações dos profissionais da escola; que eles mudem de uma estrutura punitiva ou autoritária para uma forma relacional de se comportar; que sejam genuínos, calorosos e verdadeiros diante de uma classe de 20-40 alunos. Alguns administram isso bem, enquanto outros se escondem atrás de uma fachada profissional do tipo "eu sou o professor e os alunos farão o que eu mandar". Isso não é surpreendente quando consideramos a forma como muitos de nós fomos educados.

Thorsborne e Blood (2013) afirmam que a maioria das escolas inicia a implementação da prática restaurativa sem estar ciente das complexidades do *gerenciamento de mudanças*.

⁷¹ Each social system has its own set of norms and established patterns of behavior among its members. In this instance, every school has its own culture and sub-cultures within it. When educators make the claim that 'our school is unique', at a cultural level they are right. The implementation of restorative practice will challenge these norms and established behaviors, increasing the likelihood of resistance to change when the status quo is threatened. Whilst some will be enthusiastic for change, having already expressed or held concerns about the established way of doing things, some will complain and be unwilling to change; others yet will adopt a wait-and-see approach as many change processes have gone before them, whilst others will steadfastly block any change initiative.

Exceções à regra são as escolas que dedicam tempo para investigar a implementação como gerenciamento de mudanças e, desde o início, buscam construir práticas sustentáveis.

A implementação eficaz das práticas restaurativas e, portanto, da mudança cultural, requer visão, habilidades, incentivos, recursos e um plano de ação para operacionalizar a iniciativa de mudança e alcançar a visão. A ausência de qualquer um desses elementos terá um impacto direto em como as pessoas respondem à mudança.

Os principais elementos de uma implementação eficaz são pessoas, tempo e recursos financeiros. Isso inclui o fato de que os líderes escolares identificam os funcionários certos para assumir a responsabilidade pela implementação das práticas; alocam tempo para que este trabalho seja realizado; e encontram fundos de financiamento. Não é possível pensar em um modelo de sucesso onde isso não tenha ocorrido (THORNBORNE; BLOOD, 2013).

1) As escolas cuja equipe de liderança sênior fez um treinamento intensivo para compreender todo o *continuum* e a filosofia da prática restaurativa progredem mais do que as escolas que não o fizeram; 2) as pessoas encarregadas da implementação devem ter apoio e orientação fortes e visíveis da Equipe de Liderança Sênior. [...] Se houver um mero sussurro de ambivalência sobre a prática restaurativa da equipe sênior, a implementação irá sofrer e possivelmente parar; 3) mesmo que os líderes tenham feito o treinamento, isso não garante que uma escola terá sucesso na implementação para a sustentabilidade, principalmente se seus comportamentos estiverem em desacordo com a filosofia e prática restaurativa; 4) a liderança da escola deve ter compreensão e apoio para o que está envolvido na mudança organizacional⁷² (THORNBORN; BLOOD, 2013, p. 123-124, tradução do autor).

Os líderes precisam ser congruentes com o que falam; trazer à tona as preocupações; ter um bom entendimento da prática restaurativa; alinhar a política e prática e; lidar com questões de adultos dentro da escola. Líderes que são congruentes aproveitarão as oportunidades para ter conversas formais e informais com alunos, educadores, pais e outras pessoas dentro da comunidade escolar. Mais importante, os líderes ajudam os educadores a entenderem os porquês de estarem implementando práticas restaurativas e como isso se relaciona com o ensino e a aprendizagem.

⁷² 1) Schools whose senior leadership team has done intensive training to understand the whole continuum of restorative practice and the philosophy progress further than schools where they have not. 2) Those tasked with implementation must have strong and visible Senior Leadership Team. [...] If there is the merest whisper of ambivalence about RP from the senior team, implementation will suffer and possibly stall. 3) Even if leaders have done the training it does not guarantee that a school will be successful in the implementation for sustainability, particularly if their behaviors are at odds with the RP philosophy and practice. 4) The school leadership has to have an understanding of, and support for, what is involved in organizational change.

Embora a mudança seja claramente um processo complexo e desafiador, liderança eficaz e habilidades de gerenciamento de pessoas ajudarão nesse processo. Considerando que os relacionamentos estão no centro de tudo que é restaurador, é crucial entender como sensibilizar as pessoas a participarem (THORSBORNE; BLOOD, 2013).

Em 2015, o *Brooklyn Restorative Justice Project* criou um modelo disciplinar que considera como racialmente justo e sustentável para ser aplicado em todo o sistema escolar da cidade de Nova York. O objetivo do projeto é interromper a linha direta escola-prisão⁷³ (GREGORY *et al*, 2016).

Gregory *et al* (2016) realizaram entrevistas em profundidade com alguns participantes das atividades desenvolvidas em quatro escolas escolhidas para implementação do projeto, no intuito de avaliarem os primeiros seis meses de execução das práticas restaurativas.

Em geral, os entrevistados percebem o programa como uma mudança na cultura escolar que reconhece a humanidade e a individualidade de estudantes e educadores; abre espaço para todas as "vozes" e honra a necessidade de autodeterminação; oferece oportunidades para perdoar e reparar danos; prioriza a competência cultural dos alunos e a relevância dos materiais de instrução; promove a interconexão de esforços para promoção da justiça social, racial e restaurativa.

Os entrevistados afirmaram que a transformação das práticas comunitárias e disciplinares exige uma ampla aliança de funcionários, professores e estudantes envolvidos. No início da implementação é essencial construir em conjunto com a comunidade escolar, dando prioridade ao trabalho com os adultos e buscando aumentar a adesão da equipe, com o estabelecimento de metas a serem atingidas. O ponto de partida não é o reativo final do *continuum* (círculos, conferências), mas o trabalho preventivo na construção de relações na comunidade. Ao mesmo tempo, o suporte da administração da escola é fundamental. (GREGORY *et al*, 2016).

E o que pode falhar na mudança? Dada a complexidade de implementação das práticas restaurativas, Thorsborne e Blood (2013) citam quinze possíveis equívocos nos esforços de mudança:

1) *As pessoas que lideram a mudança pensam que somente anunciá-la já é implementá-la.* Este é um problema comum das práticas restaurativas escolares, quando os líderes anunciam

⁷³ Teoria que postula que crianças e adolescentes provenientes de áreas pobres e vulneráveis, com altos índices de violência e desorganização social, têm na escola a principal oportunidade de inclusão social. Se fora da escola, estarão mais propensos ao envolvimento com a criminalidade e consequente aprisionamento pelas instituições formais de controle social.

que é isso que vai acontecer, mas sem expor toda a equipe aos princípios e à prática; ou conduzem uma sessão de um dia e esperam que a equipe faça a implementação sem suporte adicional ou diálogo. Essa é uma das principais razões pelas quais a mudança falha, pois as instituições subestimam o tempo e os esforços necessários para efetua-la.

2) *As preocupações das pessoas com a mudança não vêm à tona e não são tratadas.* É preciso envolver os resistentes à mudança de diferentes formas e aprender com eles, ouvindo as pessoas, estabelecendo quais são as suas preocupações e apoiando-as suficientemente no desenvolvimento da sua prática.

3) *Aqueles que foram solicitados a mudar não estão envolvidos no planejamento.* As pessoas são convidadas a participarem de um processo de mudança em que lhe é dito para fazer algo diferente, mas não têm voz no processo; ou encontram problemas na execução, mas seu *feedback* não é ouvido ou aceito. É necessário que as equipes de implementação sejam representativas da escola e envolvam pessoas de cada grupo da comunidade.

4) *A necessidade de mudança não é comunicada.* O primeiro passo para a mudança é criar um senso de urgência em que fique claro porque a implementação das práticas restaurativas é necessária, comunicando a inovação e os avanços obtidos com frequência.

5) *Falta de visão compartilhada.* Além da visão para o futuro, trata-se de uma visão clara para a mudança em termos de como a prática restaurativa ajudará a escola a melhorar as demandas que foram identificadas.

6) *A liderança da mudança não inclui adotantes, resistentes e líderes informais.* É importante espalhar suficientemente o campo de influência para escolher aqueles afetados pela implementação da prática restaurativa. Isso inclui pessoas em posições influentes, como diretores, vice-diretores, líderes de equipe, aqueles que estão na frente do trabalho e aqueles que são firmemente contra.

7) *Falta de experimentação e adaptação.* Significa acreditar que uma abordagem de implementação de tamanho único funciona em qualquer lugar e que não há necessidade de experimentação e adaptação. As práticas restaurativas funcionam em todo o mundo e em uma variedade de ambientes e contextos, mas é importante compreender os meandros do trabalho em cada localidade e adaptá-las.

8) *Falta de alinhamento dos sistemas tradicionais/existentes com a inovação.* Incongruência entre a prática restaurativa e a velha maneira de fazer as coisas, levando a uma desconexão entre o que dissemos que iríamos fazer e o que realmente fazemos. Isso exigirá uma revisão de todo o processo disciplinar da escola para garantir que o objetivo principal seja a aprendizagem e o desenvolvimento de comportamentos responsáveis.

9) *Falha em focar e priorizar.* As escolas geralmente estão implementando uma série de iniciativas e buscando algo diferente a cada semestre ou ano. No final, os funcionários ficam relutantes em adotar qualquer nova prática porque, na realidade, eles sabem que essa "moda" vai passar e em pouco tempo eles serão obrigados a implementar outra coisa.

10) *Pessoas não habilitadas a desenvolver novas habilidades.* As pessoas são informadas que irão implementar a prática restaurativa após serem expostas a uma sessão de conscientização de um dia ou até menos. Outro erro é que a provisão para treinamento e *networking* não está embutida no orçamento, ou o acesso ao treinamento é restrito a certas pessoas que podem não ter influência no desenvolvimento da prática.

11) *Líderes que não são confiáveis e transmitem mensagens confusas.* Líderes que esperam uma coisa e fazem outra completamente diferente perderão credibilidade e afetarão o processo de gerenciamento de mudanças. Isso vai de encontro à forma como eles falam com os funcionários e lidam com as dificuldades em todos os níveis dentro da escola.

12) *O progresso não é mensurado.* A implementação da prática restaurativa falhará logo no início se as pessoas não souberem qual é o propósito da iniciativa de mudança ou o que a escola espera alcançar, ou seja, não saber quais são os marcadores de progresso; não comemorar as pequenas vitórias e as grandes mudanças. Para isso, é fundamental a coleta e análise de dados ao longo do caminho.

13) *As pessoas não são responsabilizadas pela implementação.* Com muita frequência, as escolas instruem os funcionários de que é assim que eles farão as coisas, sem exigir que prestem contas no processo. Se faltar liderança e equipe responsável pela implementação da prática sustentável, provavelmente o processo vai falhar.

14) *Deixar de respeitar e compreender a cultura na qual se está procurando implementar a inovação.* É importante compreender a cultura da escola antes de iniciar o processo de mudança. A escola é profundamente tradicional, com métodos antigos que serão difíceis de alterar? Ou é uma escola nova que começa criar sua cultura preferida? É uma escola com uma grande população multicultural onde as punições parecem inúteis? Ou é uma escola relacional em sua abordagem de transformação de problemas? É importante saber qual é a escala da mudança pretendida e isso é muitas vezes ignorado.

15) *Outras opções não são exploradas na fase de experimentação e desenvolvimento.* A mudança requer experimentação e adaptação como, por exemplo, trabalhar com alunos mais jovens ou com necessidades especiais. A equipe deve ter a oportunidade de experimentar e discutir o que está funcionando e o que não está funcionando em termos de aplicação desta prática; um compromisso com o diálogo contínuo sobre a implementação.

Considerando as etapas de implementação e os muitos desafios, conclui-se que gestão da mudança é difícil e o caminho longo. O ideal é criar e fomentar sentimentos positivos, reconhecendo as vitórias a curto prazo. As pessoas precisam estar em contínuo diálogo sobre o que está ou não funcionando; sentir abertura para compartilhar dificuldades e saber que o ambiente onde trabalham está preparado para ouvi-las. Finalmente, é importante desenvolver continuamente as habilidades de trabalho em equipe e reconhecer que nem sempre é fácil, especialmente em meio a mudanças (THORSBORNE, BLOOD, 2013).

Em resumo, no intuito de promover e sustentar uma ampla mudança de comportamento na escola é importante investir em um sistema contínuo de crescimento e desenvolvimento, ou seja, na organização de uma *comunidade de aprendizagem*, tanto no nível individual quanto institucional.

Com base nessa breve revisão da literatura internacional e no que foi apresentado sobre os estudos de implementação de políticas públicas, constata-se que diversos fatores influenciam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores, em tese capacitados para promoverem a mudança cultural e organizacional que as práticas restaurativas exigem: capacitação, compromisso com a mudança, energia e adesão; capacidade de ouvir e dar voz a toda a comunidade escolar; constante coleta de dados sobre o clima escolar e durante todo o processo de implementação; compartilhamento de valores; uso de uma linguagem restaurativa; suporte e supervisão das atividades; alterações nos modos de pensar e agir, especialmente saindo do das regras para focar nos relacionamentos; alterações na gestão do comportamento, currículo e pedagogia; comunicação da inovação ao longo do tempo; identificação de pessoas certas para implementação das práticas; alocação de tempo para os trabalhos e fundos de financiamento disponíveis.

Portanto, restou evidente que o desenho de uma pesquisa de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares deve considerar alguns elementos: quem são as pessoas selecionadas para capacitação e condução das ações iniciais? Essas pessoas têm espírito de liderança? Quanto tempo elas dedicam para as atividades previstas no programa? Com quais recursos contam? Existe coleta de dados e construção de indicadores que marcam os avanços? As diferenças nos resultados da política de justiça restaurativa entre as escolas podem ter correlação com essas e outras variáveis.

E no Brasil, o que dizem as pesquisas sobre o tema?

5.2 Práticas restaurativas nas escolas brasileiras

Como campo recente de desenvolvimento, a implementação de práticas restaurativas nas escolas brasileiras constitui-se de um movimento inovador, porém com pouca literatura publicada⁷⁴, pois os estudos de avaliação são praticamente inexistentes.

Um dos pioneiros no uso das práticas restaurativas nas escolas foi o *Projeto Justiça, Educação, Comunidade: parcerias para a cidadania*, implementado em 2005 na cidade de São Caetano do Sul, em São Paulo. Através de uma parceria entre a UNESCO e o Ministério da Justiça, a iniciativa conta com a colaboração dos sistemas judiciário e educacional e tem como objetivos possibilitar que pessoas, comunidades e organizações se tornem corresponsáveis pela construção de uma cidade justa, segura e educativa, na qual os direitos individuais e sociais dos cidadãos, especialmente de crianças, adolescentes e jovens, sejam atendidos (MELO; EDNIR; YAZBEK, 2008).

Segundo Melo, Ednir e Yazbek (2008), as mudanças educacionais impulsionadas pela atuação restaurativa nas escolas passam pelas dimensões individual, institucional, social e interinstitucional.

A dimensão individual demanda mudanças na forma de pensar de cada um dos agentes da instituição. Cada membro deve tomar consciência dos seus modelos mentais e fazer a transição de uma educação repressora para um processo formativo e emancipador.

Na dimensão institucional é preciso criar um ambiente restaurativo que veja o conflito como instrumento de aprendizagem. Isso passa pelo *ethos* da escola, postura dos professores, estrutura, missão, valores, programas e políticas e modos de resolução de conflitos.

Na dimensão social, a abordagem restaurativa propõe que as escolas fortaleçam a habilidade de colaboração nos níveis micro e macro: dentro da sala de aula, entre as salas de aula, com as famílias e a comunidade do entorno, com outras escolas, com a rede de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, com as empresas e universidades.

No nível interinstitucional através de parcerias e ações conjuntas entre o Poder Judiciário, as secretarias estaduais e municipais de educação, o ministério público, as defensorias, entre outros órgãos públicos.

Na avaliação do processo de aprendizagem focado na transformação de conflitos, o projeto concluiu pela

⁷⁴ Na pesquisa bibliográfica que realizei não foram encontrados muitos trabalhos de análise da implementação de práticas restaurativas escolares. Entretanto, não tive a pretensão de fazer um levantamento sistemático de todos eles.

[...] criação de instrumentos de avaliação mais adequados para diagnóstico da situação de exposição à violência e da inserção da Justiça Restaurativa como instrumento de superação ou minimização desta situação; [...] definição de estratégias de acompanhamento dos acordos; definição de modos mais adequados de apresentação do Projeto a ofensores, vítimas e suportes; construção de modos de atendimento das pessoas mais respeitoso e acolhedor; [...] construção de confiança nos conciliadores e facilitadores sobre a eficácia do modelo; construção de sentimento de equipe entre os vários conciliadores e facilitadores; construção, nas escolas, de práticas pedagógicas compatíveis com os princípios restaurativos; ampliação dos casos encaminhados a círculos, com melhor adequação para situações que envolvam violências mais sérias; ampliação dos espaços de realização de círculos e práticas restaurativas; análise quanto à incorporação de princípios restaurativos na cultura escolar; índices de acordos ou planos de ação alcançados; [...] adequação principiológica nos casos de crimes mais graves e atendimento das necessidades dos envolvidos, com respeito a seus direitos (MELO; EDNIR; YAZBEK, 2008, p. 104).

Grossi *et al* (2009) realizaram estudo que teve por objetivo avaliar as práticas restaurativas desenvolvidas em três escolas da rede pública e privada de Porto Alegre. A investigação partiu de um diagnóstico situacional de cada escola para identificar expressões de violência e suas formas de enfrentamento através da aplicação de questionários a alunos e professores.

A pesquisa-ação envolveu mecanismos de incentivo e apoio à coletivização de iniciativas criativas, autônomas e responsáveis, através de reuniões sistemáticas de planejamento, avaliação e reflexão com os grupos de referência de cada escola. Foram avaliadas as expressões da violência, clima escolar, formas de resolução de conflitos, antes e após a instauração dos círculos restaurativos, além do grau de satisfação dos envolvidos nas práticas restaurativas.

A investigação utilizou-se de 242 questionários aplicados a professores, além da escuta de suas falas na interação cotidiana com a equipe de pesquisa e observações sobre o comportamento deles dentro das escolas.

Em seus achados, as autoras apontam que 95% dos professores demonstraram preocupação com o fenômeno dos conflitos e agressões no âmbito escolar. Relataram que grande parte das agressões têm cunho verbal, tais como insultos, xingamentos e ameaças, seguidos de isolamento, rejeição, pressão psicológica, chantagens, roubos e destruição. Na perspectiva dos professores, os fatores motivadores das agressões estão relacionados com a personalidade/caráter (79,3%); o status social (38%); o racismo/intolerância (33,8%) e o gênero (23,9%).

Um total de 113 alunos, de 4ª e 7ª séries, foram entrevistados em três escolas. Mais de 25% deles apontaram haver momentos em que não se sentem bem no ambiente escolar e quase

10% declaram sentirem-se muito mal. 12,8% dos alunos entrevistados relataram sentir medo dos próprios colegas, sendo que mais de 10% deles admitiram sentir medo de ir à escola e, dentre esses, 8,9% relataram temer o professor. Observou-se que os meninos são os mais frequentes autores das agressões, embora o fenômeno seja expressivo também entre as meninas, com a possibilidade de conflitos entre os dois gêneros.

As autoras atestam a importância do professor predisposto a acolher o aluno e do aluno predisposto a ouvir o professor. Nesse processo, o educador passa a ver o educando não como “problema”, mas como uma pessoa com necessidades, desejos, carências e, ao mesmo tempo, com responsabilidades para estabelecer um acordo que atenda às necessidades de todos os envolvidos.

Entre as ações promovidas pelas escolas para o desenvolvimento da cultura de paz e introdução de práticas restaurativas, destacaram-se a capacidade de mobilização da comunidade escolar para além dos professores e alunos; a abertura para o permanente auto questionamento e compromisso com o protagonismo pelo processo; as estratégias criativas de auto supervisão; o apoio institucional e respaldo da Secretaria de Educação; a auto-organização escolar em relação às carências e deficiências das instituições envolvidas; e a difusão da cultura de paz (GROSSI *et al*, 2009).

Outra pesquisa, realizada por Pereira e Guimarães (2019), buscou compreender, a partir da narrativa de 17 professores entrevistados, o lugar que os direitos humanos e a justiça tiveram em suas trajetórias, além de entender como essas percepções influenciaram o modo como eles negociam o uso dos princípios da justiça restaurativa nas escolas em que lecionam.

As autoras constataam que as trajetórias dos professores também se inscrevem na lógica do poder, do controle e da judicialização dos conflitos⁷⁵, pois eles ocupam um lugar específico na estrutura institucional hierárquica que, por sua vez, está relacionada com a organização da escola, com a comunidade na qual atuam e com os órgãos da administração pública e as políticas de valorização do trabalho docente.

As instâncias administrativas esperam que os professores atuem como vetores das mudanças propostas pelas políticas, programas e projetos educacionais. Ocorre que qualquer proposta tem seu conteúdo confrontado com a trajetória de vida e experiência prática que eles acumulam, a partir da qual analisam a conveniência e o nível de dificuldade requerida à sua incorporação (PEREIRA; GUIMARÃES, 2019).

⁷⁵ Demandas constantes e cada vez maiores ao Poder Judiciário para que promova, através do processamento de lides judiciais, a resolução de conflitos.

De outro lado, as autoras consideram que há inúmeras expressões de *escola*, com diferenças e especificidades arquitetônicas, diferenças nos projetos político-pedagógicos, na construção de suas normas e nas relações interpessoais, contextos e situações que também vão impactar na condução das práticas restaurativas.

Como resultados da pesquisa, relatam que houve consenso dos professores sobre a importância das práticas restaurativas no âmbito escolar, sobretudo no que diz respeito à introdução do diálogo. Entretanto, uma parcela significativa deles concluiu que age de forma solitária, ou por falta de tempo e espaço para envolver toda a comunidade escolar, ou porque não há interesse de alguns em se envolver.

Os entrevistados relataram também excesso de autoridade na atuação dos gestores e de alguns professores, fazendo com que a intervenção nos conflitos ocorra geralmente por meio da imposição, obediência ou confissão.

Apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas, os docentes se demonstraram abertos às experiências, executando os projetos alternativos, “ainda que sejam ações muito pontuais e que revelem a ausência das políticas públicas que deveriam convertê-las em atos contínuos” (PERERERIA; GUIMARÃES, 2019, p. 602).

Santos e Gomide (2014) realizaram pesquisa de intervenção para implementação de um programa de justiça restaurativa em uma escola da cidade de Curitiba, localizada numa região com altos índices de violência e vulnerabilidade.

As pesquisadoras levantaram informações sobre os comportamentos antissociais e indisciplinados ocorridos na escola através de registros feitos pelas equipes pedagógicas. A constatação é de que não havia padrão no conteúdo e na forma de registrar e 97% das reclamações eram de professores em relação ao comportamento dos alunos.

As autoras identificaram que não havia auto responsabilização no vicioso jogo de empurra, dos professores à coordenação pedagógica ou à direção, e dessas aos pais. Esses últimos, por sua vez, quando chamados à escola, em sua maioria não compareciam, e os que se apresentavam, demonstravam pouca disposição para contribuir no processo educativo.

Em relação aos comportamentos considerados antissociais, observou-se que alunos, professores, funcionários e diretores da escola utilizavam uma constante comunicação violenta, caracterizada pelo elevado tom da voz e vocabulário grosseiro. “Toda vez que se presenciou algum membro do corpo docente chamando a atenção de algum aluno, tal repreensão se deu por meio de gritos” (SANTOS; GOMIDE, 2014, p. 51).

Após a realização dos procedimentos restaurativos, houve inclusão de alguns alunos no programa de comportamento moral, que objetivava a apresentação, discussão e promoção de

valores como obediência, polidez, honestidade, amizade, expressão de sentimentos, vergonha, reparação de dano, perdão, justiça e generosidade. Houve ainda oferta de reforço escolar para alunos com baixo desempenho e de um programa voltado para práticas educativas dos pais. Como resultados, as pesquisadoras constataram que

A falta de adesão dos pais dos alunos envolvidos em conflitos é extremamente prejudicial à implantação de um programa de Justiça Restaurativa. Pelo Programa de Comportamento Moral foram passados aos jovens novos repertórios, embutidos de valores morais, advindos especialmente por meio da prática de gentilezas. Contudo, seus pais, sem alteração de repertório, sequer perceberam as mudanças e conseqüentemente não as valorizaram. Diante da total falta de reconhecimento e atenção da comunidade escolar e familiar, a mudança positiva quanto ao comportamento dos jovens não se manteve por mais de três meses (SANTOS; GOMIDE, 2014, p. 94).

Araújo (2010) investigou como uma escola de grande porte da rede municipal de ensino de Porto Alegre vem buscando alternativas para prevenir a violência e resolver os conflitos. A pesquisa buscou entender qual a repercussão e desafios emergentes durante a adoção de círculos restaurativos como estratégia de resolução de conflitos, descrevendo o complexo processo de implementação das práticas restaurativas na escola. A metodologia utilizada foi o estudo de caso que ocorreu através da análise documental, dez entrevistas semiestruturadas com gestores, professores e alunos, além de observações dos círculos restaurativos.

A autora relata que, apesar de a direção ter pedido ajuda para encaminhar conflitos e violência de uma maneira diferente, o fez de forma isolada e sem a participação da comunidade escolar, além de não assumir a responsabilidade pela contínua formação dos professores que pudessem potencializar a mudança de mentalidade.

No que diz respeito aos encaminhamentos para as práticas restaurativas, a pesquisadora constatou que eles eram feitos na sala da direção, geralmente após um incidente de conflito e por pessoas que historicamente utilizavam a punição como recurso pedagógico. Nestes momentos, os alunos, que já se encontravam fragilizados, tornavam-se suscetíveis à forte influência das relações de poder que culturalmente os levam a obedecer aos adultos. Assim, pareceu que a adesão ao programa restaurativo não foi plenamente voluntária, pois estava parcialmente condicionada ao temor de receber uma pena (ARAÚJO, 2010).

A autora afirma que, na escola pesquisada, a informação da disponibilização desse tipo de prática era precária para estimular a comunidade escolar a procurar por formas não-violentas de resolução de conflitos, haja vista que ocorreram poucos círculos restaurativos e, os que foram

realizados, não foram solicitados pela comunidade. Segundo ela, houve pouco investimento no processo de transformar essa intenção em realidade, indicando que faltou um processo organizado de publicização.

Além disso, o foco do projeto não estava claro devido à inexistência de um planejamento de curto, médio e longo prazo, com objetivos bem definidos para que os diferentes segmentos da comunidade escolar pudessem organizar a progressiva implementação.

Ficou demonstrado, também, que a escolha da coordenadora do projeto não foi a mais favorável, haja vista que ela já tinha exercido o cargo de diretora da escola, época em que mantinha uma postura mais firme e inflexível, não construindo um bom nível de aceitação entre os alunos.

Concluindo, a pesquisadora assevera que, em relação à divulgação das práticas restaurativas, parece que faltou estimular a comunidade escolar como um todo a denunciar situações de violência e buscar estratégias mais pacificadoras que pudessem evitar a perpetuação de abusos e melhorar a convivência (ARAÚJO, 2010).

Guimarães (2013) realizou pesquisa na forma de relato de experiência, que teve por objetivo apresentar a implementação das práticas restaurativas em uma escola da rede municipal de ensino de São Bernardo do Campo/SP. A autora utilizou-se de registros reflexivos, análise documental e observações dos círculos restaurativos.

Segundo ela, lidar com a diversidade exige formação de todos os envolvidos, sendo que o diretor da escola é o articulador das ações necessárias para implementação das práticas restaurativas. A gestão escolar desempenha um papel determinante na qualidade do trabalho desenvolvido, principalmente quando combina uma liderança forte com um processo participativo. Antes de iniciar o processo de implementação, é necessário resgatar a identidade da escola e da comunidade na qual ela está inserida. Esse processo deve ser incluído no projeto político pedagógico, de forma a garantir a continuidade das ações propostas.

Guimarães conclui que é essencial que a escola construa um *continuum* de práticas restaurativas para se tornar um espaço seguro; que haja apoio dos sistemas de ensino para utilização dessas práticas; que a coleta de dados seja permanente visando subsidiar a tomada de decisões.

Passos e Ribeiro (2016) asseveram que, para a implantação de sistemas restaurativos, é necessário seguir algumas etapas. A primeira delas é o estudo de viabilidade do projeto, na qual é feita a contextualização e desenho de um piloto, com reflexão sobre questões relacionadas com a motivação para adotar um projeto de convivência escolar; a delimitação de objetivos gerais e específicos a serem alcançados; a identificação de pontos fortes, obstáculos e formas

de vencê-los; a definição das ações e dos níveis em que ocorrerá a implementação; as formas de financiamento; e a avaliação dos recursos necessários, tais como tempo, financiamento e equipe.

A segunda fase é o desenvolvimento através da difusão do projeto, com vistas à sensibilização e assunção de compromisso do grupo, criação e apresentação do desenho preliminar e definição de passos para implementação. Para maior comprometimento, as autoras sugerem a criação de um grupo de trabalho integrado por todos que queiram colaborar para o alcance dos objetivos estabelecidos.

A terceira etapa é a formação e capacitação de gestores, professores e alunos, com a definição do modelo, conteúdo programático e construção de uma base teórico-metodológica sólida para o desenvolvimento do programa ao longo do tempo.

A quarta fase é o desenho de um plano de convivência escolar com a definição de programas curriculares que passem a incorporar os conceitos e habilidades de resolução de conflitos; sistema disciplinar pautado na ética e não na coerção; transformação da relação pedagógica visando o reforço do aprendizado das habilidades de resolução de conflitos; intervenção no clima escolar por meio do comprometimento de todos os envolvidos.

A quinta etapa é a implementação do centro de mediação e práticas restaurativas, com a definição de equipes, horários, espaços e regras a serem seguidas; monitoramento e avaliação das atividades através de reuniões periódicas; coleta de dados para mensurar o alcance dos objetivos e eventual necessidade de correção (PASSOS; RIBEIRO, 2016).

Tonche (2015) realizou pesquisa cujo objetivo foi analisar como se deu a implementação de programas de JR no estado de São Paulo e verificar como tem sido a execução dos mesmos, observando as práticas em jogo, as representações e os objetivos desses programas.

A autora questiona se o modelo alternativo de resolução de conflitos aumenta os canais de acesso à justiça, especialmente da população de baixa renda, ou se têm servido mais como meio para não levar conflitos considerados pouco importantes aos trâmites judiciais oficiais.

A tese da pesquisadora é a de que a justiça restaurativa só é aceita porque permite que antigas práticas do direito se mantenham, aumentando o controle sobre atos que sequer eram considerados como crimes, como também permitindo que os operadores do direito deleguem para outros profissionais a administração de conflitos que acreditam não fazer parte de sua *expertise*.

Segundo ela, o principal objetivo que orienta a inauguração de programas e projetos de justiça restaurativa no país é que o judiciário vive uma crise, está sobrecarregado e os conflitos

precisam ser resolvidos em outras instâncias. Além disso, a implementação das práticas restaurativas justifica-se como forma de diminuir o encarceramento em massa e amenizar a crise do sistema penitenciário.

A autora constata que o modelo de justiça restaurativa, em seus conceitos, representações e práticas, embora com potencial transformador, não está sendo efetivo em substituir a maneira de pensar das teorias convencionais da pena e não tem conseguido tensionar suficientemente o sistema de ideias que embasam nosso modelo de justiça dominante (TONCHE, 2015).

A pesquisa constatou que uma das maiores críticas dirigidas aos programas é a falta de metodologias de avaliação e divulgação dos resultados; o voluntarismo; poucos recursos; e a desconfiança da população atendida, haja vista se tratar de uma maneira mais informal de administração de conflitos.

No contexto das escolas, os interlocutores da pesquisa relataram que os constantes processos de transferência de professores interferem na implementação das práticas restaurativas, descontinuando-as.

Segundo a autora, nas entrevistas com os facilitadores ficou evidente que ocorreram conflitos entre eles sobre como deveriam ser conduzidos os atendimentos; que ficaram desmotivados com a falta de apoio institucional da prefeitura e a falta de recursos materiais para realização das atividades; que os projetos geralmente estão centrados na figura de um juiz, mostrando que o grau de institucionalização da justiça restaurativa ainda é baixo e está sujeito às oscilações das vontades políticas de dirigentes do judiciário local. “A rede que apoia a pauta pode, portanto, impulsionar o modelo, mas efetivamente não tem sido suficiente para mantê-lo na prática” (TONCHE, 2015, p. 128)

Ao observar os círculos de construção de paz, a autora constatou o constante recurso de facilitadores em associar a justiça restaurativa à justiça comum, aludindo à figura do juiz que, mesmo ausente, torna-se uma ameaça caso o adolescente cometa outra infração. A figura do juiz é utilizada também como forma de amenizar o descaso da população em relação a essa maneira mais informal de resolução de conflitos.

Por fim, conclui que antes de ser uma forma alternativa de administração de conflitos, “a justiça restaurativa está sendo praticada como um procedimento, uma etapa no interior da forma judicial clássica de administração de conflitos, voltada ainda para a punição do indivíduo infrator” (TONCHE, 2015, p. 154).

Das análises citadas, extrai-se que as práticas restaurativas escolares em processo de implementação nas escolas brasileiras encontram muitos desafios, tais como falta de recursos

humanos e financeiros; falta de tempo; baixo comprometimento de longo prazo das lideranças envolvidas; falta de comunicação da nova forma de gestão dos conflitos; pouco envolvimento dos professores, das famílias e comunidades.

Constata-se ainda que a gestão escolar desempenha um papel determinante, principalmente quando consegue combinar uma liderança forte com um processo participativo; que é preciso fazer um diagnóstico prévio das expressões de violência, com pesquisas sobre o clima escolar; discriminar formas de resolução de conflitos antes e depois da implementação de práticas restaurativas; realizar pesquisas sobre o grau de satisfação dos envolvidos; dentre outros indicadores que sejam capazes de mensurar os obstáculos e avanços da implementação.

5.3 Indicadores de avaliação

A investigação teórica da Gestão de Conflitos ainda é pouco desenvolvida e as lacunas são especialmente evidentes quando se trata de estipular os indicadores de como se deve medir o sucesso das atividades individuais ou dos programas de intervenção (ANDRADE, 2014).

Como um campo emergente, as práticas restaurativas no contexto escolar e judicial contam com um corpo crescente de pesquisas⁷⁶ que ilustram diferenças muito amplas em definições e práticas entre seus proponentes.

Pesquisas mostrando o impacto positivo da justiça restaurativa nas práticas educacionais geralmente se baseiam em indicadores quantitativos de controle, como número reduzido de suspensões, expulsões e presença/ausência de professores e alunos.

Pesquisas de cunho qualitativo geralmente examinam indicadores mais fundamentais de transformação escolar, como o desenvolvimento de *ethos* relacionais⁷⁷, atmosferas mais calmas e atitudes positivas dos alunos, com resultados que tendem a ser inconclusivos e contraditórios, sugerindo que muitas práticas escolares rotuladas como "justiça restaurativa" podem se concentrar no controle e vigilância do comportamento, equiparando a conformidade ao comportamento responsável (VAANDERING, 2014).

No Brasil, pouco se sabe, em geral, sobre a implementação, resultados e impactos⁷⁸ das políticas de segurança pública (BEATO; PEIXOTO, 2005). Assim, este estudo se insere no

⁷⁶ A revisão da literatura para construção deste capítulo foi feita principalmente com base em artigos, livros e textos nacionais e internacionais, disponíveis em meio físico e digital, oriundos de programas, institutos de pesquisa e universidades diversas.

⁷⁷ Modos de ser, conjunto de hábitos dos indivíduos em relação uns com os outros.

⁷⁸ Efeitos sociais mais abrangentes. Essa pesquisa não tem o objetivo de fazer uma avaliação de resultados e impactos do Programa NÓS.

contexto de implementação das práticas restaurativas escolares, considerando a falta de avaliações sobre como os programas têm traduzido as concepções, princípios, objetivos e metodologias da justiça restaurativa (ANDRADE, *et al*, 2018; SLAKMON, DE VITTO e PINTO, 2005; SCURO NETO, 2005).

De acordo com o *Handbook on Restorative Justice Programmes* (2006), publicado pela ONU, os desafios na avaliação de programas restaurativos incluem, dentre outras questões, a dificuldade de assegurar adequados grupos-controle de vítimas de crime e ofensores que participaram no sistema de justiça criminal convencional; a miríade de programas restaurativos e a variedade de metas e objetivos; a ampla variabilidade entre os programas restaurativos e a natureza dos casos processados; a falta de controles adequados e de comparabilidade dos critérios de referência; a competência e treinamento dos facilitadores; a legislação e o quadro político no âmbito do qual os programas restaurativos operam.

Existem ainda dificuldades relacionadas com os diversos padrões de referência que são utilizados para avaliar os resultados; a variabilidade nos indicadores para medir o sucesso do programa; variações no período de tempo utilizado para avaliar a reincidência entre ofensores; medidas específicas para analisar a satisfação de vítimas e ofensores, níveis de medo entre as vítimas de crimes e expectativas que ofensores e vítimas têm do processo restaurativo (*UNITED NATIONS*, 2006).

Para Froestad e Shearing (2005), ao se avaliar quão restaurativo é um programa, faz-se necessário analisar o que há de restaurativo tanto em seus *processos* quanto em seus *valores*. A justiça restaurativa tem uma estrutura de valores muito diferentes daqueles da justiça punitiva e, ao se pensar sobre como realizar esses objetivos restaurativos, deve-se distinguir claramente entre os valores e os processos para realizá-los.

Segundo os autores, a forma pela qual se pode atingir a restauração depende de duas questões: “quais processos devem ser utilizados e quais os resultados desses processos?” (2005, p. 80). Como vimos, uma grande variedade de procedimentos pode ser utilizada para se obter resultados restaurativos.

Froestad e Shearing (2005) sugerem também medir o potencial restaurativo de diferentes práticas com base no *grau de inclusão dos interessados*. Programas que permitem maior participação têm mais capacidade de restauração e de solução de problemas do que os programas que limitam a participação.

Diferenças significativas têm a ver também com *variações na agenda restaurativa ou nas aspirações das diferentes práticas*, ou seja, metas muito estreitas ou muito extensas podem impactar no resultado das ações. Alguns programas focam apenas na reparação do dano

específico, enquanto outros objetivam a reintegração dos infratores de volta à comunidade, abordando problemas estruturais e desigualdades sociais que causam dominação e a eclosão de conflitos (FROESTAD; SHEARING, 2005).

Segundo Carvalho (2005) a primeira condição que se coloca para adoção e sucesso da justiça restaurativa é a existência, provimento e formação de profissionais especializados. Os operadores desse modelo de justiça têm de ser qualificados para o entendimento dos processos sociais, econômicos, culturais e políticos que subjazem aos fatos e dinâmicas sociais hodiernas.

Portanto, para escolas que pretendem monitorar e avaliar a implementação, será importante contabilizar quem são, quantos são e como são formados os facilitadores de justiça restaurativa? A formação deles é continuada? Existe suporte e supervisão pós-capacitação? Essas informações estão relacionadas com a *dimensão individual* da investigação, para além de informações sobre idade, gênero, cor, formação acadêmica, cargo/função dentro da escola, ideias, conhecimentos, valores e percepções sobre justiça restaurativa escolar.

Carvalho aponta ainda que a justiça restaurativa depende fortemente do provimento, acesso e desempenho da rede de serviços públicos oriundos das políticas de educação, assistência social, segurança pública, etc., visando a inserção social das partes envolvidas e a superação de conflitos.

Assim, será importante considerar, na *dimensão organizacional*, se os serviços são prestados de forma regular, com espaços adequados, recursos providos, equipes formadas, arranjos de implementação explicitados, processos de trabalho formulados, parceiros e atores identificados, com suas respectivas participações e responsabilidades detalhadas, aspectos que influenciam na produção de resultados restaurativos.

De acordo com Koss *et al* (2005, p. 360), um “indicador fundamental do sucesso da justiça restaurativa é a percepção, pela vítima, da extensão de seu envolvimento, do grau de reparação, e a percepção de justiça do processo e dos resultados”.

Existe uma variedade de indicadores que podem ser utilizados para avaliar a satisfação da vítima, incluindo a satisfação com a forma como o caso foi tratado, o resultado do processo, a satisfação com o facilitador, a equidade do processo, as interações com o agressor e “a maneira pela qual todas as avaliações da vítima e do ofensor com a experiência do processo restaurativo são conduzidas” (UNITED NATIONS, 2006, p. 83). Assim, em anexo, apresento um questionário de satisfação para ser aplicado junto àqueles que participaram do procedimento restaurativo, que inclui boa parte destes indicadores sugeridos pela literatura e dizem respeito à *dimensão relacional* da pesquisa.

A ONU apresenta também diversos indicadores para avaliação de programas de justiça restaurativa, tais como o controle da grande variedade de contextos (urbano/rural); altamente perturbado ou comunidades integradas; controle da diversidade e tipos de treinamento que os facilitadores recebem; controle da variedade de quadros políticos e legislativos dentro dos quais os programas operam; quantificação de processos que são muito subjetivos, pessoais e interativos; medidas para avaliar até que ponto os processos restaurativos melhoram as capacidades da família, da comunidade e do sistema; medidas para avaliar o empoderamento das vítimas, remorso dos ofensores e reabilitação; operacionalização de conceitos tais como “capacidade da comunidade”, “capacidade da família”, “capacidade do sistema”, “empoderamento da vítima”, e “engajamento da comunidade”; desenvolvimento de medidas para avaliar o custo efetivo das iniciativas em comparação com o sistema retributivo.

A informação estatística coletada para avaliar as práticas de justiça restaurativa pode incluir:

Número e tipos de casos encaminhados para o programa restaurativo; as origens dos processos; o período de tempo necessário para preparação do caso; o tempo necessário para conduzir o processo restaurativo; a natureza e o conteúdo do acordo; a taxa de conclusão com êxito dos acordos de resultados; a taxa e o tipo de reincidência entre os infratores que participaram; o número de voluntários e horas de trabalho voluntário que contribuíram para o processo restaurativo; informações sobre os custos; os atributos (por exemplo, idade, sexo, etnia) das vítimas de crime, ofensores e moradores da comunidade que participaram do processo restaurativo; a percepção dos participantes e sua satisfação com a experiência do processo (UNITED NATIONS, 2006, p. 82).

Sherman *et al* (2015) realizaram pesquisa de avaliação das conferências de grupo familiar (CGF) executadas por policiais de diversas cidades da Austrália e do Reino Unido no período de 1995 a 2004. Centenas de policiais foram treinados para a realização de CGF e todos utilizaram exatamente o mesmo treinamento e desenho de avaliação. Os facilitadores foram induzidos a fazerem apenas três perguntas para os participantes: 1) o que aconteceu? 2) quem foi afetado por isso e como? 3) o que o ofensor deve fazer para tentar reparar o prejuízo causado pelo crime?

Os autores concluem que a seleção de facilitadores baseada na habilidade inata é mais importante para a execução eficaz das conferências do que a experiência ou prática de geração de justiça processual tradicional; que houve diminuição na reincidência dos participantes em comparação com os que foram encaminhados para a justiça retributiva comum; que os

ofensores demonstraram diferenças duradouras nas atitudes e emoções em relação aos que não participaram das conferências de JR; que as vítimas participantes da JR eram menos temerosas de sofrerem novo ataque pelos mesmos ofensores, mais satisfeitas com a maneira pela qual seus casos foram manejados e menos desejosas de vingança violenta contra os ofensores em relação àqueles que participaram do grupo controle. Além disso, vítimas do grupo de tratamento relataram sofrer menos estresse pós-traumático, tal como dormir bem e habilidades para sair de casa do que as vítimas do grupo controle (SHERMAN *et al.*, 2005).

Em relação às práticas restaurativas escolares, Morrison, Blood e Thorsborne (2005) atestam que, para capturar mentes e corações, as escolas precisarão de diferentes tipos de dados para defender suas mudanças. Algumas pessoas serão movidas por histórias (semelhantes a dados qualitativos), e outras esperarão por evidências concretas (semelhantes a dados quantitativos).

Geralmente o uso de dados quantitativos ajuda a destacar áreas que precisam de atenção e mudança, ao mesmo tempo que fornecem evidências sobre o alcance dos objetivos estratégicos, a curto e longo prazo. Dados sobre suspensões e expulsões informam como medidas disciplinares estão funcionando; registros de presença indicam o clima e a saúde da escola, particularmente em relação às vítimas do comportamento prejudicial.

Pesquisas de clima e segurança também servem para avaliar o bem-estar, a saúde mental, o envolvimento e conexão dos alunos, bem como a segurança e o bem-estar dos adultos na comunidade escolar (MORRISON; BLOOD; THORSBORNE, 2005).

Segundo Moore (2008, 2014), avaliar ações ou programas é questionar criticamente se realizamos o que nos propusemos fazer. Assim, na aplicação de questionários, observações participantes e entrevistas, sugiro a aplicação de alguns critérios de avaliação trazidos pela literatura:

Prestação de contas (accountability): questionar se foi feito o que estava previsto fazer. Comparando-se as políticas e práticas com padrões, realizam-se julgamentos sobre os pontos fortes e fracos do trabalho.

Credibilidade (credibility): examinar se os objetivos e metas da justiça restaurativa foram atendidos, integrados, claramente delineados e se os participantes ficaram satisfeitos com os resultados.

Autenticidade (authenticity): avaliar se as ações são harmoniosas com as vozes e experiências dos participantes e com os objetivos e princípios do programa.

Criticidade (criticality): convidar participantes, comunidades, escolas e interessados a expressarem o que eles acreditam funcionar ou não, a fim de tornar a implementação eficaz.

Ética e Sensibilidade (Ethicality e Sensibility): analisar se as práticas restaurativas respondem pelos direitos humanos e atendem as necessidades de todos os participantes.

Compreensão (understanding): compreender se o impacto do dano é entendido pelos indivíduos e comunidades em suas interrelações (MOORE, 2014).

Segundo o Consórcio de Práticas Restaurativas, três escalas separadas de critérios precisam ser consideradas com cuidado quando práticas restaurativas escolares são submetidas à avaliação: 1) Implementação; 2) Conceitos, Habilidades e Conhecimento e; 3) Desenvolvimento.

A *Escala de Implementação* classifica o estágio em que se encontra a implementação das práticas restaurativas, partindo do exploratório para a sustentabilidade, com base em indicadores do clima escolar, círculos e conferências:

1. *Exploração*: preparando-se para a implementação da prática restaurativa. Recursos são despendidos na preparação ativa para fazer as coisas de maneira diferente, de acordo com princípios restaurativos. Os suportes estruturais necessários são providos para se iniciarem as práticas.

2. *Implementação inicial*: engajamento ativo para realizar mudanças e fornecer educação, prática e tempo, visando amadurecer os níveis de habilidade, organização, capacitação e cultura organizacional.

3. *Implementação completa*: práticas restaurativas integradas às políticas e procedimentos nos níveis profissional, organizacional e comunitário, usadas com todos os alunos, funcionários, pais, administradores e comunidade.

4. *Inovação*: maior aprendizado sobre práticas restaurativas e as condições sob as quais elas podem ser utilizadas com fidelidade e efeito. Criação de oportunidades para refinar e expandir modelos de implementação.

5. *Sustentabilidade*: garantia do uso contínuo das práticas restaurativas. O objetivo é a sobrevivência a longo prazo e a eficácia contínua da implementação no contexto de um mundo em mudança.

Outros indicadores surgem como número de facilitadores capacitados, suporte e supervisão; perfil e trajetória profissional; a satisfação da vítima, incluindo a satisfação com a forma como o caso foi tratado; o resultado do processo, a satisfação com o facilitador, a equidade do processo; as interações com o agressor; etc.

Assim, questiona-se sobre quais são as etapas e processos utilizados pelas escolas na implementação de práticas restaurativas? Quais são os *mecanismos* utilizados para que se atinjam os resultados esperados? Quais são os indicadores de monitoramento e avaliação?

No próximo capítulo proponho um modelo de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares, considerando as dimensões individuais, relacionais, organizacionais e contextuais como conjuntos de variáveis a influenciarem o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores.

6. MODELO DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

A importância das avaliações é cada vez maior. Elas favorecem a transparência das ações públicas e privadas, ampliam o acesso às informações, qualificam os processos de implementação, promovem a melhoria do gasto público e contribuem para a redução de desigualdades.

Como disciplina jovem, somente a partir da última metade do século XX a avaliação tem sido objeto de interesse e atenção em várias áreas, embora com discussões que não chegam a uma profundidade suficiente para relacionar os diferentes campos e transformá-los em disciplina (SCRIVEN, 2019). Neste sentido, há consenso entre os especialistas de que a avaliação ainda é uma área que busca consolidação no campo epistemológico, teórico e metodológico.

Apesar das discordâncias⁷⁹ entre as distintas escolas e perspectivas sobre a avaliação, a reflexão conceitual e metodológica tende a convergir, nos últimos anos, sobre alguns denominadores comuns, fundamentados em abordagens mais pragmáticas e menos ideológicas: 1) atenção às questões metodológicas; 2) preocupação com a finalidade e utilidade das avaliações na tomada de decisões; 3) reconhecimento do pluralismo de valores e da importância de incluir diversas perspectivas e grupos de interesse no processo avaliativo (SERAPIONI, 2016).

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) compreende a avaliação como o exercício sistemático de compreender e valorar um objeto qualquer, política, programa, projeto, segundo critérios explícitos e consistentes para um conjunto de atores (SILVA; JOPPERT; GASPARINI, 2020). Apresenta diretrizes para as avaliações em quatro dimensões, tomando-as como plataforma e possibilidades de reflexão: aprendizagem e utilização; direitos e integridade; contextualização e valoração; método e viabilidade.

As avaliações devem responder às necessidades de informação e conhecimento dos interessados, favorecendo que eles aprendam sobre o objeto avaliado, ampliando seus níveis de análise, reflexão, compreensão e apropriação. [...] devem construir legitimidade entre os interessados por reconhecerem e respeitarem seus direitos e posições sociais, culturais e políticas [...] adotar procedimentos de investigação que

⁷⁹ Discussões em torno do pensamento racional (e racionalizador), estruturado em polarizações rígidas e pouco permeáveis a intermediações (sujeito/objeto, qualitativo/quantitativo, masculino/feminino, Estado/mercado, objetivo/subjetivo, etc.) tornou-se cada vez mais fluido, ambivalente e híbrido, traduzindo a erosão das dicotomias, abrindo possibilidades e um novo potencial hermenêutico.

respeitem a integridade, a segurança e o lugar social dos interessados, comunidades e instituições com as quais se relacionam, e respeitar os parâmetros normativos e legais vigentes [...] devem ser capazes de formular, eleger e explicitar critérios tecnicamente consistentes, contextualmente apropriados, que tenham sentido para os interessados e que sejam adequados para responder às perguntas avaliativas e alcançar as finalidades às quais se destinam [...] devem reconhecer e responder aos contextos nos quais são realizadas. Devem lançar mão de metodologias consistentes que respondam ao objeto avaliado e às finalidades da avaliação [...] geridas de modo cuidadoso, transparente e flexível, devem contar com profissionais e equipes bem preparadas, além de assegurar o bom uso de recursos materiais e naturais (SILVA; JOPPERT; GASPARINI, 2020, pp. 12-22).

A construção teórica no campo da avaliação tem se desenvolvido, ao longo do tempo, com base em abordagens que apresentam, no essencial, um conjunto de elementos que, supostamente, toda boa avaliação deverá integrar: a) os principais propósitos da avaliação; b) a perspectiva metodológica adotada e os procedimentos e técnicas que devem ser privilegiados; c) o papel do(s) avaliador(es); d) o papel e o grau de participação de todos aqueles que possam estar interessados nos resultados da avaliação; a definição da(s) audiência(s) a privilegiar; e f) a natureza e divulgação do relatório de avaliação (FERNANDES, 2010).

De acordo com Fernandes (2010) as diferentes abordagens de avaliação apoiam-se em pressupostos políticos e filosóficos muito diversificados. As abordagens têm acompanhado a evolução das ciências sociais no que se refere às bases epistemológicas, ontológicas e metodológicas em que apoiam sua concepção e desenvolvimento. Dessa forma, temos abordagens inspiradas em pressupostos próprios de racionalidades mais técnicas, isto é, empírico-racionalistas, e perspectivas mais próximas do que podemos designar como racionalidades interpretativas ou críticas.

No primeiro caso procura-se a verdade através de uma avaliação mais objetiva possível, em que os avaliadores assumem uma posição supostamente neutra e distanciada dos objetivos da avaliação, bem como dos avaliados. As metodologias utilizadas são essencialmente quantitativas, tais como aplicação de questionários, testes de hipóteses causais, observações quantificáveis.

No segundo caso, a avaliação é subjetiva, com avaliadores conscientes de que dificilmente deixarão de influenciar e de serem influenciados pelas circunstâncias que envolvem o objeto avaliado. As metodologias são, sobretudo, de natureza qualitativa como estudos de caso, etnografias, observação participante, e o envolvimento ativo das pessoas no processo de avaliação (FERNANDES, 2010).

A abordagem que se adota nessa pesquisa está mais orientada para a descrição detalhada das organizações de forma a conhecer os processos do seu funcionamento, de modo interativo

e subjetivo, com vistas a compreender o que melhor funciona. Trata-se de uma avaliação entendida como uma construção social, isto é, cujos resultados decorrem de processos mais ou menos intensos de interação e mesmo de negociação com todos aqueles que estão diretamente interessados na avaliação e/ou que, de alguma forma, podem ser afetados por seus resultados.

Assim, o processo de avaliação deverá se desenvolver a partir das práticas associadas ao conhecimento prático do dia a dia das instituições escolares, permitindo a elaboração e a formulação de juízos acerca do mérito, do valor ou do real significado das ações planejadas no âmbito do programa de justiça restaurativa. A compreensão profunda do funcionamento do programa deverá implicar, antes de mais nada, a compreensão das visões, dos significados e dos conceitos que os diferentes atores sustentam do que estão a fazer e a viver.

É neste sentido que a investigação buscou aproximar literaturas do campo mais amplo de implementação de políticas públicas e, especificamente, sobre programas de justiça restaurativa escolar, no intuito de apresentar teorias e modelos analíticos de implementação de e propor um modelo de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares, com foco no papel desempenhado pelos sistemas de crença e agência dos implementadores. Assim, o problema de pesquisa que norteou a investigação foi entender quais fatores influenciam o exercício de discricionariedade dos burocratas de linha de frente envolvidos na implementação de programas de justiça restaurativa escolar.

A literatura estudada mostrou que, na medida em que o olhar se aplica aos atores das políticas públicas e às estratégias postas em ação, revela-se uma multiplicidade de racionalidades concorrentes no interior do Estado, sustentadas por agentes cujos interesses não necessariamente coincidem e, sobretudo, podem ser distintos daquilo que poderia ser o interesse geral.

A percepção de um problema está ligada essencialmente à busca, pelos atores, das causas possíveis da situação. Portanto, não existe univocidade na busca de causas, mas uma busca de sentido que mobiliza e seleciona alternadamente os diferentes registros de inteligibilidade no intuito de dar uma explicação à realidade caótica. Essa busca de causas implica em um trabalho cognitivo e normativo de seleção dos dados pertinentes a partir de uma simplificação dos componentes do fenômeno estudado, operação essa que é determinada pelas grades de leitura particulares dos diferentes atores (MULLER; SUREL, 2002).

Constata-se, na literatura de políticas públicas, que não existe uma metodologia universalmente reconhecida para análise dos problemas políticos. Surge então a questão sobre como incorporar, no modelo de análise, as contingências e inconsistências introduzidas pelos

elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados?

Assim, é útil distinguir o *sentido explícito* de uma política, que é definido através dos objetivos proclamados pelos tomadores de decisão, do *sentido latente*, que se revela progressivamente ao longo de sua implementação. Os objetivos da ação pública não são dados, mas devem constituir objeto do trabalho de identificação e reconstrução pelo pesquisador. “O trabalho de análise deve esforçar-se para colocar à luz as *lógicas de ação* e, em ação, as *lógicas de sentido* no processo de elaboração e de implementação das políticas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17).

No interior deste conjunto, uma dimensão parece, entretanto, mais e mais valorizada e tende a integrar as outras determinantes, a saber, o estudo das “narrações” ou das explicações que os atores formulam a respeito dos fenômenos sociais, a partir de seus próprios esquemas cognitivos e normativos. A maior parte dos trabalhos contemporâneos dedicam-se, assim, a revelar e a desconstruir a maneira como atores elaboram as argumentações concorrentes, que visam a definir um problema numa “linguagem” que corresponda a seus valores, suas crenças, suas posições, seus interesses, as características de sua organização (MULLER; SUREL, 2002, p. 52).

A abordagem que se propõe aqui valoriza a contribuição dos diferentes atores na fase de implementação do programa. O interesse recai em observar o desenvolvimento das intervenções, mais do que aferir o alcance dos objetivos ou dos padrões previamente estabelecidos pelos programas.

O foco da avaliação é a necessidade de compreender *o que* dos programas de justiça restaurativa nas escolas possibilita o seu funcionamento. Portanto, a avaliação gira em torno de como os sujeitos interpretam e implementam as estratégias do programa.

Propõe-se o estudo de caso como método de pesquisa que investiga a manifestação do fenômeno em profundidade e no seu contexto, de forma localizada e temporal. Os estudos de caso caracterizam-se por enfrentar situações diferenciadas em que há grande número de variáveis de interesse do pesquisador, por utilizar múltiplas fontes de evidência que convergem de forma triangular e por contar com proposições teóricas que orientam a coleta e a análise de dados. Neste tipo de estudo, o pesquisador explora um sistema delimitado (um caso) ou poucos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, através de uma coleta detalhada de dados envolvendo múltiplas fontes de informação (BENNETT; GEORGE, 2005).

Com base na literatura estudada, apresenta-se um modelo de avaliação dinâmico e processual, que pressupõe a relação da implementação com o contexto mais geral da macro política (as determinações externas), com as relações entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores, que influenciam seu comportamento. Esse conjunto de fatores, interagindo entre si e com a estratégia de implementação, pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas de implementação (PEREZ, 1999).

Algumas perguntas surgem dessa perspectiva: Quais são os mecanismos de mudança desencadeados pelo programa de justiça restaurativa escolar? Por que alguns mecanismos funcionam em certos contextos e em outros não? Por que o mesmo programa gera diferentes resultados nas distintas escolas onde vem sendo implementado?

A despeito da tradicional polarização entre as diversas abordagens e métodos de aproximação da realidade (construtivismo *versus* realismo, estrutura *versus* ação, quantitativo *versus* qualitativo), o grande desafio é combinar, de forma apropriada, os métodos, as perguntas e as técnicas utilizadas na investigação do problema de pesquisa.

As técnicas e métodos qualitativos de pesquisa podem contribuir para a avaliação e aprimoramento das políticas públicas, haja vista proporcionarem o deslocamento do foco de análise das *decisões* para *ações e comportamentos*. Destarte, possibilitam a compreensão do funcionamento de projetos e programas, lançando luzes sobre as não linearidades do processo de *policy-making*, bem como sobre as limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas na execução das ações (IPEA, 2010).

Ao desvelarem os *elos* entre decisões, ações e resultados, a aplicação de métodos qualitativos cria possibilidades para explicações causais, isto é, capazes de descrever vinculações concretas e pormenorizadas entre causas e efeitos (processos, mecanismos) e não apenas associações ou correlações entre variáveis. Permitem também a compreensão mais refinada dos elementos contextuais, institucionais e organizacionais que explicam os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias onde são operadas as políticas, programas e projetos.

Torna-se possível, assim, a identificação de como estruturas, processos e procedimentos que medeiam a execução de ações governamentais afetam de forma positiva ou negativa os resultados observados, e como alterações nestes elementos poderiam contribuir para o aprimoramento de políticas públicas (IPEA, 2010).

6.1 Indicadores individuais, relacionais, organizacionais/institucionais e contextuais

Interessa-nos, principalmente, que o modelo de avaliação seja capaz de identificar os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade dos agentes implementadores. Assim, a tese é que o principal mecanismo a promover a mudança na visão de mundo pretendida pela concepção de *justiça restaurativa escolar* será a ação dos agentes implementadores como defensores do novo “paradigma”, num cenário com assimetrias de prerrogativas entre eles.

A hipótese principal é que, a partir da ação (em tese pacificadora) desses burocratas de linha de frente, considerados *líderes* do movimento pela transformação, a percepção de outros atores vai também se alterando (ou aproximando) aos poucos, passando de uma visão punitiva para uma visão mais restaurativa, espreado-se cada vez mais pela comunidade escolar em direção à comunicação não-violenta, à empatia e aos relacionamentos saudáveis, promovendo o atingimento dos objetivos previstos pelo programa.

A hipótese rival, por sua vez, postula que embora os formuladores⁸⁰ da política de justiça restaurativa escolar estejam alinhados em virtude do compartilhamento ideológico, os indivíduos encarregados de implementá-la na ponta podem demonstrar diferenças nas preferências, mantendo as práticas estigmatizantes e excludentes de resolução de conflitos, calcadas na disciplina punitiva.

No capítulo 3, tomando por base a literatura sobre implementação de políticas públicas, iniciei o delineamento de quatro conjuntos de fatores que entendo como mais relevantes na construção de um modelo de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares: individuais, relacionais, organizacionais/institucionais e contextuais.

Na categoria *fatores individuais*, as variáveis dizem respeito a idade, gênero, cor, formação profissional (incluindo cursos de JR), ideias e valores sobre justiça restaurativa escolar.

Na categoria *fatores relacionais* as variáveis dizem respeito aos padrões de interação entre os facilitadores e a comunidade escolar. Em relação aos alunos que participaram dos procedimentos restaurativos, sugiro a aplicação de um questionário de avaliação (em anexo), com perguntas sobre o tipo e motivo da participação, aprendizado e nível de importância sobre questões relativas à participação, percepção de justiça, satisfação com a forma como o caso foi tratado, sentimento de justiça, dentre outras questões.

⁸⁰ Os formuladores da política são participantes do Comitê Gestor Interinstitucional, formado por dois representantes de cada instituição participe, responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação do Programa NÓS (MPMG, 2018).

Na categoria *fatores organizacionais/institucionais* as variáveis dizem respeito ao conjunto de regras, recursos existentes, condições de trabalho e envolvimento da direção escolar.

Um quarto conjunto de fatores *contextuais* diz respeito às variáveis intervenientes tamanho da escola, níveis de ensino, território de localização e clima escolar. Ainda que a política seja implementada por atores ou burocratas em posições organizacionais similares, provavelmente irá gerar resultados distintos a depender das condições ou características locais. Assim, escolas urbanas localizadas em áreas periféricas, com um perfil de alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica, em tese têm maior probabilidade de apresentarem resultados piores quando submetidas às mesmas políticas que escolas de áreas mais ricas e desenvolvidas da cidade (GOMES, 2019).

Os contextos são distintos: as capacidades burocráticas das diretorias regionais de educação variam; as escolas têm pedagogias e pessoal diferentes; professores com mais experiência optam por escolas mais organizadas e centrais; varia também o compartilhamento da visão normativa contida na política; problemas de comunicação e de acesso à informação que acabam se perdendo ao longo do caminho hierárquico das estruturas organizacionais, não se tornando valores compartilhados entre agentes implementadores, dentre outras questões.

Algumas perguntas balizadoras da pesquisa, que dizem aos *fatores organizacionais/institucionais* (ligadas também a outros fatores) são:

- 1) Qual é o modelo de treinamento utilizado para capacitar os facilitadores do programa?
- 2) Quem é treinado, por quanto tempo e com quais recursos?
- 3) Qual(is) instituição(ões) parceira(s) oferece(m) suporte, recursos e supervisão para os facilitadores treinados?
- 4) Em cada escola da amostra, qual é a relação entre as habilidades emocionais, o currículo e a pedagogia?
- 5) Existem sistemas de monitoramento interno dos padrões de qualidade, com coleta sistemática dos dados?
- 6) Com a implementação do programa, houve mudança de foco, das regras para os relacionamentos, do controle para a aprendizagem?
- 7) Quais são os maiores entraves organizacionais à implementação do programa?

As perguntas balizadoras em relação aos *fatores individuais e relacionais* incluem:

- 1) O diretor da escola tem forte compromisso com a disseminação das práticas restaurativas?

- 2) Existe um coordenador ou equipe responsável pela implementação das práticas restaurativas? Essas pessoas têm tempo adequado para se dedicarem à implementação do programa?
- 3) Existem esforços explícitos para gerar adesão da equipe e de toda comunidade escolar?
- 4) Houve mudanças no engajamento das pessoas com a proposta?
- 5) Quais são os impactos emocionais das mudanças provocadas pelo programa?
- 6) Quais são as ideias, práticas e conhecimentos dos atores envolvidos na implementação do programa?
- 7) Constata-se o uso de uma linguagem restaurativa pelos atores-chave da implementação?
- 8) Quais são os maiores obstáculos enfrentados por esses atores na implementação do programa?

Na primeira etapa da avaliação, sugiro a realização de um *survey* sobre clima escolar⁸¹ visando entender a cultura de cada escola pesquisada, os desafios e perspectivas de mudança que podem advir do programa, dentre outros aspectos que a comunidade escolar considere importantes.

No segundo momento, sugiro identificar a rede de atores capacitados⁸² em práticas restaurativas, dentro de cada escola e no conjunto delas, para então observá-los e entrevistá-los no intuito de compreender os referenciais, ideias, valores e crenças que compartilham sobre o problema da violência escolar (fluxo de problemas), bem como as ações que eles promovem e defendem como boas práticas (fluxo de soluções) na formulação, implementação e reformulação do programa (fluxo político).

Questionários poderão ser aplicados para coletar informações sobre o perfil deles, tais como sexo, idade, escolaridade, profissão, formação em justiça restaurativa e tempo dedicado à função.

Outros dados quantitativos podem ser obtidos com base na análise dos registros do programa que ficam armazenados nas secretarias de educação:

- 1) Número de escolas municipais e estaduais existentes no município;
- 2) Número de escolas que aderiram ao programa;
- 3) Número de pessoas capacitadas por segmento da comunidade escolar: gestores, professores, funcionários, alunos e pais;

⁸¹ Existem vários modelos de questionário sobre clima escolar e o ideal seria escolher um que atenda aos interesses da Secretaria Municipal de Educação. Por isso, não fiz uma escolha arbitrária de um deles.

⁸² Essas informações podem ser obtidas através da Secretaria Municipal de Educação.

- 4) Número de escolas que concluíram o processo de capacitação e tutoria;
- 5) Identificação de espaços destinados ao funcionamento das atividades;
- 6) Número de ocorrências escolares registradas, antes e depois da implementação do programa;
- 7) Número de conflitos tratados de forma restaurativa no ambiente escolar.

Sugere-se ainda a aplicação de um questionário quantitativo de satisfação dos usuários para ser aplicado junto àqueles que participaram dos círculos de construção de paz, incluindo alunos, professores, facilitadores, familiares e pessoas da comunidade.

As categorias analíticas são operacionalizadas através das perguntas inseridas no questionário (situações conflitivas e não conflitivas), e relacionadas com o motivo do encaminhamento para a prática restaurativa, a preparação para participar, o clima do encontro, o aprendizado na experiência, a oportunidade de falar e de ser ouvido, a reparação de danos, o arrependimento, o cumprimento de acordos, a satisfação com a condução do facilitador e o sentimento de justiça.

Em síntese, a estruturação de um modelo de avaliação da implementação de práticas restaurativas escolares não é tarefa trivial, pois adentra em um terreno muito polêmico que é o de evidenciar os parâmetros e padrões que balizam o programa, para então mensurar o *quanto*, *quando* e *como* esses padrões e parâmetros são alcançados.

Com base no que foi apresentado pela literatura que analisa a implementação de práticas restaurativas escolares, apresento, nos quadros abaixo, as categorias, indicadores e formas de operacionalização.

Tabela 5 – Indicadores individuais e operacionalização

Indicadores	Formas de operacionalização
<i>Idade, cor, gênero</i>	Qual é a sua idade? Qual é a sua cor? Qual é o seu gênero?
<i>Formação profissional</i>	Qual é o seu nível de escolaridade? Em que área se formou? Quantas formações você fez em justiça restaurativa? Quais foram?
<i>Ideias e valores sobre JRE</i>	O que você entende por justiça restaurativa escolar? Quais desafios você encontra na implementação das práticas restaurativas? Quais são as suas expectativas em relação às práticas restaurativas?

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 6 – Indicadores relacionais e operacionalização

Indicadores (categoria relacional)	Formas de operacionalização
<i>Linguagem utilizada nas interações</i>	Observação das interações entre facilitadores, tutores do programa, comunidade escolar e direção da escola
<i>Grau de inclusão dos interessados</i>	Número de alunos que já participaram dos círculos restaurativos por escola pesquisada
<i>Tipo de participação</i>	Aplicação do questionário de avaliação. Ofensor, vítima, familiar do ofensor, familiar da vítima, comunidade, outro
<i>Motivo da participação: vítima, ofensor, comunidade ou outro</i>	Participou como pessoa que sofreu o dano, que causou o dano, integrante da comunidade ou outro? Qual o motivo da sua participação?
<i>Aprendizado na participação</i>	Você aprendeu algo positivo ao participar? A participação te ajudou a ser melhor compreendido e compreender outras pessoas?
<i>Nível de importância sobre questões da participação</i>	Receber respostas sobre dúvidas, poder falar, ouvir a fala dos outros, entender melhor o que aconteceu, contar com o problema afetou sua vida, presenciar ou manifestar arrependimento, pensar em como agir diferente, como seguir em frente
<i>Satisfação com a forma como o caso foi tratado</i>	Acordo no encontro, cumprimento do acordo, satisfação com o acordo e com a reparação de danos, satisfação com o facilitador, clima do encontro, satisfação com o resultado
<i>Sentimento de justiça</i>	Experimentou justiça no procedimento

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 7 – Indicadores organizacionais e operacionalização

Indicadores	Formas de operacionalização
<i>Conjunto de regras e normas</i>	Análise documental
<i>Recursos existentes</i>	Número de pessoas capacitadas e envolvidas na implementação de práticas restaurativas; existência de espaços físicos
<i>Condições de trabalho</i>	Observações participantes, entrevistas e grupos focais. Como você percebe suas condições de trabalho?
<i>Envolvimento da direção escolar</i>	Observações participantes, entrevistas e grupos focais. Qual é a sua avaliação sobre a atuação da direção da escola em relação à implementação do Programa NÓS?

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 8 – Indicadores contextuais e operacionalização

Indicadores	Formas de operacionalização
<i>Tamanho da escola</i>	Análise documental
<i>Níveis de ensino</i>	Análise documental
<i>Características do território</i>	Análise documental e entrevistas
<i>Clima escolar</i>	Aplicação de questionário

Fonte: elaborado pelo autor

7. CONCLUSÕES

Diversas são as constatações da investigação. Restou claro que o modelo clássico de análise, baseado no ciclo político, não condiz com a realidade empírica, pois o processo de produção de políticas públicas não é linear e unidirecional, mas incremental, envolvendo tentativa e erro, com uma série de pequenas decisões e participação de diversos atores, exigindo interação e negociação.

As análises empíricas no campo de estudos das políticas públicas mostraram que os resultados de planos inovadores são imprevisíveis. Essa imprevisibilidade se deve ao processo de implementação, pois há uma multiplicidade de atores, de diferentes tipos, organizações e interesses diversos, que mudam com o passar do tempo, alterando interações, perspectivas e percepções.

Ficou evidente também que, para se compreender como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais fatores influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas, é fundamental analisar o papel exercido pelos burocratas envolvidos na implementação de práticas restaurativas escolares.

Assim, o problema de pesquisa que conduziu esta investigação indagou sobre quais fatores influenciam o exercício de discricionariedade desses burocratas. Em outras palavras, *como* e *sob quais* condições, professores, coordenadores pedagógicos e funcionários das escolas municipais tomam decisões e *criam*, cotidianamente, a política de justiça restaurativa escolar? Na busca por respostas, a literatura apontou que fatores individuais, relacionais, organizacionais, institucionais e contextuais podem impactar a forma como os agentes tomam decisões e implementam suas ações, afetando os resultados das políticas.

A literatura apontou também que a implementação não é desconectada da formulação, pois, se por um lado, qualquer formulação de política deve considerar os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações, etc.), por outro, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, reações e elementos endógenos e exógenos.

A investigação mostrou que a produção de políticas públicas ocorre a partir de uma rede de atores que se articulam para atuar em um subsistema, de acordo com interesses e ideias compartilhados. Essa rede de atores expressa um acordo de ideias sobre a definição e solução de determinados problemas públicos.

Ao considerar o papel das *ideias* compartilhadas pelos atores na construção da sua relação com o mundo, as políticas públicas são entendidas como construídas pelas crenças comuns que definem o modo como os atores (públicos e privados) percebem os problemas sociais e concebem respostas para os mesmos.

Considerando as ideias como crenças, valores, visões de mundo ou entendimentos compartilhados, a pesquisa enfatiza a centralidade do discurso, da interpretação, da representação simbólica, no entendimento que a produção de políticas se aproxima mais do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas. Cada ator envolvido numa política tende a definir o problema a ser enfrentado de forma a privilegiar as ações que prefere desenvolver, isto é, com uma representação de mundo favorável às suas habilidades, conhecimentos e curso de ação.

Um dos pressupostos básicos é que os atores que participam da rede de ensino e do sistema de justiça agem orientados por certas representações relativas à natureza do problema (conflitos e violência escolar), das soluções (práticas restaurativas) e das consequências de suas ações (resultados e impactos que se esperam do programa).

Com base neste entendimento, indaga-se sobre quais são as *representações* que os agentes implementadores das práticas restaurativas têm sobre os conflitos escolares e formas de tratamento? Como eles constroem, transformam e testam as “soluções” para os problemas que enfrentam no cotidiano das instituições?

O modelo de avaliação da implementação desenhado neste trabalho mobiliza elementos de duas perspectivas dominantes na análise de políticas públicas: da *top-down* extrai a importância das normas, das diretrizes e objetivos do programa. Da abordagem *bottom-up* retém-se que a ação dos implementadores será influenciada não somente pelo plano, mas por ideias, valores e visão de mundo dos implementadores, bem como pelos incentivos que recebem.

Nessa abordagem, as regras são vistas não somente como formas organizacionais, rotinas, papéis, tecnologias, etc., em torno das quais a política é construída, mas também como crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e rotinas.

A tese é que o principal mecanismo a promover a mudança na visão de mundo pretendida pela concepção de justiça restaurativa escolar é a *ação* dos agentes implementadores que atuam como defensores do novo “paradigma”, num cenário com assimetrias de prerrogativas entre eles.

Considerou-se que o modelo de avaliação da implementação deve ser capaz de identificar a possível *modificação na percepção* do papel da disciplina escolar que, em tese, transforma-se a partir da ação desses agentes implementadores, passando de punitiva para restaurativa, espalhando-se pela comunidade escolar.

Embora os formuladores da política de justiça restaurativa escolar estejam alinhados em virtude do compartilhamento ideológico, os indivíduos encarregados de implementá-la na ponta podem demonstrar diferenças nas preferências, de forma que cada escola e cada ator vai construir uma representação do problema que lhe é específico, em função de seu contexto e de sua história, do lugar que ocupa na divisão do trabalho, da sua competência, das rivalidades tradicionais mantidas com outros serviços ou grupos, dentre outros aspectos.

Por tudo que foi dito, sugere-se que a análise do processo de implementação deve considerar alguns pontos principais: as características do plano de ação; a organização do aparato administrativo das secretarias de educação; as ideias, os valores e as concepções de mundo dos agentes responsáveis pela implementação.

Considerou-se importante identificar a *rede de atores* defensores das práticas restaurativas, dentro de cada escola e no conjunto delas, para então compreender as ideias que compartilham sobre o problema da violência escolar, bem como as ações que eles promovem e defendem como boas práticas na formulação, implementação e reformulação do Programa.

Em suma, constata-se que muitos fatores levam à modificação da política na implementação: a capacidade institucional dos agentes implementadores, os jogos políticos de interesses e barganhas, o incentivo ou resistência de grupos que serão afetados diretamente com a política pública, a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores, problemas de coordenação intergovernamental, os recursos limitados para execução, falta de tempo e planejamento, dentre outros.

A literatura aponta que fatores individuais, relacionais, organizacionais, institucionais e contextuais impactam a tomada de decisão dos agentes implementadores e levam a formas distintas de implementação. Os fatores individuais incluem ideias, concepções de mundo, esquemas de interpretação, trajetórias, formação acadêmica, idade, gênero, raça/cor, etc. Os fatores relacionais dizem respeito às interações estabelecidas com os usuários das políticas, com colegas de trabalho, coordenadores, gestores e comunidade do entorno. Os fatores organizacionais estão relacionados com as rotinas, fluxos, horários, recursos, espaços, perfis de gestão. Os aspectos institucionais integram as legislações que estabelecem e orientam políticas, hierarquias, cargos, funções, regras estabelecidas, objetivos, tecnologias, etc. E os fatores

contextuais dizem respeito às variações no contexto que podem afetar as ações dos implementadores no nível da rua, influenciando nos resultados da política.

A literatura mostrou também que o maior desafio na implementação das práticas restaurativas escolares é a *mudança de cultura* necessária para transformar a disciplina tradicional em disciplina restaurativa.

Ainda que seja consensual que fatores externos à escola, como as condições socioeconômicas têm um elevado efeito nas desigualdades educacionais, há fatores de gestão dos sistemas de ensino que podem aumentar ou atenuar a reprodução dessas desigualdades, afetando os processos de implementação e resultados das práticas restaurativas escolares.

Os *conflitos internos das equipes* de adultos parecem ser uma possível explicação para os efeitos escolares negativos. Essa é uma dimensão importante da avaliação de implementação das práticas restaurativas escolares, pois diz respeito ao *clima escolar*. Cada instituição tem sua cultura de relacionamentos e modos distintos de operar as políticas públicas, o que pode impactar nos resultados dos programas.

As práticas restaurativas reforçam a necessidade de se concentrar em relacionamentos, bem como na justiça social estrutural, em vez de isolar comportamentos individuais. As abordagens podem variar, mas todas as práticas são engajadas em diálogo para restaurar os indivíduos de volta a um sentimento de pertencer a uma determinada comunidade

As práticas restaurativas escolares podem criar ambientes justos e equitativos, nutrir relacionamentos saudáveis e reparar danos e transformar conflitos. Esses objetivos têm raízes nos valores do respeito, da dignidade, do cuidado mútuo e na crença de que as pessoas são valiosas e relacionais.

A implementação bem-sucedida depende muito da *qualidade* e da *paixão* da liderança em geral dentro da escola. É fundamental que o diretor da escola acredite na estratégia e comunique a proposta de implementação das práticas restaurativas aos membros da equipe, deixando as expectativas claras. Se a diretoria da escola não estiver de fato comprometida em “trocar as lentes”, se não houver real transformação nas ideias, valores e comportamentos das lideranças responsáveis pela implementação, provavelmente será mais difícil difundir as práticas restaurativas por toda a comunidade escolar.

Os principais elementos de uma implementação eficaz são pessoas, tempo e recursos financeiros. Isso inclui o fato de que os líderes escolares identificaram as pessoas certas para assumir a responsabilidade pela implementação das práticas, alocaram tempo para que este trabalho seja realizado e encontraram fundos de financiamento.

As mudanças educacionais impulsionadas pela atuação restaurativa nas escolas passam pelas dimensões individual, institucional, social e interinstitucional. A dimensão individual demanda mudanças na forma de pensar de cada um dos agentes. Na dimensão institucional é preciso criar um ambiente restaurativo que veja o conflito como instrumento de aprendizagem. Na dimensão social as escolas fortalecem a habilidade de colaboração dentro da sala de aula, entre as salas de aula, com as famílias, com a comunidade, com outras escolas, com a rede de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, com as empresas e universidades. No nível interinstitucional, através de parcerias e ações conjuntas com o Poder Judiciário, as secretarias estaduais e municipais de educação, o ministério público, as defensorias, a assistência social, a saúde, etc.

Na síntese do que foi estudado, constata-se que avaliar a implementação de políticas públicas, seus resultados e impactos não constitui tarefa fácil. Os trabalhos recentes insistem sobre a complexidade e multiplicidade dos problemas públicos, chamando a atenção para a necessária conjunção de diferentes variáveis, incluindo o contexto econômico, a configuração das alianças, as relações de forças, as matrizes cognitivas e normativas dominantes, as características institucionais dos atores públicos e privados envolvidos.

As diversas informações coletadas corroboram a tese de que os fatores individuais têm maior peso na eficácia de implementação dos programas de justiça restaurativa escolar. Restou evidenciado, por diversos autores nacionais e internacionais, que o grande desafio é a mudança de cultura na *transformação* de uma disciplina punitiva para uma disciplina restaurativa. Assim, essa mudança tem maior probabilidade de ocorrer *se*, de fato, as *lideranças* envolvidas no processo de implementação estiverem comprometidas em “trocar as lentes” de suas crenças, ideias e conhecimentos, absorvendo e manifestando cotidianamente os princípios e valores mais amplos da justiça restaurativa em suas linguagens, práticas e interações. Com o passar do tempo, então a comunidade escolar tenderá a se engajar na transformação proposta, aumentando as chances de sucesso no atingimento dos objetivos previstos pelo programa.

Entretanto, essa hipótese ainda precisa ser testada em campo, considerando que a discricionariedade dos burocratas de linha de frente é influenciada tanto por fatores *macro*, como o desenho institucional da política de justiça restaurativa escolar, os instrumentos ou ferramentas de implementação escolhidas, as condições sociais, econômicas e culturais, quanto por fatores *micro*, como ideias, valores, conhecimentos, referenciais, perfis, trajetórias, contextos e realidades locais.

Por fim, procurei aproximar parte da literatura que trata da implementação de políticas públicas, especialmente daquela que diz respeito ao papel dos burocratas de linha de frente,

com a literatura sobre implementação de práticas restaurativas escolares. O modelo de avaliação proposto, se levado a cabo, pode levantar evidências que venham contribuir para o desenvolvimento da literatura e a melhoria da formulação e implementação das políticas de justiça restaurativa escolar, na medida em que coloquem luz sobre os processos cotidianos que afetam processos e resultados. O caminho é longo e promissor, sigamos...

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriella; OLIVEIRA, Vanessa Dias de. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 319-350, 2016.

AMSTUTZ, Lorraine S. **Encontros vítima-ofensor: reunindo vítimas e ofensores para dialogar**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2019.

ANCEL, Marc. **A Nova Defesa Social – Um Movimento de Política Criminal Humanista**. Tradução do original da 2ª. ed. por Osvaldo Melo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

ANDRADE, Adriana M. A da Costa. **A Perspectiva Sociológica da Resolução de Conflitos no Estudo do Comportamento Frente às Instituições**. 2014. 169f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ANDRADE, Vera Regina Pereira (Org.) *et al.* Relatório Analítico Propositivo. Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais. **Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário**. Fundação José Arthur Boiteux – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: 2018.

ARAÚJO, Ana Paula. **Justiça Restaurativa na escola: perspectiva pacificadora?** (Dissertação de Mestrado). 2010. 137f. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da PUCRS, Porto Alegre.

AZEVEDO, André Gomma. O Componente de Mediação Vítima-Ofensor na Justiça Restaurativa: Uma Breve Apresentação de uma Inovação Epistemológica na Autocomposição Penal. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. pp. 135-162.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BEATO, C. C; PEIXOTO, B. T. Há nada certo: políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO SÉ, J. T (org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 163-202.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: mit Press, 2005.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. **Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

BLAYA, Catherine. Clima escolar e violência nos sistemas de ensino da França e da Inglaterra. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

BODY-GENDROT, Sophie. Violência Escolar: um olhar comparativo sobre políticas de governança. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

BRAITHWAITE, John. **Crime, Shame and Reintegration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

BRASIL, Felipe G.; CAPELLA, Ana Cláudia N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. In: **Revista Política Hoje**, vol. 25, nº 1, 2016, pp. 71-90.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018a. v. 1. Disponível em: <<https://goo.gl/gLr6si>>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018b. v. 2. Disponível em: <<https://goo.gl/gLr6si>>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. Lei Complementar 8.069 de 13 de jul. de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: ISJB – CESAP, 1999.

BRITES; CARLA M.; CLEMENTE; Augusto J. Implementação de Políticas Públicas: breve revisão da literatura. **Revista NAU Social**, v. 10, n.8, pp. 27-37, maio-out 2019.

CALHAU, Lélío B. **Bullying: o que você precisa saber. Identificação, prevenção e repressão**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Rodapé, 2018.

CAPELLA, Ana C. N. Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, vol. 3, nº 2, jul/dez, 2015a.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. In: **Revista do Serviço Público**, vol. 66, nº 3. Brasília, jul/set 2015b, pp. 449-474.

CAPELLA, Ana C. N. **O papel das ideias na formulação de políticas públicas**. Encontro de Administração Públicas e Governança. São Paulo, nov/2006.

CARDOSO, André L. Rabelo. Burocracia e políticas públicas: reflexões sobre o campo da implementação. In: **Revista Espacios**, vol. 38, nº 41, 2017.

CARDOSO, R. *Design gráfico e sua história*. **Revista Artes Visuais, Cultura e Criação**. Rio de Janeiro: Senac, 2008.

CARVALHO, Maria L. S. Notas sobre a promoção da equidade no acesso e intervenção da Justiça Brasileira. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. pp. 211-223.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriella; OLIVEIRA, Vanessa Dias de. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*, v. 17 (1), pp. 1–25, 1972.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **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.

CUNHA; Eleonora Schettini M.; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: ENAP, 2018.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: Editora UNB, 1988.

D'ASCENZI; Luciano; LIMA; Luciana L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. In: **Artigos inéditos**, jan/jun, 2011, pp. 41-51.

DEBARBIEUX, Eric. “Violência nas Escolas”: diferenças sobre palavras e um desafio político. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

DELEON, Peter; MARTELL, Christine R. The Policy Sciences: Past, Presente, and Future. In: PETERS, B. GUY; PIERRE, Jonh. **Handbook of Public Policy**. Sage Publications Ltd. London, 2006.

DELORS, Jacques. Os quatro pilares da educação. In: DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2001.

DENVER SCHOOL-BASED RESTORATIVE PRACTICES PARTNERSHIP. **School-Wide Restorative Practices: Step by Step**, Denver: 2017. Disponível em: <<http://educationvotes.nea.org/wp-content/uploads/2017/09/Implementation-Guide-2017-FINAL.pdf>>. Acesso em 15 jul 2020.

DEVINE, John. A mercantilização da violência escolar. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

DUBOIS, V. (1999) La Vie au Guichet: Relation Administrative et Traitement de la Misère, **Etudes politiques**. Paris: Economica, p. 253-259.

EASTON, David. **The political system**. An Inquiry into the state of political Science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

EDWARDS; George C. Implementing Public Policy. Washington DC. In: Congressional Quarterly Press, 1980.

ELMORE; Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. In: **Political Science Quarterly**, v. 94, nº 4, 1979, pp. 601-16.

EVANS, Katherine; VAANDERING, Doroty. **Justiça restaurativa na educação: promover responsabilidade, cura e esperança nas escolas**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018.

FARAH, Marta Ferreira S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista Serviço Público**. Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, 2018, pp. 53-84.

FARIA, Carlos Aurélio P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012.

FARRINGTON, David P. Fatores de risco para violência juvenil. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs.). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

FERNANDES, Domingos. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, Maria T.; AFONSO; Almerindo J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERREIRA; Vicente da R. S.; MEDEIROS; Janann J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. In: **Cadernos IBAP.BR**, v. 14, nº 3, artigo 7, Rio de Janeiro, jul/set, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.

FROESTAD, Jan; SHEARING; Clifford. Prática da Justiça – O modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005, p. 79-123.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019.

GREGORY, Anne; SOFFER, Russi; GAINES, Easton; HURLEY, Aria; KARIKEHALLI; Neela. **Implementing Restorative Justice in Schools: lessons learned from restorative**

justice practitioners in four Brooklyn Schools. Rutgers University: 2016. Disponível em < https://brooklyncommunityfoundation.org/sites/default/files/lessons_learned_about_early_implementation_of_restorative_justice_in_schools_for_distribution.pdf>. Acesso em 05/08/2020.

GROSSI, Patrícia Krieger; SANTOS, Andréia Mendes dos; OLIVEIRA, Simone Barros de; FABIS, Camila da Silva. Implementando práticas restaurativas nas escolas brasileiras como estratégia para a construção de uma cultura de paz. In: **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba, 2009, v. 9, n. 28, pp. 497-510.

GUIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução de Sandra Regina Netz. 4ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GUIMARÃES, Maria I. Maldonado. **Práticas restaurativas: alternativas de mediação de conflitos na escola** – uma opção pela humanização das relações. 2013. 95f. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Saúde). Faculdade de Saúde da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo.

HAYDEN, Carol. Fatores de risco e expulsão de alunos da escola. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

HOPKINS, Belinda. **Just Schools**. A whole school approach to restorative justice. Great Britain: Athenaem Press, 2004.

HOPKINS, Belinda. Práticas restaurativas na sala de aula. São Paulo: Palas Athena, 2011. Disponível em < <https://palasathena.org.br/downloads/praticasrestaurativasnasaladeaula.pdf>>. Acesso em 01/09/2020.

HOPKINS, Belinda. **Restorative Justice in Schools. Support for Learning**. 2002, vol. 17, nº. 2.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL; Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, v. 2, p. 425-440, 2013.

IPEA – **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1. Brasília: IPEA, 2011.

IPEA – **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Brasília, 2010.

JANNUZZI, Paulo de M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action**. Paris: PUF, 1987.

KANT DE LIMA, Roberto, MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n° 50, p. 45-124, 2000.

KARDEC, Allan. **O evangelho segundo o espiritismo**: com explicações das máximas morais do Cristo em concordância com o espiritismo e suas aplicações às diversas circunstâncias da vida. Tradução de Guillon Ribeiro. 131 ed. Brasília: Federação Espírita Brasileira, 2013.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3ª ed. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KOSS, Mary P. *et al.* Resposta da Comunidade - Ampliação da Resposta da Justiça de uma Comunidade a Crimes Sexuais pela Colaboração da Advocacia, da Promotoria e da Saúde Pública: apresentação do Programa RESTORE. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005, p. 225-244.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, Harold D. Lasswell (eds.) **The Policy Sciences**. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1951.

LASSWELL, Harold D. **The Decision Process**: Seven Categories of Functional Analysis. College Park. University of Maryland Press, 1956.

LEDERACH, John P. **Transformação de conflitos**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. In: **Public Administration Review**, n° 39, pp- 517-526, 1979.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIMA; Luciana L.; D'ASCENZI; Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. In: **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, nº 48, dez. 2013, pp. 101-110.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LIPSKY, Michael. Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head. In: BURNHAM; Walter D. B.; WEINBERG; Marta W. **American Politics and Public Policy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1978.

LOTTA, Gabriela S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela S. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação de políticas públicas. In: **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO INSTITUCIONAL** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1. Brasília: IPEA, 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela S; NUNES, Ana C.; CAVALCANTE; Sergio; FERREIRA, Daniela D.; BONATI, Juliana. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 69, n. 4, p. 779-816, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela S. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019a.

LOTTA, Gabriela S. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b.

LOTTA, G; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariade: matizando conceitos chave para o estudo de burocracia. *In*: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 83, pp. 21-42, 2017.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *In*: **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972.

MACRAE, Allan; ZEHR, Howard. **Conferências de Grupos Familiares**: modelo da Nova Zelândia. Tradução Fátima de Bastiani. São Paulo: Palas Athena, 2020.

MAJONE, G. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MARCONI; Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

MASMANIAN; Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and Public Policy**. Chicago: Scott Foresman & Co, 1983.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MCCOULD, Paul; WACHTEL, Ted. **In Pursuit of Paradigm**: A Theory of Restorative Justice. Paper presented at the XIII World Congress of Criminology. Rio de Janeiro: 2003.
MECHANIC, David. Sources power of lower participants in complex organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 7, n. 3, p. 349-364, 1962.

MELO, Eduardo R.; EDNIR, Madza; YAZBEK, Vania C. **Justiça Restaurativa e comunitária em São Caetano do Sul**: aprendendo com os conflitos a respeitar direitos e promover cidadania. São Paulo: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.

MELLO, Janine *et al.* **Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020.

MENICUCCI, Telma. Prefácio. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: ENAP, 2018a.

MENICUCCI, Telma. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, nº 1, pp. 42-55, 2018b.

MOLINA; Antonio G.P. de; GOMES, Luiz F. Criminologia. Tradução de Luiz Flávio Gomes, Yelbin Morote García, Davi Tangerino. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MOORE, Shannon. **Restorative Practices in Ontario Schools: Findings & Recommendations**. Ontario Ministry of Education Safe and Accepting Schools Branch, 2014.

MOORE; Shanon A. **Rights-Based restorative practices: evaluation toolkit**. Canada: Human Rights Center, University of Minnesota, 2008.

MORRISON, Brenda. Justiça Restaurativa nas escolas. In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Roberto Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). **Justiça Restaurativa**: coletânea de artigos. Brasília, DF: PNUD, 2005.

MORRISON, Brenda. School Bullying and Restorative Justice: Toward a Theoretical Understanding of the Role of Respect, Pride, and Shame. **In: Journal of Social Issues**, vol. 62, nº. 2, 2006, pp. 371-392.

MORRISON, Brenda; BLOOD, Peta; THORNBORNE, Margaret. Practicing Restorative Justice in School Communities: The Challenge of Culture Change. **Public Organization Review: A Global Journal**, v. 5, 2005, pp. 335–357.

MOTA, Luiz F. Ciência das políticas públicas: reflexões sobre sua diversidade analítica. In: **Revista Sociedade e Estado**, v. 36, nº1, jan/abril, 2021, pp- 173-194.

MOTA, Luiz F. Estudos de Implementação de Políticas Públicas: uma revisão de literatura. In: **Sociologia, problemas e práticas**, nº 92, 2020, pp. 135-150.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Termo de Cooperação Técnica nº 006/2018**. Belo Horizonte, 2018.

MULLER, Jean-Marie. **Não violência na educação**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Educat: Pelotas, 2002.

MULLET, Judy H.; AMSTUTZ, Lorraine S. **Disciplina restaurativa para escolas: responsabilidade e ambientes de cuidado mútuo**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

NAJAN, A. **Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective**. IIASA Working Paper. Laxenburg: Austria, 1995.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **INTERFACE**, v. 3, nº 2. Natal: jul/dez, 2006.

NIERDELE, Paulo A.; GRISA, Kátia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. In: **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 12, nº 23, jan-abr. 2013.

NOGUEIRA; Vera M. Ribeiro; FAGUNDES; Helenara Silveira. **Implementação de políticas públicas: uma questão em debate**. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, outubro de 2015.

NUNES, Antonio Ozório. **Como restaurar a paz nas escolas: um guia para educadores**. São Paulo: Contexto, 2011.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, nº 46, v. 6, pp- 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, Valéria E. de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 2002/12**. Princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal, 2002.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciunculla. **A construção da Justiça Restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário**: permanências e inovações no campo da administração de conflitos. 2017. 286f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2017.

PASSOS, Célia M. O.; RIBEIRO, Olga O. P. A justiça restaurativa no ambiente escolar – instaurando o novo paradigma. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

PEREIRA, Ana Carolina Reis; GUIMARÃES, Áurea Maria. Direitos Humanos e Justiça Restaurativa nas Escolas: entre decretos e a prática da cidadania no contexto da democracia brasileira. In: **Educação Temática Digital**, Campinas/SP, 2019, v. 21, nº3, pp. 587-606.

PEREZ, José R. Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth M (Org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriella; OLIVEIRA, Vanessa Dias de. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

PIRES, Roberto R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, nº 54, jan/jun, 2009.

PIRES, Roberto R. C. (org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto R. Coelho. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. In: **BIB**, São Paulo, nº 81, agosto de 2017, pp. 5-27.

PRANIS, Kay. **Processs circulares de construção de paz**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008. São Paulo: Palas Athenas, 2010.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3ª ed. Berkeley: University of California, 1984.

RESTORATIVE PRACTICE CONSORTIUM. **Restorative practice resource project**. Tools and successful practices for restorative schools supporting student achievement and well being. Ontário, Canadá, 2017.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. In: **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 5, nº 1, jan-jun, 2005, pp. 11-28.

ROYER, Égide. A violência escolar e as políticas de formação de professores. In: DEBARBIEUX, Eric; BLAYA; Catherine (Orgs). **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p.129-168, 1988.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SANTOS, Mayta L. D; GOMIDE; Paula Inez Cunha. **Justiça Restaurativa na Escola**: aplicação e avaliação do programa. Curitiba: Juruá, 2014.

SCRIVEN, Michael. **Avaliação**: um guia de conceitos. Tradução de Marília Sette Câmara. 1ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SCURO NETO, Pedro. Chances e Entraves para a Justiça Restaurativa na América Latina. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005, p. 225-244.

SECHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Porto**, v. XXXI, 2016, pp: 59-80.

SHERMAN *et al.* Twelve experiments in restorative justice: the Jerry Lee program of randomized trials of restorative justice conferences. In: **Justice Exp Criminal**, published online: 23 December 2015, Springerlink.com, vol. 11, 501-540.

SICA, Leonardo. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal**: o novo modelo de Justiça Criminal e de Gestão do Crime. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

SILVA, Gustavo de Melo. **Ato Infracional**: fluxo do Sistema de Justiça Juvenil em Belo Horizonte. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SILVA, Gustavo de Melo. **Justiça Juvenil**. Editora Dialética, São Paulo: 2021.

SILVA, Rogério Renato; JOPPERT, Márcia Paterno; GASPARINI, Max Felipe Vianna (Orgs.) **Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020.

SILVA, Pedro L. Barros; MELO, Marcos A. Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, caderno nº 48. Universidade Estadual de Campinas: 2000.

SINASE - **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** – Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília – DF: CONANDA, 2006. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/> Acesso em 30 maio de 2019.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SLAKMON, C.; DE VITTO, R; GOMES PINTO, R. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, fev/2003.

SMED – Secretaria Municipal de Educação. **Núcleo Central de Práticas Restaurativas**. HONÓRIO, Letícia de M; JERÔNIMO, Lucas (Orgs.). Belo Horizonte: SMED, 2021.

SMITH, Peter K. Intimidação por colegas e maneiras de evitá-las. In: **Violência nas Escolas e Políticas Públicas**. Tradução de Patrícia Zimbres. Brasília: UNESCO, 2002.

SMITH; Thomas B. The Policy Implementation Process. In: **Policy Sciences**, v. 4, nº 3. 1973, pp-197-209.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) – GT Políticas Públicas. Caxambu, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p.20-45.

STONE, Deborah A. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. Nova York: Norton & Company, [1988]. 2002

THORNBORNE, Margaret; BLOOD; Plea. **Implementing Restorative Practices in Schools: a practical guide to transforming school communities**. Jessica Kingsley Publishers. London and Philadelphia: 2013.

TONCHE, Juliana. **A construção de um modelo “alternativo” de gestão de conflito: usos e representações de justiça restaurativa no estado de São Paulo 2015**. 223f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo.

UNITED NATIONS. **Handbook on Restorative Justice Programmes**. New York, 2006.

VAANDERING, Dorothy. Relational Restorative Justice Pedagogy in educator professional development. In: **Curriculum Inquire**. The Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto, 2014, vol. 44. Disponível em <
https://www.researchgate.net/publication/265091507_Relational_Restorative_Justice_Pedagogy_in_Educator_Professional_Development> Acesso em 01/08/2020.

VAN METER; Donald S.; VAN HORN; Carl E. The Policy Implementation Process. In: *Administration and Society*, v. 6, nº 4, 1975, pp. 445-448.

WATSON, Carolyn Boyes; PRANIS, Kay. No coração da esperança: guia de práticas circulares, o uso de círculos para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis. Tradução de Fátima Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2011.

WINTER, Søren. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Administration**, Londres, Sage, pp. 227-235.

YODER, Carolyn. **A cura do trauma: quando a violência ataca e a segurança comunitária é ameaçada**. Tradução de Luís Bravo. São Paulo: Palas Athena, 2018.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. Tradução Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2015.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

ANEXO A

Questionário de avaliação dos círculos restaurativos escolares – situação conflitiva

Nome da escola:

Procedimento adotado: () círculo restaurativo () conferência vítima-ofensor
() mediação/diálogo vítima-ofensor () conferência de grupo familiar

Você participou na qualidade de: () ofensor () vítima () familiar do ofensor
() familiar da vítima () integrante da comunidade () outro-especificar:

1) Participar da prática restaurativa foi uma escolha sua?

a) sim b) não

1.a) Se participou como pessoa que sofreu o dano, escolha a opção com a qual você mais se identifica do porquê participar do Programa Justiça Restaurativa nas Escolas.

- a) para receber reparação pelos danos sofridos
- b) para deixar o ofensor saber como você se sentiu
- c) para receber respostas às perguntas que você tinha
- d) para compreender melhor o que aconteceu
- e) para ajudar o ofensor
- f) para receber um pedido de desculpas
- g) outra (especificar): _____

1.b) Se participou como pessoa que causou o dano, escolha a opção com a qual você mais se identifica do porquê participar do Programa Justiça Restaurativa nas Escolas.

- a) para reparar a vítima pelos danos que causei
- b) para deixar a vítima saber o motivo de eu ter cometido a ofensa
- c) para deixar a vítima saber como eu me senti ao cometer a ofensa
- d) para pedir desculpas
- e) para assumir responsabilidade direta de fazer as coisas se acertarem
- f) para seguir adiante, apesar do ato infracional que pratiquei
- g) outra (especificar): _____

1.c) Se participou como pessoa de apoio a quem sofreu o dano, a quem causou o dano, integrante da comunidade ou outro, escolha a opção com a qual você mais se identifica do porquê participar do Programa Justiça Restaurativa.

- a) para ajudar ao ofensor
- b) para ajudar à vítima
- c) para ajudar ao ofensor e à vítima
- d) para ajudar a resolver o problema
- e) para compreender melhor o que aconteceu
- f) para ver as coisas ficarem melhores
- g) outra (especificar): _____

2) Você acha que o(s) facilitador(es) te preparou suficientemente para o encontro com os outros envolvidos?

a) sim b) não

3) O encontro transcorreu:

- a) como eu esperava
- b) melhor do que eu esperava
- c) pior do que eu esperava

4) Você acredita que aprendeu algo positivo, em função da sua experiência neste processo que, por exemplo, o(a) auxiliará a resolver futuros problemas?

- a) sim
- b) não
- c) sim, em parte
- d) não sei responder

5) Você acredita que a prática restaurativa da qual participou o(a) ajudou a ser melhor compreendido(a) pelas outras pessoas envolvidas?

- a) sim
- b) não
- c) sim, em parte
- d) não sei responder

6) Você acredita que a prática restaurativa da qual participou o(a) ajudou a melhor compreender as outras pessoas envolvidas?

- a) sim
- b) não
- c) sim, em parte
- d) não sei responder

7) Para cada um dos itens seguintes, por favor responda se o item é muito importante, importante, ou sem nenhuma importância.**7.a) Poder receber respostas sobre as dúvidas que você tinha**

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.b) Poder falar sobre o que aconteceu

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.c) Poder ouvir os outros falarem sobre o que aconteceu

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.d) Poder entender melhor o que aconteceu

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.e) Poder contar como este problema afetou a sua vida.

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.f) Poder ouvir como este problema afetou a vida das outras pessoas envolvidas.

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.g) Ter a oportunidade de presenciar arrependimento

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

7.h) Ter a oportunidade de pensar em como seguir em frente

- a) muito importante
- b) importante
- c) sem nenhuma importância

8) Houve acordo nesta prática restaurativa da qual você participou?

- a) sim
- b) não

9) Se houve acordo, você se sentiu pressionado(a) a chegar a um acordo?

- a) sim
- b) não
- c) sim, em parte
- d) não sei responder

10) Você acredita que o acordo será cumprido?

- a) sim
- b) não

11) Caso tenha havido acordo, o acordo em geral foi satisfatório para você?

- a) sim
- b) não

12) Caso tenha havido acordo, este acordo incluiu reparação de danos?

- a) sim
- b) não

13) Caso tenha havido acordo de reparação de danos, esta reparação foi satisfatória para você?

- a) sim
- b) não

14) Foi útil para você poder se encontrar com os demais envolvidos?

- a) Muito útil
- b) Um pouco útil
- c) Nada útil

10) Você ficou satisfeito(a) com a condução do(s) facilitador(es)?

- a) Muito satisfeito(a)
- b) Satisfeito(a)
- c) Indiferente
- d) Insatisfeito(a)
- e) Muito Insatisfeito(a)

11) Você recomendaria a prática restaurativa para outras pessoas?

- a) sim
- b) não

12) Quando você saiu do encontro, quão satisfeito(a) você estava com o resultado?

- a) Muito satisfeito(a)
- b) Satisfeito(a)
- c) Indiferente
- d) Insatisfeito(a)
- e) Muito insatisfeito(a)

13) De acordo com o seu entendimento do que é justo, você experimentou “justiça” nesta prática restaurativa?

- a) sim
- b) não

Muito obrigado(a) por participar desta avaliação.