

POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA RESTAURATIVA
RESTORATIVE JUSTICE AND PUBLIC POLICY

Cláudia Taís Siqueira Cagliari¹
Marli Marlene Moraes da Costa²

Sumário: Introdução. 1 Direito, política e políticas públicas. 2 Importância do capital social e da comunidade para a efetivação da justiça restaurativa. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo tem por finalidade abordar os conceitos de Políticas Públicas, Capital Social, Comunidade e Justiça Restaurativa. Busca-se mostrar, a partir desses conceitos, a Justiça Restaurativa ao Direito da Criança e do Adolescente enquanto proposta de políticas públicas socioeducativas. A violência é um tormento antigo que assola o ambiente social, sendo que a inclusão social é a única maneira de garantia da cidadania plena e da proteção integral dos adolescentes. São questões que, para além de uma mera divergência interpessoal, podem envolver aspectos sociais que demandarão não apenas a compreensão por parte da vítima, mas também da comunidade do entorno em que se dá o conflito.

Palavras-chave: Políticas públicas. Capital social. Comunidade. Justiça restaurativa. Adolescente.

Abstract: This article aims to address the concepts of Public Policy, Social Capital, Community and Restorative Justice. It shows, from these concepts, Restorative Justice to the Law on Children and Adolescents as a proposal for socio public policies. Violence is an ancient torment that plagues the social environment, and often the inclusion is the only way to guarantee full citizenship and full protection of some teenagers. Such issues, beyond a mere interpersonal disagreement, may involve social issues that will require not only an understanding by the victim but also the surrounding community in which the conflict takes place.

Keywords: public policy; social capital; community; restorative justice; adolescent.

Introdução

Nos últimos tempos, políticas públicas tornou-se um termo corriqueiro na discussão sobre política. Além disso, o tema políticas públicas vem sendo debatido em diversas disciplinas como: Ciência Política, Economia, Antropologia, Geografia, Ciências Sociais Aplicadas, Ciência da Saúde e Direito, dentre outras. Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

As políticas públicas são o resultado de uma análise geral sobre questões da sociedade, como desenvolvimento e inclusão social. Ou seja, a Justiça Restaurativa pode ser considerada uma política pública de inclusão social garantidora de cidadania na execução das medidas socioeducativas. É importante dialogar com a legislação e reconstruir a gestão local e a rede de atendimento aos adolescentes.

¹ Doutoranda e Mestre pela Universidade de Santa Cruz do Sul – RS, UNISC. Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Coordenadora do Curso de Direito e Professora de Direito Civil, Introdução à Ciência do Direito e Ética Geral e Jurídica da FAI – Faculdade de Itapiranga/SC. E-mail: Claudia_cagliari@terra.com.br.

² Professora de Direito Civil e de Direito da Criança e do Adolescente/Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado e Doutorado- na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas na mesma Universidade. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Pós-doutora em Direito pela Universidade de Burgos- Espanha. E-mail: marlicosta15@yahoo.com.br.

Cabe ressaltar a importância do diálogo nas práticas restaurativas. Isso porque traz grandes benefícios tanto à vítima, que tem a oportunidade de expressar sua ira, medos e angústias, o que ajuda no processo de superação do delito, quanto ao infrator que, por meio do encontro com a vítima, se conscientiza acerca dos danos produzidos, além de proporcionar que ele conte sua versão diretamente para a vítima ou ainda possa demonstrar seu arrependimento. Todos esses fatores são relevantes para que o ofensor aprenda que se deve respeitar a lei. Tem-se assim, como resultado do diálogo, a prevenção da reincidência.

Igualmente, a Justiça Restaurativa pode ser uma forma importante da vítima se fortalecer, tendo em vista que oportuniza a ela contar a sua história e auxiliar ativamente na punição a ser imposta. Assim como é importante na ressocialização do ofensor, pois contar a sua história e ser ouvido pode ser o primeiro passo para assumir responsabilidades por suas ações e identificar as formas que devem se transformar.

1 Direito, política e política públicas

O conceito de política pública diz respeito à coletividade, a *polis*, e o termo é utilizado com significados bem distintos, por vezes indicando um campo de atividade, ou, então, um propósito político concreto, como um programa de ação ou os resultados obtidos pelo programa.³

Conforme a prof.^a Celina Souza, “a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área [...]”.⁴

O estudo das políticas públicas, do ponto de vista prático, justifica-se por permitir uma ação mais qualificada e potente dos agentes políticos, dos grupos de interesse e dos cidadãos em geral, surgindo decisões com maior impacto no campo da política. Segundo afirma Schmidt:

Para o cidadão, é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas práticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos.⁵

O interesse pelos resultados das ações governamentais, no âmbito acadêmico, gerou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas, a chamada *análise de políticas*, que se define como um “conjunto de conhecimentos, proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública.”⁶

Convém destacar que não se pode depositar nos estudiosos das políticas públicas a expectativa de que eles possam dizer aos agentes o que fazer, mas sim, que a análise política deve contemplar tanto a orientação descritiva como a prescritiva na expectativa de contribuir com a qualificação das políticas. Além disso, devemos reconhecer que as ideologias de cada estudioso sempre estarão presentes nas análises, explícita ou implicitamente, o que o torna um agente com o conhecimento necessário para bem desenvolver sua investigação.⁷

³FERNANDEZ, Antoni. Las Políticas públicas. In: BADIA, Miguel C. (ed). *Manual de ciencia política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006, *apud* SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.: LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.311.

⁴SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 21-25. A oportuna formulação da autora é convincente quando alega que “uma teoria geral de política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

⁵SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.: LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.308.

⁶DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Editora e Livr. Universitária, 2002, p. 160, *apud* SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.: LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.308.

⁷SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.: LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.309.

Com referência aos aspectos conceituais de política, a literatura inglesa estabeleceu três diferentes termos para indicar distintas dimensões: *polity* (dimensão institucional), *politics* (dimensão processual) e *policy* (dimensão material).

A *polity* refere-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”.⁸ A análise desta dimensão de política vem sendo realizada pela Filosofia, o Direito e as Ciências Sociais, e compreendem aspectos como sistemas de governo, estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário. A *politics* abrange a dimensão que compõe a dinâmica política e competição pelo poder. Refere-se às disputas de poder e pelos recursos do Estado, que são marcadas por conflitos por cooperação entre forças políticas e sociais. Cabem, a essa dimensão, demandas como as relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, o processo de tomadas de decisões nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, a competição eleitoral e parlamentar, etc. Por fim, a *policy* abrange os conteúdos concretos da política, as políticas públicas. Elas são o resultado das políticas institucional e processual, que se materializam em programas, projetos, diretrizes e atividades que objetivam resolver os problemas da sociedade.⁹

Para a autora Celina Souza, “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”¹⁰

Um conceito atualizado, e que apresenta o grande valor das políticas para pautar as ações do governo e da sociedade, é o que consta em documento do Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.¹¹

Por versar em uma acepção normativa, ela indica o que uma política pública deve ser, pois, sendo aplicada, diminuiria os efeitos dos problemas característicos do regime democrático: a renovação periódica dos governantes, o que é reconhecidamente o motivo do abandono das diretrizes vigentes e criação de outras bem distintas. No entanto, com a Lei de Responsabilidade Fiscal vigente no Brasil e uma maior participação de diversos setores na formulação das políticas públicas, tem-se conseguido reduzir a descontinuidade das políticas, diminuindo a possibilidade dos administradores públicos de reinventá-las a cada novo mandato.¹²

Outro aspecto relevante do conceito acima descrito é que, com o acesso dos cidadãos às intenções do governo, o Estado permite que a sociedade acompanhe e/ou se oponha à implementação das políticas.¹³

Referente à tipologia das políticas públicas, pode-se mencionar a literatura especializada de Theodor Lowi, na qual ele identifica quatro tipos de políticas:

a) Políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade às regiões ou segmentos sociais específicos. [...] Ex. políticas de desenvolvimento de regiões específicas, de pavimentação e iluminação de ruas, de auxílio a deficientes físicos, de auxílio a vítimas de intempéries [...]; **b) Políticas redistributivas:** consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas mais pobres, as políticas de “Robin Hood”, bem

⁸ FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun 2000, p. 211-259. Disponível na internet: www.ipea.gov.br/pub/ppp. Acessado em 12/04/2007.

⁹ *Ibidem*, p. 2.310-2311.

¹⁰ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 24.

¹¹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. Disponível em http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos> Acesso em: 18 jul. 2010.

¹² SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.312.

¹³ *Idem*. *Juventude e Política no Brasil: a socialização dos jovens na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, p. 144-146. Schmidt reflete que “entre os vários aspectos a serem analisados, início com a clássica de que no Brasil a formação do Estado precedeu à da sociedade civil. [...] A preeminência do Estado não se deu apenas na esfera da economia, mas no conjunto da vida política do país. Desde o início, as elites oligárquicas controlaram o Estado e exerceram a dominação política à revelia da população. Essa ênfase no Estado se refletiu no pensamento político à direita e à esquerda, principalmente no que diz respeito à economia. [...] enquanto as mudanças econômicas continuarem vindo ‘do alto’, como ocorre atualmente, certamente a ênfase no papel do Estado continuará presente na cultura política nacional. [...] A ausência de uma normalidade democrática continuada no plano das instituições impediu a formação de uma ‘memória democrática’.”

como as políticas sociais universais, como a seguridade social [...]; **c) Políticas regulatórias:** regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias. Criam normas para funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos. Podem tanto distribuir custos e benefícios de forma equilibrada entre grupos e setores sociais, como atender a interesses particulares. [...]. Ex. políticas de circulação, penal, plano diretor urbano, política de uso do solo; **d) Políticas constitutivas ou estruturadas:** definem procedimentos gerais da política; determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política. Elas afetam as condições pelas quais são negociadas as demais políticas. As políticas constitutivas dizem respeito à dimensão da polity, à criação ou modificação das instituições políticas [...].¹⁴

A política é um conjunto dinâmico em constante movimento e, por esse motivo, é importante identificar os fundamentais momentos dos processos político-administrativos, o que se denomina *ciclo político*. Alguns estudiosos identificam cinco fases no ciclo das políticas públicas, que são: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação e avaliação.¹⁵

Na primeira fase – **percepção e definição de problemas** – a primeira condição para que uma questão gere uma política pública é transformar uma situação difícil em problema político. Várias são as situações problemáticas no ambiente social, mas somente algumas se tornam objeto de atenção da sociedade e do governo e entram na agenda política.

A segunda fase – **inserção na agenda política** – consiste em criar um rol de problemas e assuntos que chama a atenção do governo e dos cidadãos, questões relevantes e com repercussão na opinião pública. Essa agenda está em permanente construção. As instituições governamentais atuam de forma estruturada e somente sobre os assuntos nela constantes.

Na terceira fase – **formulação** – é o momento de definição sobre a maneira de solucionar o problema político em debate e a escolha das alternativas a serem adotadas. Essa fase se processa na esfera dos poderes Legislativo e Executivo. É o momento de conflitos, negociações e acordos entre os agentes com capacidade de decisão e os grupos sociais interessados.¹⁶ Schmidt salienta que “a formulação de uma política nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências, e apenas parcialmente orientada por critérios técnicos. Cada um dos atores exibe suas preferências e recursos de poder”.¹⁷ Criar uma política compreende formar diretrizes, metas, bem como conferir responsabilidades. As políticas tornam-se concretas através dos planos ou programas, que se originam de projetos, e se desdobram em ações.

A quarta fase – **implementação** – é a fase de concretizar a formulação, através das ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, e está ao encargo da administração. Nessa fase, além da execução prática, devem ser tomadas novas decisões, e são comuns redefinições de determinados aspectos iniciais. Um fator importante, que define o êxito ou o fracasso das políticas públicas, é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação, o que exige entrosamento e conhecimentos comuns entre os responsáveis pelas duas fases.¹⁸

A quinta e última fase – **avaliação** – é uma fase indispensável para uma prática regular e continuada de efetivação das políticas públicas. Consiste no estudo dos êxitos e das falhas no processo de implementação, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por órgãos externos. Os aspectos considerados na avaliação das políticas públicas são a eficácia (os resultados obtidos) e a eficiência (a relação entre os resultados e custos).¹⁹

As importantes contribuições trazidas pela análise das políticas públicas proporcionam uma melhor compreensão acerca do funcionamento das instituições políticas.

Imprescindível destacar o liame existente entre as políticas públicas e a política de um modo geral. A falsa ideia de que as políticas públicas estão desvinculadas da política geral demonstra o descompasso existente entre a rejeição à política e o interesse cada vez maior pelas políticas públicas.

Para analisar as políticas públicas são utilizados modelos que representam de forma simplificada algo real. Os modelos utilizados neste estudo são os conceituais. Trata-se de modelos verbais que visam esclarecer as ideias que temos sobre políticas públicas, auxiliando na identificação de aspectos

¹⁴ SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2.313-2.314.

¹⁵ *Ibidem*, p. 2.315.

¹⁶ *Ibidem*, p. 2.315-2.318.

¹⁷ *Ibidem*, p. 2.318.

¹⁸ SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.318.

¹⁹ *Ibidem*, p. 2.320-2.321.

importantes sobre questões político-sociais, proporcionando uma melhor compreensão sobre o que é realmente importante e explicando o que são políticas públicas e suas consequências.²⁰

Para examinarmos as políticas públicas, podemos nos utilizar de alguns modelos que a ciência desenvolveu: modelo institucional²¹, modelo de processo²², modelo de grupo²³, modelo de elite²⁴, modelo racional²⁵, modelo incremental²⁶, modelo da teoria dos jogos²⁷, modelo da opção pública²⁸ e modelo sistêmico²⁹. Todos esses modelos são conceituais básicos encontrados dentro da literatura de ciência política, não tendo sido desenvolvidos especificamente para estudar política pública, porém, todos sugerem uma maneira diferente de pensar sobre o referido tema, cada um com enfoque em aspectos distintos da vida política.

Etzioni³⁰ utiliza o termo *scanning* para apregoar de contorno figurativo o ato de inquirir, rastrear ou sondar o meio, com o objetivo de reunir informações que subsidiem o processo de produção da decisão. *Mixed scanning* é exprimido, sobretudo, por sondagem mista.

²⁰ DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009, p. 100.

²¹ *Ibidem*, p. 101. A ciência política é definida como estudo das instituições governamentais, em torno das quais giram as atividades políticas em geral, estabelecendo, implementando e fazendo cumprir as políticas públicas. Existe uma relação íntima entre políticas públicas e as instituições governamentais, sendo que aquelas somente se convertem quando implementadas por estas. As políticas públicas ainda recebem características distintas das instituições governamentais, como: legitimidade, universalidade e coerção.

²² *Ibidem*, p. 103-105. A ciência política tem tentado descobrir, durante décadas, padrões identificáveis de atividades ou processos políticos, chegando, recentemente, a um resultado que denominou de processos político-administrativos. Esses processos seguem um esquema geral que consiste em identificar os problemas, montar agendas para deliberação, formular propostas de políticas e legitimar, implementar e avaliar políticas, o que demonstra que não é o conteúdo das políticas que se deve estudar e sim, o processo pelo qual são desenvolvidas, implementadas e alteradas.

²³ *Ibidem*, p. 106-109. Segundo a teoria dos grupos, a influência mútua entre os grupos é o fato mais importante da política, e como já afirmou o cientista político David B. Truman, um grupo de interesses é “um grupo com atitudes compartilhadas que faz certas reivindicações a outros grupos na sociedade”. Nenhum grupo isolado constitui uma maioria da sociedade.

²⁴ *Ibidem*, p. 109-111. A teoria da elite é outro modelo de análise das políticas pública. Apesar de afirmarmos que as políticas refletem os pleitos do povo, na realidade, elas traduzem a preferência das elites, sendo que os administradores e funcionários públicos apenas as executam. “As políticas fluem de cima para baixo, das elites para as massas; não se originam nas demandas da massa”. A teoria da elite pode ser sintetizada da seguinte maneira: a sociedade se divide entre os poucos que têm poder e os muitos que não têm, sendo esses poucos que governam, porém, não representam tipicamente as massas governadas; a passagem para a elite ocorre de forma lenta e contínua para manter a estabilidade e evitar revoluções; existe nas elites um consenso quanto aos valores básicos do sistema social, como: respeito à propriedade privada e liberdade individual; as políticas públicas não prevêm as demandas das massas, predominando os valores das elites; as elites ativas são pouco influenciadas pelas massas indiferentes, sendo que estas influenciam muito mais do que são influenciadas.

²⁵ *Ibidem*, p. 111-112. No modelo racional predomina a teoria do “ganho social máximo”, o que significa que não devem ser adotadas políticas cujos custos ultrapassem os benefícios, bem como, que devem ser selecionadas políticas que produzam o maior benefício em relação a seus custos. Resumindo, uma política pública é coerente quando a diferença entre o que ela produz e o que ela sacrifica é positiva, e maior que o saldo de qualquer outra proposta.

²⁶ DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009, p. 115-116. Esse modelo observa a política pública como sendo uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Para o incrementalismo, programas atuais, políticas e despesas são consideradas como pontos de partida, mas a atenção se concentra sobre novos programas e políticas, sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor, pois, geralmente, formuladores de políticas aceitam a validade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores. Isso acontece porque eles não dispõem de tempo, informações ou dinheiro para pesquisar todas as alternativas às políticas em vigor, sendo que os custos de coleta dessas informações são muito elevados. E ainda, os formuladores de políticas aceitam as políticas anteriores pela incerteza quanto às consequências de políticas completamente novas ou diferentes, sendo mais seguro manter programas conhecidos quando as consequências de novos programas não podem ser previstas.

²⁷ DYE, op.cit., p. 117-118. A teoria dos jogos é um modelo de política com forma de racionalismo, mas que se aplica a situações competitivas, onde o resultado depende da ação de dois ou mais participantes.

²⁸ *Ibidem*, p. 121-122. A teoria da opção pública (*public choice*) é um modelo de análise de políticas públicas que reconhece que o governo deve remediar certas falhas do mercado. Esse modelo auxilia na explicação do por que os partidos políticos e muitos candidatos não conseguem apresentar propostas claras sobre políticas públicas durante as campanhas eleitorais.

²⁹ SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.324-2.326. Oportuna lembrança de SCHMIDT, quando ressalta que existem teorias tentando estabelecer a conexão entre o vasto mundo da política e as políticas públicas, e a mais conhecida e importante é a abordagem sistêmica, que tem como formulação inicial no âmbito da ciência política a do politólogo norte-americano David Easton. O conceito de sistema de Easton é derivado da cibernética. Ele considera que as políticas públicas são produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*), e se originam do contexto sócio-político que cerca o sistema político, como conflitos econômicos, culturais e sociais, gerando *inputs* (demandas e apoios) ao sistema político. Os *inputs* são processados através das instituições específicas e geram decisões e políticas, que geram um novo produto (*outputs*) e assim indefinidamente. A teoria de Easton abriu caminho para novas formulações e definiu um pressuposto fundamental para a análise das políticas: o de que todos os elementos influenciam e são influenciados reciprocamente. A abordagem sistêmica busca identificar as fortes relações entre as dimensões da política (*polity*, *politics* e *policies*).

³⁰ ROMÁN, José A. Ruiz San. La recepción del pensamiento de Etzioni en España. In: ADÁN, José Perez (coord.). *Comunitarismo: cultura de solidaridad*. Madrid: Sekotia, 2003, p. 80-81.

Consideramos aqui três concepções de formulação de decisões, cada qual com pressuposições que dão pesos diversos à escolha consciente dos deliberadores. Os modelos racionalistas, pressupõe que o tomador de decisão tem grande controle sobre a situação objeto de deliberação. A abordagem incrementalista apresenta um modelo alternativo, referido como a arte de ‘avançar sem muito esforço ou planejamento.’ [...] esta terceira abordagem é chamada de sondagem mista (*mixed scanning*) ou rastreamento combinado.³¹

Corroborando o autor que, ao explorar a sondagem mista, é fundamental distinguir as decisões fundamentais das incrementais. O incrementalismo amortiza os feitos irrealistas do racionalismo. Já o racionalismo “contextuante” ajuda a suplantar o espírito conservante do incrementalismo por meio da exploração de vicissitudes de prazos mais difusos.³²

Continua o autor:

A sondagem mista ainda se ressentida da grande falta que fazem estudos de caso e estudos quantitativos de situações em que as estratégias de tomada de decisão tenham se convertido de estratégias racionalistas ou incrementalistas em estratégias de sondagem mista. É preciso conhecer melhor os resultados, quer em termos de eficácia ou em termos de fatores que impediram ou estimularam o uso da sondagem mista.³³

É importante ressaltar que o processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em áreas formais e informais. O efeito de uma determinada regra ou característica institucional depende de todo o conjunto de regras e características institucionais.

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento prestígio na política que suscite “a política pública correta”. Não existe uma lista unânime de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas à conjuntura de um país. O que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento. Em algumas ocorrências, certas peculiaridades das políticas ou os pormenores de sua implementação podem ser tão importantes quanto o rumo dessa política. Assim, “a expressão processo de formulação de políticas engloba todo o processo de discussão e implementação das políticas públicas.”³⁴

Os processos de formulação de políticas³⁵, de tal modo como as políticas públicas, são complexos.³⁶ Múltiplos atores com distintos poderes, horizontes temporais e incentivos interagem em várias arenas. O quadro institucional deve ser apreendido de contorno sistêmico.³⁷

³¹ ETZIONI, Amitai. *Mixed scanning*: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009. p. 220.

³² *Ibidem*, p. 227-230. O autor exemplifica estruturas onde ocorrem interações entre atores e tomadores de decisão: “A seguir, dever-se-ia levar em conta o contexto. Por exemplo, uma abordagem altamente incremental talvez fosse adequada se a situação fosse mais estável e as decisões tomadas entrassem em vigor desde o início. Imagina-se que essa abordagem seja menos apropriada quando as condições estiverem em rápida mutação e o curso inicial estiver errado. Assim, parece não haver qualquer estratégia eficaz de tomada de decisão, no abstrato, alheia ao meio societário ao qual diga respeito. A sondagem mista é flexível; as mudanças nos investimentos relativos feitos em sondagem em geral, bem como entre os vários níveis de sondagem, permitem que ela se adapte às situações específicas. Por exemplo, exige-se sondagem mais abrangente quando o ambiente é mais maleável.” Enfatiza, ainda: “Isto leva a um interessante paradoxo: as nações em desenvolvimento, com capacidade de controle bem mais baixas do que as modernas, tendem a favorecer muito mais o planejamento, embora talvez tenham que se arranjar com um grau relativamente alto de incrementalismo. No entanto, as modernas sociedades pluralísticas – que conseguem fazer muito mais sondagem e, pelo menos em algumas dimensões, conseguem controlar muito mais – tendem a planejar menos”.

³³ *Ibidem*, p. 247.

³⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas*: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington DC: BID, 2007, p. 17.

³⁵ *Ibidem*, p. 25. “O processo de formulação de políticas é um jogo dinâmico entre atores que interagem naquilo que pode ser chamado de arenas. Alguns atores são formais, como os partidos políticos, os presidentes, as equipes de governo, as legislaturas, os tribunais e a burocracia. Suas funções na elaboração de políticas são formalmente estabelecidas pela Constituição. Outros atores são informais, como os movimentos sociais, as empresas e os meios de comunicação. Não possuem um papel formal, mas, em muitas ocasiões, despontaram como autores poderosos.”

³⁶ *Ibidem*, p. 124. “É necessário criar um ambiente de elaboração de políticas em que a racionalidade técnica seja politizada, e em que a racionalidade política adquira viés mais técnico, enfraquecendo, assim, as barreiras tradicionais que as separam. O resultado será uma formulação de políticas que transcorrerá com maior abertura e equilíbrio, aumentando as chances de rejeição de “soluções mágicas” e de receitas universais de políticas. [...] a institucionalização da racionalidade não equivale à imposição de uma solução única, mas à manutenção das políticas num âmbito básico de objetividade e razão. Para tanto, é essencial o desenvolvimento de atores do conhecimento e a instauração de canais institucionalizados que permitam a incorporação da especialidade técnica aos processos de formulação de políticas, com o respaldo de um mandato definido e de forma clara e transparente.”

Alguns aspectos fundamentais das políticas públicas³⁸ dependem da capacidade que os atores políticos têm de fazer acordos intertemporais e assegurar que estes sejam cumpridos, isto é, de sua capacidade de cooperar, de atuar juntamente com outros para um mesmo fim. Portanto, “políticas públicas eficazes requerem atores políticos com horizontes temporais relativamente longos, bem como arenas institucionalizadas para a discussão, a negociação e o controle do cumprimento dos acordos políticos e das políticas públicas.”³⁹

2 Importância do capital social e da comunidade para a efetivação da justiça restaurativa

Capital social é o conteúdo de certas relações sociais que combinam atitudes de comportamento de confiança, reciprocidade e cooperação, o que proporciona maiores benefícios àqueles que poderiam ser adquiridos sem esse recurso. Hoje, há um acúmulo de experiências com abordagens políticas sociais⁴⁰ que enfatizam o coletivo em uma nova luz. Eles são regulamentados para produzir incentivos para a associação, mas também a introdução de conteúdos de cooperação social e incentivos para desempenho que, juntos, correspondem ao quadro conceitual de capital social.⁴¹

Há uma grande diversidade de posições intelectuais sobre o conceito e tendo em conta as suas implicações com políticas públicas. Primeiro, é possível detectar, entre os diferentes autores, os graus de capital social em um contínuo ideológico que varia de conservador à liberal. Os progressistas têm uma preocupação com a capacitação, a cidadania, o pluralismo e a democratização. Na forma mais conservadora, o capital social está localizado em um compromisso com as estruturas tradicionais da família e de uma ordem coletiva baseada em valores morais tradicionais.

Las posturas ideológicas evidenciadas en los escritos recientes sobre capital social tienden a aglutinarse en tomo de tres visiones del ser humano en la sociedad: i) maximización individual por elección racional (*rational choice*), mezclada con determinismo culturalista; ii) relación de clases determinante de superestructuras ideológicas y distribución de bienes; y iii) sistemas sociales complejos basados en múltiples agentes.⁴²

O capital social deve ser visto como um ativo intangível que mobiliza muitos atores individuais e coletivos em suas estratégias e projetos. Como em qualquer sistema complexo, a causalidade não é unidirecional e o sistema tende ao equilíbrio. A mudança nas regras ou nas relações sociais pode causar um impacto sobre o sistema que aciona uma transição de resultado imprevisível.⁴³ Em vez de ver a cultura como um programa abstrato rígido, esse grupo é

³⁷ Ibidem, p. 18.

³⁸ Ibidem, p. 21. “Existe na análise política um princípio segundo qual ‘cada política pública tem sua própria política’. Isso acontece porque a série de atores e instituições relevantes em cada caso, assim como a natureza das transações requeridas para a execução da política, podem diferir de um setor para outro.”

³⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington DC: BID, 2007, p. 21.

⁴⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos de constituição Federal*. Brasília: IPEA, 2009. v. 1, p. 30. “O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros – inclusive por meio da solidariedade implícita na própria forma de financiamento dos direitos assegurados. [...] cabe ponderar que uma Constituição é uma obra aberta, sujeita a reinterpretações e reapropriações, ao longo do tempo”.

⁴¹ DURSTON, John. Capital social: Del problema, parte de la solución, su papel en La persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL e University of Michigan Press, 2003, p. 147-148.

⁴² Ibidem, p. 149-150. Tradução livre: “As posições ideológicas evidenciadas nos escritos recentes sobre o capital social tendem a aglutinar-se em torno de três visões do ser humano na sociedade: i) a maximização individual pela escolha racional (escolha racional), misturada com o determinismo culturalista; ii) relação de classes determinante de superestruturas ideológicas e distribuição de bens e iii) sistemas sociais complexos com base em múltiplos agentes.

⁴³ Ibidem, p. 151. “As definições de capital social também podem ser dividido entre os autores que consideram que é um atributo de indivíduos, expresso nas redes de reciprocidade que são acessíveis, e daqueles que pensam que o capital social é mais um atributo da estrutura social: eles existem, para além do indivíduo, formas coletivas de capital social, que são ‘donos’ das comunidades, classes e sociedades.”

percebido como um conjunto de repertórios alternativos e contraditórios em constante redefinição.⁴⁴

Bourdieu faz vastas menções ao capital social como um predicado de grupos sociais, coletivos e comunidades. Analisa o papel das instituições sociais na sua criação. Enfatiza a necessidade de “investimento orientada para a institucionalização das relações de grupo”.⁴⁵

É importante reconhecer o caráter coletivo do capital social. Refere-se aos benefícios da participação no grupo e capital social como um aspecto da estrutura social que facilita as ações dos indivíduos. As três funções básicas do capital social são: como fonte de controle social; como uma fonte de apoio familiar; e como uma fonte de benefícios através de redes extra familiares. É certo que as comunidades se compõem de pessoas que se beneficiam do capital social comunitário.

Durston observa que “[...] Las mismas críticas transdisciplinarias han estimulado un debate más profundo, originando una dialéctica y la formulación de nuevas hipótesis y evaluaciones en cuanto al papel del capital social en el desarrollo.”⁴⁶

O que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a confiança⁴⁷, a reciprocidade⁴⁸ e a cooperação⁴⁹ são conteúdos das relações e instituições sociais de capital social.

Ainda em relação ao capital social importa salientar:

A importância do capital social para a inclusão social não deve ser afirmada apenas como um imperativo ético, mas sim como um imperativo econômico, social, político e cultural. Ou seja, os melhores resultados de inclusão social são aqueles que são fortalecidos os laços de confiança, reciprocidade e cooperação. Sem o fortalecimento desses laços, a aplicação dos recursos financeiros e os investimentos em educação geram poucos resultados ou abaixo do que poderiam.⁵⁰

Importante apresentar definição de capital social como sendo um “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital.”⁵¹

As tentativas de mensuração do capital social incluem diferentes metodologias, que abarcam desde relações informais a organizações formais. Algumas modalidades de mensurar capital social: a) averiguar o nível de confiança interpessoal (social) e as atitudes favoráveis à cooperação com os outros; b) averiguar a intensidade de relações familiares e de vizinhança e a participação comunitária e religiosa; c) medir o grau de envolvimento das pessoas em organizações da sociedade civil (associativismo horizontal) nas suas diferentes manifestações (entidades recreativas, esportivas, culturais, de classe...); d) investigar o envolvimento dos cidadãos em atividades de voluntariado e filantropia; e) investigar o grau

⁴⁴ DURSTON, John. Capital social: Del problema, parte de la solución, su papel em La persistencia y em la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL e University of Michigan Press, 2003, p. 150.

⁴⁵ Ibidem, p. 151.

⁴⁶ Ibidem, p. 153. Tradução livre: “As mesmas críticas transdisciplinares têm estimulado um debate mais profundo, criando uma dialéctica e a formulação de novas hipóteses e avaliações sobre o papel do capital social no desenvolvimento.”

⁴⁷ Ibidem, p. 156-157. A confiança é uma atitude individual (sem emoção), na expectativa do comportamento da outra pessoa envolvida em um relacionamento, e carinho que existe entre eles. A confiança tem um apoio cultural no princípio da reciprocidade, e apoio emocional no sentido de afeto para as pessoas que são confiáveis e mostram confiança em nós. A necessidade humana de ter alguém para confiar em um mundo de riscos e ameaças, permite as relações de capital social. Todos os grupos sociais nutrem sentimentos de obrigação de parentesco e da internalização de padrões de identidade da comunidade para evitar a traição. Quando a traição ocorre, a aprendizagem é traumática, um reforço negativo contra a confiança.

⁴⁸ Ibidem, p. 157-158. A reciprocidade é como um princípio da educação formal e informal de relações institucionais em nível da comunidade. Em qualquer ambiente social definido, as relações sociais são estabelecidas através de muitas interações passadas e potenciais que prenunciam uma perspectiva de longo prazo. Composição das comunidades de relações estáveis tendem a ocorrer entre as mesmas pessoas e famílias em todas as áreas e em todas as instituições da vida humana: religioso, jurídico, político, econômico e familiar ao mesmo tempo. Reciprocidade, que, à primeira vista poderia parecer um fenômeno de menor importância social, entre muitos, é, portanto, a base das relações e instituições de capital social. São a base da interação entre pares e em rede. O primeiro elo da rede focada no indivíduo e na base da mais complexa organização social-coletividade.

⁴⁹ DURSTON, John. Capital social: Del problema, parte de la solución, su papel em La persistencia y em la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL e University of Michigan Press, 2003, p. 158. A cooperação prorrump, juntamente com confiança e as relações recíprocas, como resultado da interação frequente de estratégias individuais. Teoricamente, é baseado nas teorias de jogos e de cooperação através de oportunidades de confiança ou a traição, ou pode surgir como uma consequência não intencional da coevolução de estratégias para múltiplos agentes (complexidade).

⁵⁰ SCHMIDT, João P. *Exclusão, inclusão e capital social*: O capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas*: desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 170.

⁵¹ Ibidem, p. 1761.

de compromisso cívico e participação política dos cidadãos (eleições, manifestações de reivindicação e de protesto, partidos, grupos de pressão...).⁵²

É na comunidade onde o capital social torna-se totalmente coletivo, porque a participação da comunidade é um direito de todos os seus membros. A comunidade pode ser territorial ou funcional - pode ser definida com base em uma vizinhança estável ou de uma comunidade de interesse; é definida por um objetivo comum. Não reside apenas no conjunto de redes de relacionamento interpessoal, mas também nos aspectos sócio-culturais de cada comunidade, em suas estruturas, normas, gestores e sancionamento.

Apesar da Justiça Restaurativa ainda se encontrar num estágio embrionário no Brasil, a mesma vem sendo utilizada em países como Nova Zelândia, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, entre outros, há mais de trinta anos. Os bons resultados práticos colhidos nesses países impulsionaram o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas a editar a Resolução 2002/12 - Princípios Básicos Para Utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal, na qual há recomendações para que a Justiça Restaurativa seja implantada em todos os países. Nessa resolução, a proposta de Justiça Restaurativa é definida como um “programa que use processos restaurativos e objetive atingir resultados restaurativos”. Neste programa, a vítima e o ofensor, bem como os membros da comunidade que foram afetados pelo conflito em questão, participem ativamente na resolução das questões oriundas desse conflito, com a ajuda de um facilitador ou mediador.

Essa nova abordagem promovida pela Justiça Restaurativa é o que a torna tão especial perante os demais processos alternativos. A busca pela reparação não é só do bem violado, mas do sentimento da vítima, do infrator e de toda a comunidade afetada, buscando ainda uma efetiva ressocialização do infrator e reparação de danos, saciando a sede por justiça da sociedade. É nesse sentido que Damásio de Jesus⁵³ ressalta a importância da Justiça Restaurativa com a finalidade especial de suprir as necessidades emocionais das vítimas e, conseqüentemente, fazendo com que o ofensor assuma a responsabilidade por seus atos.

Sabe-se que o sistema de Justiça Retributiva apenas pune os transgressores, não levando em consideração às necessidades emocionais e sociais das pessoas envolvidas no crime. Nesse contexto, surge a Justiça Restaurativa, no incentivo pela mudança de paradigmas buscando restaurar sentimentos e relacionamentos positivos entre a comunidade.

Diante da realidade da aplicação fria da lei, em que não são levadas em consideração as questões sociais e emocionais da vítima e do ofensor, pretende-se estudar as questões atinentes à Justiça Restaurativa voltada ao adolescente infrator, visando um processo de socialização e de inclusão social do mesmo, para que ele se sinta parte de sua comunidade⁵⁴ e não simplesmente um infrator que é julgado e estigmatizado.

O ato infracional para a Justiça Restaurativa não deve ser visto apenas como conduta típica que atenta contra o patrimônio de alguém, mas, antes disso, deve ser visto como uma violação nas relações entre o infrator/ofensor, a vítima e a comunidade. Assim, a justiça vai verificar as necessidades e obrigações oriundas dessa violação, bem como o trauma causado que deve ser restaurado.

Tal verificação, de acordo com Pinto⁵⁵, se dará por meio do diálogo, oportunizando e encorajando as pessoas envolvidas a chegarem num acordo, afinal os mesmos são os sujeitos centrais do processo. Assim, a justiça fará com que as responsabilidades pelo cometimento do delito sejam assumidas e, em consequência, que as necessidades provenientes da ofensa sejam satisfatoriamente atendidas visando uma cura, ou seja, que um resultado socialmente terapêutico seja alcançado.

⁵² SCHMIDT, João P. Os jovens e a construção de capital social no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 147-148.

⁵³ JESUS, Damásio. *Justiça Restaurativa no Brasil*. Disponível em <http://cjdj.damasio.com.br/?page_name=art_257_2005&category_id=31> Acesso em 18. jul. 2010.

⁵⁴ MONCADA, Belén. Los presupuestos comunitaristas. Una síntesis. In: ADÁN, José Perez (coord.). *Comunitarismo: cultura de solidaridad*. Madrid: Sekotia, 2003, p. 113-122. Moncada enfatiza que nos últimos anos o comunitarismo começou a tomar força como alternativa intelectual e política dentro do horizonte do pensamento sociológico. E, ainda, o autor complementa que o comunitarismo entende que a felicidade não é uma questão individual, mas sim coletiva, porque constitui a saúde social, a *sociologia da virtude*.

⁵⁵ PINTO, Renato Sócrates Gomes. *A Construção da Justiça Restaurativa no Brasil. O impacto no sistema de justiça criminal*. Disponível em: <<http://www.justiciarestaurativa.org/news/renatoarticle/>>. Acesso em 18. jul.2010.

O mesmo autor salienta, ainda, que o pedido de desculpas, a reparação do dano, a prestação de serviços comunitários podem reparar o trauma moral e emocional, visando a restauração do bem e principalmente a inclusão do menor infrator.

Enfatiza-se a importância do diálogo para a Justiça Restaurativa, pois acredita-se, inicialmente, que ele trará benefícios para a vítima propiciando a ela uma sensação de que está sendo tratada de forma mais justa que no proceder acusatório da tradição retributiva.

Além de trazer benefícios para a vítima, acredita-se que os benefícios são ainda maiores para o ofensor, especialmente se este for um adolescente que se encontra com todas as crises típicas de sua idade. Afinal o encontro com a vítima propicia uma maior consciência dos danos produzidos, além de fazer perceber a justiça do tratamento que, de acordo com o posicionamento de Konzen, é fator relevante para compreender a necessidade de respeitar a lei, sendo que o diálogo instrumentaliza a prevenção da reincidência, buscando a ressocialização e a inclusão.

Por essa forma de perceber o proceder pela restauratividade, o diálogo tem valor em si mesmo, que se vê anulado quando o proceder obedece a rigidez formal do proceder pelo sistema acusatório, em que a solução, ao final, é imposta pelo juiz independente da vontade ou até mesmo à revelia dos argumentos debatidos pelas partes.⁵⁶

Portanto, a Justiça Restaurativa está fundamentada em valores morais e éticos, mas também no respeito à participação ativa no processo do ofensor, do ofendido e das suas respectivas comunidades, afinal, o papel do Estado é preservar a ordem social, mas cabe também à comunidade a busca constante pela ordem social e a ressocialização de seus ofensores.

Destarte, a Justiça Restaurativa tem se desenvolvido com uma abordagem esperançosa para os interlocutores do conflito, pois é um instrumento de construção comunitária. O ofensor, a vítima e a comunidade possuem uma parcela de coresponsabilidade sobre o fato que gerou o ato infracional.

O Estado deve consolidar no espaço local políticas públicas com a família, a escola e com a comunidade. Quando se fala em instituição estatal, direciona-se, também, para o poder Judiciário, que deve mobilizar os demais atores sociais para afrontar a violência. Por isso, a construção da emancipação dos atores sociais, citados acima, carece de políticas públicas que venham ao encontro de explorar os capitais sociais e humanos.

Nos últimos anos, a questão comunitária vem se tornando muito mais parte da justiça restaurativa, mas também mais complexa e contenciosa. Muitos defensores da justiça restaurativa entendem que ela não estará completa a menos que a comunidade esteja plenamente representada no processo restaurativo. Alguns argumentam que as abordagens de justiça restaurativa, com os processos circulares, têm potencial para incentivar uma forma mais participativa de democracia no âmbito da comunidade. Eles sugerem que um dos critérios de avaliação da justiça restaurativa seja justamente sua capacidade de fortalecer a comunidade. Seja como for, as comunidades têm interesse porque em certa medida elas também são vítimas, e também têm obrigações.⁵⁷

Note-se, nesse contexto, que para se conseguir êxito na Justiça Restaurativa é de extrema importância a participação ativa da comunidade, de modo cooperativo, solidário e responsável. Para tanto, é necessário reconhecer o capital social e o seu fortalecimento com as políticas públicas.

A composição de uma comunidade define-se como um espaço instituído de pessoas coesas, dispõe de uma opulenta fonte de atrelamento a ser explorada – o capital social.⁵⁸ Portanto, o capital social é um instrumento de grande valia para o estabelecimento da comunicação e do entrosamento para dirimir conflitos sociais e zelar pela cooperação de seus membros no enfrentamento de tais questões.

As práticas da Justiça Restaurativa, definidas pelas Nações Unidas em 2002, referem-se a um processo em que todas as partes envolvidas em um ato que causou ofensa unem-se para decidir coletivamente como lidar com as circunstâncias decorrentes desse ato e suas implicações. Para tanto, a Justiça Restaurativa, de acordo com Vasconcelos, tem como paradigma:

⁵⁶ KONZEN, Afonso Armando. *Justiça Restaurativa e Ato Infracional: desvelando sentidos no itinerário da alteridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 83.

⁵⁷ ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um foco sobre o crime e a justiça*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008, p. 254.

⁵⁸ PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia – A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

[...] o protagonismo voluntário da vítima, do ofensor da comunidade afetada, com a colaboração de mediadores, a autonomia responsável e não hierarquizada dos participantes e a complementaridade em relação à estrutura burocrática oficial, com respeito aos princípios de ordem pública do Estado Democrático de Direito.⁵⁹

Portanto, este novo paradigma consiste num processo voluntário relativamente informal, o qual ocorre em espaços comunitários⁶⁰, com a intervenção de facilitadores, permitindo o uso de técnicas de mediação, conciliação e transação com o objetivo de alcançar um acordo restaurativo que supra com as necessidades individuais e coletivas das partes, logrando, por conseguinte, a integração social de todos os envolvidos no conflito.

A Justiça Restaurativa se apresenta como uma abordagem diferente à justiça penal, eis que se focaliza na reparação dos danos causados às pessoas e relacionamentos, em detrimento da mera resposta punitiva aos transgressores. Em outras palavras, a Justiça Restaurativa busca promover a inclusão da vítima e ofensor a partir de comunidades de assistência, permitindo, dessa forma, que as partes diretamente envolvidas ou afetadas possam participar de processos colaborativos, cujo objetivo se dá na redução do dano ao mínimo possível.

A Justiça Restaurativa voltada à ressocialização do adolescente infrator tem se mostrado eficaz em relação aos jovens infratores. As medidas socioeducativas apresentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente aliadas ao sistema restaurativo se apresentam, conforme Konzen, como um novo paradigma que desafia o pensamento jurídico para novas exigências.

Para Konzen, muitos defensores do Estatuto da Criança e do Adolescente se recusam a falar em penas para os jovens menores de 18 anos, afinal, o ECA apenas determina medidas socioeducativas, que são cumpridas em instituições socioeducativas. Portanto, não haveria penas privativas de liberdade, mas tão somente internações com fins socioeducativos.

Entendo os motivos e as boas intenções. Mas as consequências desse purismo conceitual são paradoxais: a opinião pública acredita no que ouve, compra gato por lebre e acaba convencida de que os jovens infratores ficam impunes, divertindo-se com aulas de boas maneiras. Resultado: cobram punições. Na verdade, quem já frequentou uma dessas instituições 'socioeducativas' logo compreenderá o que são as tais medidas 'socioeducativas'. Elas nada têm de minimamente parecido com o sentido elevado da expressão que os legisladores cunharam, sonhando outros brasis. A garotada fica mesmo enjaulada, frequentemente em condições sub-humanas, muito pouco diferente daquelas em que se encontram os presídios - estes estágios superiores para os quais a prepara e empurra o inferno das Febens e Degases.⁶¹

Portanto, deve-se, independente de conceitos ou expressões, defender uma verdadeira aplicação do ECA e mostrar que, se a meta é castigar e vingar, a violência institucional já está de bom tamanho. Entretanto o objetivo é afastar o jovem do crime, Konzen defende que é preciso ir além, ou seja, oferecer uma oportunidade de mudança ao jovem infrator, estimulando-o a se desenvolver, como pessoa, fortalecendo sua autoestima e, principalmente separar o futuro do passado, ou seja, não deixá-lo amarrado, estigmatizado pela infração cometida.

O autor supracitado reforça ainda que, na construção de um modelo penalógico minimalista redutor de danos, como pretende a Teoria Garantista, a pena se apresenta como guardião do direito do infrator, na condição de ser ou não punido pelo Estado, dando um novo olhar ao direito penal e ao processo penal, não mais direcionado à tutela social, mas sim à proteção da pessoa que se encontra em situação de violência privada. Assim, de acordo com Ferrajoli:

Precisamente, a tutela daqueles valores ou direitos fundamentais, cuja satisfação, mesmo contra os interesses da maioria, constitui o fim justificante do direito penal, vale dizer, a imunidade dos cidadãos contra a arbitrariedade das proibições e das punições, a defesa dos fracos mediante regras do jogo iguais

⁵⁹ VASCONCELOS, Carlos Eduardo. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. São Paulo: Ed. Método, 2008, p. 125.

⁶⁰ ROMÁN, José A. Ruiz San. La recepción del pensamiento de Etzioni en España. In: ADÁN, José Perez (coord.). *Comunitarismo: cultura de solidaridad*. Madrid: Sekotia, 2003, p. 73. Etzioni apóia-se em dois fundamentos. Em primeiro lugar, as comunidades proporcionam laços de afeto que transformam grupos em entidades sociais semelhantes a famílias amplas. Em segundo lugar, as comunidades transmitem uma cultura moral compartilhada: conjunto de valores e significados compartilhados que caracterizam o que a comunidade considera virtuoso frente ao que considera comportamentos inaceitáveis e que se transmitem de geração em geração.

⁶¹ KONZEN, Afonso Armando. *Justiça Restaurativa e Ato Infracional: desvelando sentidos no itinerário da alteridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 38.

para todos, a dignidade da pessoa do imputado, e, conseqüentemente, a garantia da sua liberdade, inclusive por meio do respeito à sua verdade.⁶²

Nesse sentido, existe uma questão ainda não resolvida em relação ao paradoxo de privar ou restringir a liberdade alimentando, ao mesmo tempo, à expectativa de ver superadas as causas do infringir do ordenamento jurídico penal. Portanto, Konzen afirma que pela incapacidade do sistema prisional de cumprir com a sua função de devolver o apenado ao convívio social, a pena de prisão encontra-se em crise pelos altos riscos de reincidência. Situação semelhante acontece nos programas de execução das medidas socioeducativas.

Diante dessa realidade, pretende-se refletir acerca da Justiça Restaurativa como um novo modo de resolver o conflito que não seja necessariamente através do proceder oferecido pelo sistema acusatório da tradição retributiva. A partir da origem e dos fundamentos do movimento restaurativo, pretende-se relacionar o tema à pertinência, às limitações, às conveniências, às perspectivas e às repercussões no âmbito do proceder para a apuração do ato infracional atribuído ao adolescente.⁶³

As infrações penais cometidas por menores de 12 a 18 anos no Brasil são puníveis pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, em especial o artigo 126 desse Estatuto, refere-se ao instituto da remissão do processo, ou seja, mecanismos de exclusão, suspensão ou extinção da aplicação das medidas socioeducativas aos adolescentes infratores.

Nesse sentido, esse instituto pode ser utilizado como meio para adoção de práticas restaurativas, desde que as autoridades dela encarregadas, como os membros do Ministério Público e o Juiz, busquem a promoção da participação do adolescente, de seus familiares e, inclusive, da vítima, na busca de uma efetiva reparação dos danos e de uma responsabilização consciente do menor infrator.

Konzen, apoiado nos ideais de Elena Larrauri, acredita no diálogo para a resolução dos conflitos, defendendo que o mesmo trará benefícios tanto para a vítima quanto para o ofensor. Afinal, escutando as necessidades da pessoa de quem se discorda permite soluções tratadas com flexibilidade diante das fragilidades humanas.

Se o adolescente infrator se dispuser a ouvir a vítima, tal encontro propiciará a ele uma conscientização dos danos produzidos, além de fazer com que ele perceba a justiça do tratamento, ou seja, o proceder pela restauratividade. Assim, o diálogo⁶⁴ tem valor em si mesmo, que perde o sentido quando o proceder obedece a rigidez formal do sistema acusatório, em que a solução é imposta pelo juiz à revelia dos argumentos debatidos.

Portanto, o que se busca, tendo como cenário de fundo a permanente revisão crítica do proceder pelo sistema acusatório da tradição retributiva, a busca de algo novo, focado nas necessidades dos protagonistas do fato, que foram direta e indiretamente atingidos pelas conseqüências, a instalação de um

⁶² FERRAJOLLI, Luigi. *Direito e Razão*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002, p. 271.

⁶³ SCURO NETO, Pedro. Modelo de Justiça para o Século XXI. In: *Revista da EMARF*. Rio de Janeiro, v. 6, 2003, p. 01. Cabe lembrar ainda das palavras de Scuro Neto, a Justiça Restaurativa encara o crime como um mal causado, acima de tudo, às pessoas e comunidades. A ênfase no dano implica considerar as necessidades da vítima e a importância desta no processo legal. Implica, ademais, em responsabilidade e compromisso concretos do infrator, que o sistema de justiça convencional interpreta exclusivamente através da pena, imposta ao condenado para compensar o dano, mas que, infelizmente, na maior parte das vezes, é irrelevante e até mesmo contraproducente. Salienta ainda que o atual processo penal pouco atua no sentido de fazer o ofensor compreender as conseqüências de seus atos, a tal ponto de considerar o mal causado às suas vítimas. Ao contrário, atua de forma a não reconhecer sua responsabilidade, utilizando estereótipos e racionalizações para distanciar-se das pessoas prejudicadas. Assim, “a sensação de alienação em relação à sociedade, que a maioria dos infratores sentem o sentimento de que eles próprios são vítimas, é maximizado pelo processo legal e pela experiência da prisão”

⁶⁴ Idem. Fazer justiça restaurativa – padrões e práticas.

Disponível em: <http://fij.tj.rs.gov.br/fij_site/docs/JUST_RESTAUR/ARTIGO+-+JR+-+PADR%D5ES.HTM>. Acesso em 22/Jul/2009, p. 06. O autor ensina que a Justiça Restaurativa por meio da mediação, se torna um diálogo facilitado em que seus interlocutores negociam um compromisso. Salienta que as experiências em outros países têm mostrado que a aplicação de tal justiça aos casos de violência doméstica, por exemplo, não obtiveram resultados favoráveis. Por outro lado, as mesmas experiências mostram que em relação aos adolescentes infratores os resultados são muitos positivos, especialmente na Nova Zelândia e vários outros países: “O ‘Estatuto da Criança e do Adolescente’ neozelandês – e com o estabelecimento de novas posturas sobre a conveniência de se conferir às famílias e às comunidades autoridade suficiente para decidir o que fazer com seus jovens infratores, contando para isso com a participação das vítimas e de grupos de apoio. O procedimento foi adotado também na Austrália, Inglaterra, País de Gales, Canadá e Estados Unidos, países em que as CRs têm proporcionado elevados índices de satisfação dos participantes e de restituição (entre 90% e 95%), resultados devidamente comprovados através de pesquisa científica, além de desenvolvimento de empatia entre infrator e vítima, mudança de comportamentos inadequados, melhoria no relacionamento entre famílias, comunidades e autoridades, sucesso de medidas socioeducativas, bem como alívio da demanda sobre o sistema de justiça.”

diálogo como o instrumento básico para a busca por respostas. Acreditando que “as respostas *postas* pelo diálogo, nesse sistema, têm primazia sobre as soluções *impostas*”.⁶⁵

Assim, a Justiça Restaurativa almeja, a partir do processo cooperativo, o envolvimento de todas as partes interessadas na determinação da melhor solução ao conflito e reparação do dano causado, buscando a satisfação da vítima e a inclusão social do ofensor.

Acredita-se nos aspectos positivos da ressocialização do adolescente, resgatando sua autoestima e conscientizando-o de seu papel como cidadão, reintegrando-o à comunidade em que vive, sem preconceitos.

Conclusão

Pode-se perceber que se deve envolver todos os atores sociais, ou seja, a família, a escola e a comunidade, na resolução de problemas causados pelo comportamento de jovens infratores. Para isso, as câmaras de mediação podem reunir-se para que os participantes, ou seja: a vítima, o ofensor/infrator, a comunidade, as autoridades competentes, os advogados, enfim pessoas envolvidas e que possam dar suporte àquele diálogo para, no final, apresentarem um compromisso reconhecidamente justo pelas partes.

As presenças do ofensor e do ofendido são partes indispensáveis para a maioria das formas de Justiça Restaurativa, seja o encontro organizado como espaço restrito de mediação entre o ofensor e o ofendido, seja o encontro na dinâmica de círculo, conferência ou câmara.

Para a aplicação da Justiça Restaurativa, com o objetivo de afastar o jovem do crime, é preciso, inicialmente, oferecer oportunidade de mudança para o adolescente; estimular o jovem a se desenvolver como pessoa e ter consciência de sua participação como cidadão; fortalecer sua autoestima e sua inserção na comunidade. Em resumo, separar o futuro do passado, ao invés de amarrá-lo um no outro, que é o que acontece com muitas instituições socioeducativas, que estigmatizam esses jovens, ao quais ficam rotulados e não conseguem a se reinserir em suas comunidades, causando a exclusão e, principalmente, a reincidência no mundo do crime.

Tendo em vista que vários exemplos na aplicação da Justiça Restaurativa já mostraram o sucesso na recuperação de jovens infratores, cabe aos operadores jurídicos do Brasil apostar nessa nova modalidade de restauração dos conflitos a fim de criar um novo olhar ao adolescente infrator.

Afinal, independentemente de se tratar da vítima ou do ofensor, ambos estão envolvidos no fato e buscam a restauração de sua dignidade. O modelo restaurativo surge como uma proposta de diálogo. Sabe-se que sua implementação e efetivação dependem de uma luta árdua por parte de seus defensores, mas que, com certeza, trará bons resultados num futuro próximo.

Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A Política das Políticas Públicas:** progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington DC: BID, 2007.

DURSTON, John. Capital social: Del problema, parte de la solución, su papel en La persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y El Caribe:** en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL e University of Michigan Press, 2003.

DYE, Thomas. **Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas.** In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento:* bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009.

ETZIONI, Amitai. *Mixed scanning:* uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (org.) **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009.

⁶⁵ KONZEN, Afonso Armando. *Justiça Restaurativa e Ato Infracional:* desvelando sentidos no itinerário da alteridade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 84.

FERRAJOLLI, Luigi. **Direito e Razão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun 2000, p. 211-259. Disponível em: www.ipea.gov.br/pub/ppp. Acessado em 12/04/2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos de constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009. v. 1, p. 30.

JESUS, Damásio. **Justiça Restaurativa no Brasil**. Disponível em http://cjdj.damasio.com.br/?page_name=art_257_2005&category_id=31 Acesso em 18. jul. 2010.

KONZEN, Afonso Armando. **Justiça Restaurativa e Ato Infracional**: desvelando sentidos no itinerário da alteridade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos Acesso em: 18 jul. 2010.

MONCADA, Belén. **Los Presupuestos Comunitaristas**. Una síntesis. In: ADÁN, José Perez (coord.). *Comunitarismo: cultura de solidariedad*. Madrid: Sekotia, 2003.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. **A Construção da Justiça Restaurativa no Brasil**. O impacto no sistema de justiça criminal. Disponível em: <http://www.justiciarestaurativa.org/news/renatoarticle/>. Acesso em 18. jul. 2010.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

ROMÁN, José A. Ruiz San. **La Recepción del Pensamiento de Etzioni en España**. In: ADÁN, José Perez (coord.). *Comunitarismo: cultura de solidariedad*. Madrid: Sekotia, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. **Para Entender as Políticas Públicas**: Aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

_____. **Exclusão, Inclusão e Capital Social**: O capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

_____. **Os Jovens e a Construção de Capital Social no Brasil**. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

_____. **Juventude e Política no Brasil**: a socialização dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

SCURO NETO, Pedro. **Modelo de Justiça para o Século XXI**. In: *Revista da EMARF*. Rio de Janeiro, v. 6, 2003.

_____. **Fazer Justiça Restaurativa** – padrões e práticas.

Disponível em: http://jjj.tj.rs.gov.br/jjj_site/docs/JUST_RESTAUR/ARTIGO+-+JR+-+PADR%D5ES.HTM. Acesso em 22/Jul/2009.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. São Paulo: Ed. Método, 2008.

ZEHR, Howard. **Trocando as Lentes**: um foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.