

A pair of golden scales of justice is shown against a black background. The scales are positioned on the right side of the frame, with the left pan hanging lower than the right pan. The text is centered over the scales.

**ALTERNATIVAS DE  
RESOLUÇÃO DE  
CONFLITOS E JUSTIÇA  
RESTAURATIVA NO BRASIL**

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo  
Raffaella da Porciuncula Pallamolla*

## RESUMO

O presente artigo discute o desenvolvimento de formas alternativas de administração de conflitos no Brasil, tendo em vista o contexto mais amplo de crise da administração da justiça e o surgimento, não apenas no contexto brasileiro, de um conjunto de mecanismos judiciais ou extrajudiciais que se utiliza de negociação, conciliação, mediação e arbitragem. Centrando a análise na chamada justiça restaurativa, cuja expansão em diversos países se deve a uma série de motivos comuns, como a crise de legitimidade do sistema penal, a busca de abordagens alternativas ao delito (ou conflito), as reivindicações das vítimas, buscou-se identificar os argumentos favoráveis e contrários a esse modelo do ponto de vista da extensão da rede de controle penal e da ampliação do acesso à justiça, bem como analisar as peculiaridades para a sua implantação no Brasil, tendo em vista as características da cultura jurídica brasileira.

---

**Palavras-chave:** justiça restaurativa; resolução alternativa de conflitos; administração da justiça.

## ABSTRACT

*This paper discusses the development of alternative forms of conflict management in Brazil, considering the broader context of the crisis of administration of justice and the emergence, not only in the Brazilian context, of a set of judicial or extrajudicial mechanisms that make use of negotiation, conciliation, mediation and arbitration. By focusing the analysis on restorative justice – whose expansion in many countries is due to a number of common reasons, such as the crisis of legitimacy of the criminal justice system, the search for alternatives to the offense (or conflict) approaches, and the claims of victims – we sought to identify supporting and opposing arguments to this model from the point of view of the extent of the criminal network control and increase of access to justice; and to analyze the peculiarities of its implementation in Brazil, considering the characteristics of the Brazilian legal culture.*

---

**Keywords:** restorative justice; alternative dispute resolution; administration of justice.

**D**

desde a década de 70 do século passado, diversos pesquisadores e analistas sociais têm contribuído para colocar em questão as formas de resolução de conflitos características do Estado moderno, bem como para

apontar caminhos e problematizar as experiências concretas de informalização, desjudicialização, mediação, arbitragem, que vão surgindo por toda parte. Isso se deve, especialmente, à crise da administração da justiça, resultante do envolvimento cada vez mais ativo do Estado na gestão dos conflitos e acordos entre classes e grupos sociais, que levou à juridificação e à judicialização da vida social contemporânea.

Com a explosão de litigiosidade, a judicialização dos novos direitos sociais e o aumento da demanda de intervenção do Judiciário em áreas antes obscurecidas por relações tradicionais de hierarquia e autoridade, o sistema de justiça mostra-se cada vez mais incapaz de dar conta de forma satisfatória desse conjunto de demandas, tanto pelo aumento da morosidade e dos custos quanto pela inadequação do tratamento dispensado a essa conflituosidade social emergente.

A visibilidade social da crise da administração da justiça e a vulnerabilidade que gerou em ter-

mos da legitimidade do próprio sistema político-jurídico foram a base para a consolidação de um novo campo de estudos e iniciativas tendo como foco a administração da justiça, a organização dos tribunais, a formação e o recrutamento dos magistrados, o custo da justiça, o ritmo e andamento dos processos judiciais em suas várias fases e as formas alternativas de resolução de conflitos (Sadek, 2002; Madeira & Engelmann, 2013).

Especificamente no âmbito do sistema de justiça penal, as abordagens vinculadas ao interacionismo simbólico e à criminologia crítica foram as primeiras a questionar os efeitos perversos gerados pelos mecanismos de controle penal institucionalizados, que acabariam por gerar indivíduos à margem, estigmatizados, fossem eles criminosos, doentes mentais ou minorias religiosas e raciais. Com a emergência da sociologia da conflituosidade, a pesquisa sociológica afasta-se gradativamente da preocupação com o comportamento desviante considerado em si mesmo, e volta-se, orientada também pela crítica marxista do estrutural-funcionalismo e pela preocupação

---

#### **RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO**

é sociólogo, professor e pesquisador da PUC-RS e autor de, entre outros, *Sociologia e Justiça Penal – Teoria e Prática da Pesquisa Sociocriminológica* (Lumen Juris).

#### **RAFFAELLA DA PORCIUNCULA PALLAMOLLA**

é advogada e doutoranda em Ciências Sociais pela PUC-RS e em Direito Público pela Universidade Autônoma de Barcelona.

weberiana com o poder e a dominação, para as atividades de controle social exercidas pelo Estado. O interesse científico dos estudos nesse campo é definitivamente deslocado das causas individuais do comportamento desviante para os processos de definição e de seleção dos indivíduos sobre os quais incide o controle penal, e é em torno desse objeto que se verificam os principais embates nas arenas políticas de elaboração, decisão e execução dos mecanismos estatais de administração de conflitos.

As reformas do sistema de controle penal precisam ser compreendidas na sua relação com determinados fenômenos mais abrangentes, como a juridificação e judicialização crescentes da realidade social e a pluralidade de formas e de graus de incidência das normas sobre o espaço social (Sorj, 2000, pp. 102-3). Ao contrário do que sustenta a tradição jurídica dogmática, circulam na sociedade não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade, e na área penal a consequência disso é que a legitimidade e a eficácia da legislação penal dependem de uma série de mediações com os valores sociais hegemônicos e com os mecanismos institucionais e burocráticos responsáveis pela sua aplicação. A precisão e a generalidade das regras de direito, preocupação da dogmática jurídica, revelam-se mais formais do que reais, sendo permanentemente submetidas a uma reinterpretação dinâmica e variável pelos responsáveis pela sua aplicação, e objeto de permanente negociação.

Diante da crise da administração da justiça, assiste-se, nas últimas décadas, a um enorme impulso às formas alternativas de resolução de conflitos. Surge em diversos países um conjunto de mecanismos judiciais ou extrajudiciais que se utilizam de negociação, conciliação, mediação e arbitragem. A análise empírica das instâncias e processos informalizados de resolução de conflitos deve levar em consideração a sua dimensão institucional, o grau de formalismo e a natureza dos processos de decisão. Na base da escala encontram-se a autorregulação e a autocomposição de litígios, com ou sem recurso a uma terceira parte com o papel de conselheiro ou facilitador para as partes envolvidas no conflito. Segue-se a conciliação, depois a mediação e, por último, um conjunto de processos particulares de arbitragem

e de formas híbridas que se aproxima dos modos jurisdicionais de resolução de conflitos (Pedroso, Trincão & Dias, 2003, p. 29).

Embora exista uma multiplicidade de justificativas para as experiências de informalização da justiça, em geral os defensores das formas alternativas de resolução de conflitos pretendem promover um novo modelo de justiça, que permita à comunidade reapropriar-se da gestão dos conflitos, com a intervenção de não profissionais. Esses movimentos desenvolvem sobretudo experiências de mediação em matéria penal, de vizinhança e mesmo escolar e de família, com a formação de mediadores pertencentes a diferentes profissões ou comunidades. Ao lado do modelo adjudicatório ou retributivo tradicional, passa a existir um modelo de justiça negociada, de compensação, reparadora ou restaurativa, seja no processo de decisão ou na execução das penas.

Em relação à justiça restaurativa, pode-se dizer que a sua expansão em diversos países se deve a uma série de motivos comuns, como a crise de legitimidade do sistema penal, a busca de abordagens alternativas ao delito (ou conflito), as reivindicações das vítimas, etc. Ao tratar da expansão da justiça restaurativa na Espanha, Larrauri (2004) faz menção a fatores de ordem jurídica e sociológica. Os primeiros envolvem a existência de legislação europeia que incentiva o uso da justiça restaurativa e experiências de diversos países que a utilizam; dentre os segundos, encontram-se a crise de legitimidade do sistema penal tradicional, o impacto da vítima e suas reivindicações, a nova concepção do delito (como um conflito que causa dano a alguém e não é apenas uma violação da lei) e a mudança do papel do Estado.

## A JUSTIÇA RESTAURATIVA E O RISCO DE EXTENSÃO DA REDE DE CONTROLE PENAL

Uma das críticas mais recorrentes aos mecanismos de justiça restaurativa é a do risco da extensão da rede de controle (*netwidening*), pois se teme que “*esta sirva no para detraer gente del sistema formal, sino para atraer gente al nuevo sistema que se establece*” (Larrauri, 2004, p. 455).

A utilização da justiça restaurativa com a pretensão de reduzir o uso do sistema penal poderia ter um efeito perverso na medida em que suas práticas seriam aplicadas a situações e clientela que de outra forma não teriam ingressado no sistema penal (Jaccoud, 2005). Tais casos, que normalmente receberiam apenas uma advertência policial ou seriam redirecionados a outros setores que não o criminal (Morris, 2005), ao serem direcionados à justiça restaurativa, sofreriam o risco de ingressar no sistema criminal nas hipóteses de não ser alcançado acordo no processo restaurativo ou o acordo não ser cumprido pelo ofensor (Jaccoud, 2005).

Para Griffin (2005), e levando em conta essa possibilidade, que também se relaciona com o tema das alternativas penais de modo mais amplo, a prova da efetividade das alternativas deveria refletir numa redução no uso das sanções e instituições criminais tradicionais. No caso da justiça restaurativa, o risco de extensão da rede está conectado, de acordo com Larrauri (2004), à ideia de que essa justiça represente um processo mais brando e que não comporte ônus para o infrator, o que autorizaria o encaminhamento de casos de pouquíssima gravidade.

De qualquer forma, em um contexto no qual a imensa maioria dos conflitos sociais de caráter criminal não chega ao sistema de justiça, contribuindo para a sensação de insegurança e impunidade, e no qual o padrão de judicialização é o da criminalidade violenta, sem a devida atenção à vítima e incapaz de contribuir para a prevenção de novos casos, justifica-se a experimentação de um novo modelo de administração de conflitos, especialmente aqueles de proximidade, entre conhecidos.

Ainda segundo Larrauri (2004), o risco de extensão da rede também pode ser provocado por outros fatores: a) pela prioridade concedida ao sistema penal de decidir sobre quais casos estão aptos para ingressar num processo restaurador; b) em razão de os acordos alcançados nas conferências restaurativas não serem valorados pelo juiz no momento de fixar a pena; c) devido a que os processos restaurativos não se constituam como alternativa à pena de prisão se o âmbito escolhido para sua aplicação for a execução da pena privativa de liberdade.

Para evitar tais efeitos, é fundamental estabelecer critérios claros de encaminhamento de casos do sistema penal tradicional aos programas

restaurativos, os quais devem dispor sobre os casos passíveis de serem encaminhados e aqueles cujo encaminhamento deva ser evitado<sup>1</sup>. Segundo Sanzberro (1999), é imprescindível que haja uma vítima personalizada, certa relevância da infração (o que faz com que se exclua a possibilidade de envio de casos de bagatela e de casos em que não haja o mínimo esclarecimento sobre o fato e as circunstâncias), o reconhecimento do fato (que não equivale a confissão em termos jurídicos), além da não proibição aos reincidentes de participarem. Outros critérios devem ficar a cargo dos próprios programas restaurativos, e não nas mãos do sistema de justiça, a fim de evitar-se, dentre outras consequências negativas, a discricionariedade no envio dos casos.

Além disso, é preciso formular regras que estabeleçam que os acordos restaurativos devam ser considerados no momento da sentença judicial (a fim de que o acordo não seja apenas somado à sentença criminal, acarretando violação do princípio *no bis in idem*), nos casos em que não haja a possibilidade de extinguir-se a punibilidade somente com o acordo extrajudicial.

Por fim, conforme alerta Larrauri (1997), se a justiça restaurativa não for capaz de reduzir a utilização da pena de prisão, em razão de ser utilizada apenas após a condenação e durante a execução da pena, ou apenas em delitos apenados com multa, por exemplo, o risco de ampliação do controle penal é grande. Assim, devem ser privilegiados programas que se desenvolvam logo no início do processo penal, ou até mesmo antes dele (e evitados aqueles aplicados durante a execução da pena privativa de liberdade).

Nesse sentido e tendo em vista tais proble-

---

1 Sica (2007) destaca a importância do princípio da ofensividade na decisão do envio do caso à mediação penal, referindo que “a constatação da presença concreta de uma lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico deve ser uma condição imprescindível para ativar a mediação”. No entanto, segundo o autor, tal exigência – que cria uma dependência entre o uso da mediação (ou, mais amplamente, da justiça restaurativa) e a constatação da ofensividade do fato, pressuposto próprio do direito penal para a atuação do poder punitivo – não causa qualquer contradição, pois, “como a dialética da mediação desenvolve-se ao redor do comando emitido pelo preceito penal e seu resultado só pode ser recepcionado pela justiça penal em termos de afetação da necessidade da pena, não há como legitimá-la sem analisar aqueles mesmos pressupostos” (Sica, 2007, p. 235).

mas, é necessário proceder a permanentes avaliações da justiça restaurativa que destaquem, dentre outras coisas, o êxito de seu uso pelo número de pessoas que se tenha conseguido afastar do sistema de justiça criminal (redução do número de processos e redução do uso de medidas penais) (Larrauri, 2004).

## PROMOVENDO O ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DA JUSTIÇA RESTAURATIVA

Além de desenvolver mecanismos de combate ao perigo de extensão da rede de controle penal através dos critérios de encaminhamento de casos aos programas restaurativos, a justiça restaurativa pode atuar de forma a reduzir a resposta punitiva do sistema penal e ao mesmo tempo aumentar o acesso à justiça.

Para Capelletti e Garth (1998) o acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos. Garantir o acesso à justiça de forma igualitária, portanto, significa dotar de concretude os direitos assegurados pela Constituição.

Dentre os obstáculos apontados para o acesso à justiça penal, estão os relativos às “possibilidades das partes”, ou seja, as vantagens e desvantagens que possuem alguns litigantes, como: a) disponibilidade maior de recursos financeiros, o que possivelmente aumenta a capacidade da parte de apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente; b) aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação (o que no caso do sistema criminal significaria reconhecer-se como vítima de um delito e recorrer ao sistema penal); c) falta de disposição psicológica para recorrer a processos judiciais, que pode ocorrer por uma comum desconfiança dos advogados – especialmente comum nas classes menos favorecidas – ou em razão de outros motivos, como procedimentos complicados, formalismos, ambientes intimidatórios (como tribunais), figuras consideradas opressoras (como juízes e advogados), que fazem com que aquele que poderia ou deveria procurar o sistema jurídico se sinta perdido, imerso em um mundo estranho (Cappelletti & Garth, 1998).

Aumentar o acesso à justiça por meio da justiça restaurativa também significa evitar que respostas violentas ganhem cada vez mais espaço: sejam elas provenientes de formas privadas de administrar conflitos ou do próprio sistema penal, que responde de maneira violenta ao conflito ao impor uma pena ao ofensor e, não raras vezes, violar seus direitos (dignidade humana, integridade física e moral, etc.).

Em relação à violência privada, referem Oxborn e Slakmon (2005) que o acesso efetivo à justiça restaurativa – entendida como uma forma de microjustiça – possibilita que os cidadãos tenham uma opção concreta à retribuição privada.

Os mecanismos de justiça restaurativa fazem parte da chamada “terceira onda” de reformas da justiça, que foi a primeira a se preocupar em garantir o acesso individual à justiça aos segmentos sociais menos favorecidos social e economicamente: “é o momento de criar alternativas de resolução de conflitos não apenas mais baratas e rápidas, mas também mais compreensíveis e próximas da realidade cotidiana dos atores sociais envolvidos nos conflitos” (Sinhoretto, 2006, pp. 88-9).

Assim, frente à mencionada crise de legitimidade do sistema penal, ao crescimento da violência na sociedade brasileira e à crise da administração da justiça, as formas alternativas de administração de conflitos se multiplicam e procuram aumentar o acesso à justiça e, dessa forma, promover a equidade econômica e social de forma a fortalecer a democracia. Tais objetivos encontram-se, inclusive, dentre os proclamados pelo Ministério da Justiça no programa que procurou mapear os meios alternativos de resolução de conflitos tanto públicos quanto privados existentes no país a fim de promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento desses programas (Ministério da Justiça, 2005).

Conforme pesquisa realizada por Azevedo (2000), nos dois primeiros anos de sua implementação em Porto Alegre (1996 e 1997), os juizados pretendiam desobrigar as varas criminais das ações de menor potencial ofensivo para que estas pudessem conferir maior atenção aos casos de maior gravidade, todavia, esse objetivo não foi alcançado. Os juizados de fato, não foram capazes de reduzir o número de processos nas varas criminais comuns. No entanto, o que aconteceu foi que eles “passaram a dar conta de um

tipo de delituosidade que não chegava às varas judiciais, sendo resolvido através de processos informais de ‘mediação’ nas delegacias de polícia ou pelo puro e simples ‘engavetamento’” (Azevedo, 2000, p. 136).

Apesar de não ter havido o pretendido deslocamento de casos, houve a inclusão no Judiciário de casos que antes não chegavam até ele. Todavia, esse aumento de casos no sistema judiciário não é entendido como o incremento do controle formal, uma vez que esses casos antes eram “resolvidos” nas delegacias. Os juizados especiais, mesmo que de forma precária e com problemas, foram capazes de reduzir a discricionariedade dos delegados – que acabavam atuando como mediadores informais e descriminalizando delitos na prática – e aumentar o acesso à justiça de uma parcela da população que antes não tinha seus conflitos apreciados pelo Judiciário.

Nesse sentido, pode-se relacionar a justiça restaurativa com os juizados criminais ao menos na intenção manifesta da Lei 9.099/95 de introduzir mecanismos informais de resolução de conflitos no sistema de justiça criminal. No entanto, as diferenças entre as duas propostas são inúmeras (e não caberia aqui analisá-las). O fundamental é que a justiça restaurativa pretende incrementar não o exercício do poder punitivo, mas sim o acesso à justiça de qualidade e isso é possível pela cisão do sistema penal,

“[...] num quadro de dupla entrada (mediação e punição), o qual poderá, em tese, diminuir tanto o número de castigos impostos, quanto a cifra negra, oferecendo resposta institucional mais acessível e viável para uma série de conflitos que ficaram marginalizados ou não encontraram respostas satisfatórias dentro de um sistema de mão única, fechado e inflexível” (Sica, 2007, p. 153).

Apesar de a justiça restaurativa não negar o conceito de delito (criminalização primária), sua atuação assume grande importância ao colocar ênfase na reação ao delito diversa da do sistema penal tradicional (Larrauri, 2004), atuando, portanto, na esfera da criminalização secundária. Salienta Sica (2007) que a desjudicialização do acesso à justiça pelo uso de práticas restaurativas como a mediação, que pode acarretar, inclusive, a “des-

criminalização na prática”, na medida em que é possível que casos sejam resolvidos pelos programas restaurativos sem (re)ingressarem no sistema penal, proporciona

“[...] um acesso mais livre à justiça para grupos sociais marginalizados, para quem o funcionamento do sistema de justiça é só mais uma maneira de prestar serviços aos ‘ricos’ e penalizar os ‘pobres’ e, ainda, a informalização possibilita um abatimento do nível de estigmatização e coerção inerentes à justiça formal” (Sica, 2007, pp. 154-5).

Corroborando essas ideias, estudo feito sobre a justiça restaurativa em diversos países, dentre eles Reino Unido, Estados Unidos e Austrália, pelo Smith Institute, da Inglaterra, constatou que a justiça restaurativa é capaz de trazer mais crimes à justiça, atuando de forma a ampliar o acesso a ela por proporcionar uma forma diferente de lidar com o delito. Segundo o estudo, a maior barreira para se trazer os delitos à justiça é a relutância da vítima e das testemunhas que temem retaliações, bem como a falta de tempo destas para se envolverem nas formalidades legais. Concorre, igualmente, a descrença ou o medo no/do sistema, o que acarreta que um grande número de crimes não seja resolvido (Sherman & Strang, 2007) e acaba fazendo parte da cifra oculta da criminalidade. Nota-se, portanto, que os resultados desse estudo não diferem daqueles anteriormente mencionados e expõem as verdadeiras barreiras ao acesso à justiça.

## JUSTIÇA RESTAURATIVA E CULTURA JURÍDICA BRASILEIRA

Quando se analisa o contexto brasileiro, a crise de legitimidade do sistema penal ocupa um lugar de destaque e se manifesta através de indicadores como a falta de credibilidade e eficiência do sistema judiciário, o fracasso das políticas públicas de contenção da violência, o esgotamento do modelo repressivo de gestão do crime, *déficits* de comunicação e de participação agravados pelas práticas autoritárias das agências judiciais, etc. (Sica, 2007).

De outra parte, encontram-se as crescentes taxas de violência, que colocam a sociedade brasi-

leira entre as mais violentas do mundo. O aumento da violência é fruto de diversos fatores, parte deles resultante do processo de democratização inacabada da sociedade brasileira. A esse respeito, ao analisar o aumento da violência na cidade de São Paulo nas últimas duas décadas, Teresa Caldeira (2003) aponta alguns dos fatores que contribuíram para o incremento da violência e que, sem dúvida, podem ser estendidos aos demais grandes centros urbanos do país:

“O aumento da violência é resultado de um ciclo complexo que envolve fatores como o padrão violento de ação da polícia; descrença no sistema judiciário como mediador público e legítimo de conflitos e provedor de justa reparação; respostas violentas e privadas ao crime; resistência à democratização; e a débil percepção de direitos individuais e o apoio a formas violentas de punição por parte da população” (Caldeira, 2003, p. 101).

Para Caldeira (2003), o universo do crime, composto pela crescente sensação de insegurança e medo, o crescimento da violência, o fracasso das instituições da ordem (principalmente polícia e Judiciário), a privatização da segurança e da justiça e o contínuo cercamento e segregação dos espaços urbanos revelam o caráter disjuntivo da democracia brasileira, que vivencia processos contraditórios de desenvolvimento. Assim, o universo do crime indica esse caráter disjuntivo em dois sentidos:

“[...] em primeiro lugar, porque o crescimento da violência em si deteriora os direitos dos cidadãos; e em segundo, porque ele oferece um campo no qual as reações à violência tornam-se não apenas violentas e desrespeitadoras dos direitos, mas ajudam a deteriorar o espaço público, a segregar grupos sociais e a desestabilizar o estado de direito” (Caldeira, 2003, p. 56)

Frente a esse quadro de crescimento da violência, de desrespeito aos direitos civis e de incapacidade do sistema de justiça criminal para administrar a conflituosidade social, impõe-se o desafio de reestruturar esses mecanismos institucionais e buscar alternativas capazes de reduzir a violência e os danos causados pela ineficaz administração dos conflitos. Nesse sentido, pode-se

afirmar que o projeto da justiça restaurativa encontra-se vinculado ao processo de reformulação judicial que vem sendo desenvolvido no Brasil e que busca a adequação tanto da legislação quanto das estruturas judiciais ao contexto democrático e de pacificação social.

Segundo Oxhorn e Slakmon (2005), a justiça restaurativa é uma alternativa para qualificar a administração da justiça, contribui para o incremento da democracia e, por conseguinte, torna a justiça mais democrática, pois funciona por meio da sociedade civil, mas nunca é independente do Estado. Para eles,

“Ao ceder ativamente a jurisdição sobre alguns aspectos do sistema de justiça para organizações sociais, um Estado com baixos níveis de legitimidade social e eficácia pode fortalecer a sociedade civil de modos que ajudarão a melhorar não apenas a sua capacidade de assegurar os direitos de cidadania fundamentais, mas também, de um modo mais geral, a qualidade da democracia” (Oxhorn & Slakmon, 2005, p. 188).

Os mesmos autores lembram que, “em democracias altamente desiguais como o Brasil, o sistema de justiça tende a refletir e perpetuar as desigualdades socioeconômicas existentes” (Oxhorn & Slakmon, 2005, p. 196). Reduzir as desigualdades perpetuadas e reproduzidas pelo sistema de justiça criminal e torná-lo mais democrático e acessível aos menos favorecidos social e economicamente passa a ser um projeto no qual a justiça restaurativa está inserida. Assim, a justiça restaurativa e suas práticas fazem parte de um arranjo cultural mais amplo, incorporando conceitos, valores e visões de mundo. Contudo, assim como as práticas penais são moldadas pelo arranjo cultural no qual se desenvolvem, ao mesmo tempo em que o reproduzem, a implementação de programas de justiça restaurativa é o resultado de um processo de lutas, alianças e transformações de aspectos culturais existentes antes de a justiça restaurativa ser posta em prática e daqueles por ela veiculados.

Para Kant de Lima (1990), a cultura jurídica brasileira, apesar de explicitar, desde a República, princípios e valores que se vinculariam a representações de uma sociedade igualitária, veicula representações hierárquicas e legitimadoras da

desigualdade social. Assim, a representação do conflito presente na cultura jurídica brasileira seria a de ameaça à ordem social, construindo-se mecanismos para sua supressão, caracterizados pelo viés inquisitorial. Por outro lado, a justiça restaurativa, em razão dos princípios e valores restaurativos, veicularia representações características de sociedades igualitárias, nas quais, diante da pressuposição da igualdade de posições e das naturais diferenças existentes entre os indivíduos, os conflitos são uma consequência normal da diversidade e da oposição inevitável de interesses, sendo previsíveis e constitutivos da ordem social, a qual deve ser construída através da sua administração. Se o conflito é concebido de diferentes formas conforme o contexto cultural, então administrá-lo pode igualmente ter sentidos diferentes, bem como a “paz” pode ter significados distintos, ora concebida como ausência de conflitos, ora concebida como a sua administração satisfatória (Azevedo & Souza, 2012):

Enquanto em sociedades hierárquicas as formas de resolução de conflitos adotam características acusatorias, enfatizando a oposição entre os envolvidos, a justiça restaurativa apresenta como contraponto à justiça criminal tradicional justamente a quebra da relação de oposição entre acusação e defesa, focando na participação dos envolvidos na administração do conflito. Ou seja, a justiça restaurativa, além de incorporar em seus princípios e valores características oriundas da cultura jurídica de países anglo-saxões, traz respostas a problemas relacionados aos modelos de administração de conflitos presentes nesses países e a partir da perspectiva dessas culturas. Assim, em resposta aos excessos causados por um modelo que enfatizaria a oposição entre os indivíduos, buscar-se-ia um modelo que enfatizaria a cooperação entre eles.

Ainda que o grau em que essas diferentes concepções acerca do conflito estão influenciando a implementação da justiça restaurativa no Brasil não possa ser claramente determinado, segundo Schuch (2009), podemos perceber algumas diferenças no discurso justificador dessa implementação conforme o contexto:

“Assim como em outros contextos de utilização das resoluções alternativas de disputas, no Brasil, a justiça restaurativa está sendo apresentada

como parte de um processo fundamental de reconfiguração das representações sobre o Estado-nação: do *apartheid* ao ‘*truth telling*’ na África do Sul (Buur, 2001; Fassin, 2007; Norval, 2001; Ramphele, 1997; Ross, 1997), ‘da guerra ao *status quo*’ na Nigéria (Last, 2000), da ‘sociedade adversatorial à harmonia social’, nos Estados Unidos (Nader, 1994). Pela análise efetivada, é possível referir um movimento no vetor da ‘violência à paz’ no Brasil que é, assim como presente em outros contextos, acompanhado de uma retórica do desenvolvimento e modernização nacional (Simião, 2007; Rodrigues, 2007; Soares, 2007)”.

A reflexão sobre as diferenças nos sentidos atribuídos ao conflito pela cultura jurídica brasileira e pela justiça restaurativa pode implicar mudanças na maneira como a justiça restaurativa vem sendo implementada no Brasil. Nos três projetos-piloto<sup>2</sup> (Porto Alegre, Distrito Federal e São Caetano) encontramos a justiça restaurativa atuando ao lado da justiça criminal tradicional, em maior ou menor grau. Pallamolla (2009, p. 14) destaca que muitos teóricos inclusive têm afirmado que a justiça restaurativa e a justiça criminal tradicional não seriam modelos completamente opostos, pois convivem em todos os países em que a justiça restaurativa foi implementada. A relação adequada entre os dois modelos seria aquela que permitiria a atuação conjunta da justiça restaurativa e da justiça criminal tradicional, preservando-se os espaços e lógicas diferenciados de cada uma, o modelo de bitola dupla (*dual track model*), que prevê a atuação lado a lado da justiça restaurativa e da justiça criminal tradicional, com cooperação eventual entre os dois sistemas. O problema que se coloca é que, se as considerações acerca das diferentes noções de conflito estiverem corretas, a coexistência da justiça restaurativa e da justiça criminal tradicional pode ter significados diversos conforme o contexto cultural no qual operam.

Em estudo no qual analisam o funcionamento dos três projetos-piloto desenvolvidos no Brasil, Raupp e Benedetti (2007) lembram que o principal desafio para os programas analisados seria efetivamente vincularem-se a uma finalidade político-cri-

2 Para uma análise dos três projetos-piloto desenvolvidos no Brasil no âmbito do Programa Justiça 21, ver o estudo realizado por Raupp e Benedetti (2007).

minal de redução do controle penal formal, caso contrário, sendo apenas uma opção adicional de que se pode valer o Estado, representariam apenas um incremento da intervenção punitiva. Nas recomendações que apresentam ao final da pesquisa, as autoras apontam a necessidade de dar mais autonomia aos círculos/encontros restaurativos como forma de reduzir a centralidade da justiça tradicional na solução do conflito, em caso de descumprimento do acordo restaurativo. Propõem também a necessidade de garantir maior participação das vítimas e da comunidade, assim como dar ênfase à preparação das partes para o círculo restaurativo (Raupp & Benedetti, 2007, p. 34).

Na avaliação que fizeram dos projetos-piloto, Raupp e Benedetti (2007) encontraram uma fala recorrente colocando a justiça restaurativa como complementar à justiça tradicional, nunca como alternativa, tendo percebido um reforço do modelo tradicional de justiça em algumas ações e discursos presentes naqueles projetos-piloto. Em uma das falas destacadas no estudo de caso no projeto-piloto de Porto Alegre, o sistema de justiça aparece como promotor de uma dinâmica conflitual e acabaria por amplificar o conflito, exponenciando “a beligerância extravasada pelas pessoas” (Raupp & Benedetti, 2007, p. 16), vindo a justiça restaurativa justamente impedir a reprodução do conflito. Nas observações etnográficas efetuadas no contexto do projeto-piloto desenvolvido em Brasília, Spagna (2009) relata situações em que os acordos obtidos são percebidos como forçados, em que as dimensões morais dos conflitos são invisibilizadas e em que a percepção do conflito pelos agentes do programa, que queriam “resolver logo o caso” por meio de um perdão quase imposto, foi bastante diversa daquela sentida por um dos envolvidos no conflito.

Mais recentemente, Prudente (2012) mapeou os projetos, programas e iniciativas voltados à administração de conflitos interpessoais em operação no país, que foram divididos em dois grupos: o primeiro envolve mecanismos que a autora denomina de *tradicionais*, por abranger “as práticas de conciliação previstas na Lei 9.099/95 e realizadas no âmbito de juizados especiais, assim como os projetos de oferta de assistência jurídica gratuita”; e o segundo abarca as práticas denominadas de *alternativas*, por incluir iniciativas não previstas

nos procedimentos legais, tanto dos juizados especiais quanto da justiça comum. Este último grupo contempla, em especial, “iniciativas de mediação, justiça restaurativa e arbitragem, realizadas tanto por instituições públicas como pela sociedade civil”. Ainda em relação ao segundo grupo, foram analisadas apenas as iniciativas de caráter institucional, restando excluídas as práticas informais de gerenciamento de conflitos, ou seja, aquelas que não apresentavam uma instituição responsável pela organização das atividades (Prudente, 2012, pp. 79-80).

Segundo Prudente (2012), a maioria das iniciativas foi considerada como “alternativa” (75%), enquanto a minoria (25%) se enquadrava na classificação “tradicional”. A mediação (26,9%), a conciliação (15,6%) e a orientação jurídica (9,3%) são as mais frequentes quando há o uso de apenas uma modalidade; e, na forma combinada, destaca-se o oferecimento conjunto da mediação e da orientação jurídica (verificado em 21,8% das iniciativas); a imensa maioria (79,3%) trabalha com conflitos interpessoais em geral, enquanto uma pequena parcela (10,9%) trabalha com conflitos relacionados a bens disponíveis (geralmente na forma de instituições ou empresas de oferta de serviços de justiça privada, como arbitragem, conciliação e mediação, quando contratadas pelas partes). Há, ainda, 5,2% das iniciativas que trabalham com conflitos de família; em relação ao perfil das pessoas que atuam diretamente na gestão dos conflitos, 74% são profissionais, de atuação técnica, com formação acadêmica específica, e apenas 2% apresentam uma gestão comunitária dos conflitos, admitindo leigos ou membros da comunidade sem formação específica. Em 24% dos casos, por fim, a atuação é mista, envolvendo tanto técnicos quanto leigos e membros comunitários; quanto às instituições responsáveis, 48% das práticas são promovidas pelo Poder Público, 45% são oriundas de organizações da sociedade civil, e 7% são mistas. Dentre as de responsabilidade do poder público, o Poder Judiciário (com 23,89%) e o Poder Executivo (com 17,67%) são os mais presentes, enquanto, nas promovidas pela sociedade civil, destacam-se ONGs (13,51%) e universidades (11,95%);

Trata-se, portanto, de considerar a dinâmica de um campo estatal de administração de conflitos (Sinhoretto, 2006) em que competem

diferentes corporações, saberes e instituições, produzindo não apenas uma, mas várias modalidades de rituais de administração de conflitos, que geram resultados e efeitos diversos. Depreende-se daí que o processo de implementação dos programas de justiça restaurativa sujeita-se não só ao embate entre características culturais diversas, que levarão a sua transformação, mas igualmente à possibilidade de reforçar aspectos culturais anteriormente existentes. As práticas restaurativas fazem sentido e dependem de um contexto em que o conflito é visto como uma

oportunidade de reconstrução, de estabelecimento de novas relações, novos entendimentos, sendo a sua resolução uma maneira de construir a ordem social. A sua implementação em contextos culturais, em que o conflito seja visto como uma ameaça à ordem social, poderia torná-la uma ferramenta na manutenção dessa ordem e de “conciliação” dos conflitos. Em ambas as situações, as práticas restaurativas estariam sendo utilizadas como uma maneira de administrar conflitos e pacificar as relações – as razões pelas quais estariam sendo implementadas e os sentidos atribuídos aos resulta-

## BIBLIOGRAFIA

- AERTSEN, Ivo. “The Intermediate Position of Restorative Justice: the Case of Belgium”, in Ivo Aertsen; Tom Daems; Luc Robert. *Institutionalizing Restorative Justice*. Portland, Oregon, USA, Willan Publishing, 2006, pp. 68-92.
- AZEVEDO, Rodrigo G. de; SOUZA, Guilherme Augusto D. “Que ‘Paz’ É Essa? Os Significados do Conflito na Cultura Jurídica Brasileira e a Justiça Restaurativa no Brasil”, in Pozzebon; Ávila. *Crime e Interdisciplinaridade*. Porto Alegre, Edipucrs, 2012.
- AZEVEDO, Rodrigo G. de. *Informalização da Justiça e Controle Social*. São Paulo, IBCCrim, 2000.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. 2ª ed. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2003.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1998
- GRIFFIN, Diarmuid. *Restorative Justice, Diversion and Social Control: Potential Problems*. National University of Ireland, Galway, 2005, p. 4. Disponível em: <http://www.restorativejustice.org/resources/docs/griffindiarmuid>. Acessado em: 2/9/2008.
- JACCOUD, Mylène. “Princípios, Tendências e Procedimentos que Cercam a Justiça Restaurativa”, in C. Slakmon; R. De Vitto; R. Gomes Pinto (orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília-DF, Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005.
- KANT DE LIMA, Roberto. “Constituição, Direitos Humanos e Processo Penal Inquisitorial: Quem Cala, Consente?”, in *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 33, n. 3, 1990, pp. 471-88.
- LARRAURI, Elena. “La Reparación”, in José Cid; Elena Larrauri (orgs.). *Penas Alternativas a la Prisión*. Barcelona, Bosch, 1997
- \_\_\_\_\_. “Tendencias Actuales en la Justicia Restauradora”, in Fernando Pérez Álvares (ed.). *SERTA In memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca, Universidad de Salamanca/Aquilafuente, 2004.

- MADEIRA, Lígia; ENGELMANN, Fabiano. "Estudos Sociojurídicos: Apontamentos sobre Teorias e Temáticas de Pesquisa em Sociologia Jurídica no Brasil", in *Sociologias*, ano 15, nº 32, Porto Alegre, jan.-abr./2013, pp. 182-209.
- MORRIS, Alison. "Criticando os Críticos: uma Breve Resposta aos Críticos da Justiça Restaurativa", in C. Slakmon; R. de Vitto; R. Gomes Pinto (orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília/DF, Ministério da Justiça e PNUD, 2005.
- OXHORN, Philip; SLAKMON, Catherine. "Micro-justiça, Desigualdade e Cidadania Democrática. A Construção da Sociedade Civil Através da Justiça Restaurativa no Brasil", in C. Slakmon; R. De Vitto; R. Gomes Pinto (orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília/DF, Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005.
- PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça Restaurativa: da Teoria à Prática*. São Paulo, IBCCrim, 2009.
- PRUDENTE, Moema Dutra Freire. *Pensar e Fazer Justiça: a Administração Alternativa de Conflitos no Brasil*. Tese de doutoramento. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 2012.
- RAUPP, Mariana; BENEDETTI, Juliana. "A Implementação da Justiça Restaurativa no Brasil: uma Avaliação dos Programas de Justiça Restaurativa de São Caetano do Sul, Brasília e Porto Alegre", in *Revista Ultima Ratio*, ano 1, nº 1, Rio de Janeiro, 2007, pp. 3-38.
- SADEK, Maria Tereza. "Estudos sobre o Sistema de Justiça", in S. Miceli (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira 1970-2002*. São Paulo, Sumaré, 2002, pp. 233-66.
- SANZBERRO, Guadalupe Pérez. *Reparación y Conciliación en el Sistema Penal: ¿Apertura de Una Nueva Vía?*. Granada, Comares, 1999.
- SCHUCH, Patrice. "Justiça, Cultura e Subjetividade: Tecnologias Jurídicas e a Formação de Novas Sensibilidades Sociais no Brasil", in *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, nº 395. Online. Barcelona, Universidad de Barcelona, 15 de março de 2012.
- SHERMAN, Lawrence & STRANG, Heather. *Restorative Justice: the Evidence*. London, The Smith Institute, 2007.
- SICA, Leonardo. *Justiça Restaurativa e Mediação Penal: o Novo Modelo de Justiça Criminal e de Gestão do Crime*. Rio de Janeiro, Lumem Juris, 2007.
- SINHORETTO, Jacqueline. *Ir Aonde o Povo Está: Etnografia de uma Reforma da Justiça*. Tese de doutorado. São Paulo, USP, 2006.
- SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.
- SPAGNA, Laiza Mara Neves. "As Novas Tecnologias de Administração de Conflitos e o Reconhecimento das Violências Interpessoais: o Caso da Justiça Restaurativa no Distrito Federal", in *I Encontro Nacional de Antropologia do Direito*. 2009, São Paulo. CD-ROM.
- WACQUANT, Loïc. "A Ascensão do Estado Penal nos EUA", in *Discursos Sediciosos*, ano 7, n. 11, Rio de Janeiro, 1998, pp. 13-39.
- WETZELL, R. F. *Inventing the Criminal: a History of German Criminology (1880-1945)*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.
- WIEVIORKA, Michel. "O Novo Paradigma da Violência", in *Tempo Social*, vol. 9, n. 1, São Paulo, maio 1997, pp. 5-41.