



Revista do Mestrado em Direito da UFS

**JUSTIÇA RESTAURATIVA E DESENVOLVIMENTO
LOCAL: EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO,
RESPONSABILIDADE E AUTONOMIA A SERVIÇO DA
CULTURA DE PAZ**

**RESTORATIVE JUSTICE AND LOCAL DEVELOPMENT:
COMMUNITY EMPOWERMENT, RESPONSIBILITY AND
AUTONOMY AT THE SERVICE OF A CULTURE OF
PEACE**

Daniela Carvalho Almeida da Costa¹
Victor Fernando Alves Carvalho²

RESUMO

Este trabalho surge a partir da aproximação dos aportes teóricos da Justiça Restaurativa (Zehr) aos aportes do Desenvolvimento Local (Ávila). A Justiça Restaurativa trabalha na perspectiva de dar voz às pessoas concretamente envolvidas no conflito (vítima, ofensor, comunidade), de modo que suas necessidades sejam identificadas e satisfeitas, bem como sejam delineadas as obrigações decorrentes dos danos gerados. A causação de dor (pena de prisão) perde seu pedestal no gerenciamento do conflito, pois são buscadas soluções que promovam reparação, segurança, confiança e reconciliação. O Desenvolvimento Local, por sua vez, é uma nova filosofia de desenvolvimento para o planeta, que busca incentivar microdinâmicas de promoção autossustentável da comunidade e sua gradativa emancipação da dependência assistencialista externa. O DL trabalha na perspectiva de “endogeneizar” as aptidões e habilidades da comunidade, de modo que ela assume seu processo de desenvolvimento, com autonomia, ou seja, sem dependência. Dessa forma, vemos como promissora a aproximação entre as duas perspectivas, pois ambas apostam na “endogeneização” de habilidades da comunidade, seja para nutrir seu processo particular de desenvolvimento, seja para gerenciar seus conflitos de forma reparadora e reconciliadora. Concluímos, assim, que ambas as perspectivas contribuem para a promoção de uma cultura de paz, com ênfase no empoderamento local e no senso de responsabilização e autonomia, o que é dificultado tanto pelos modelos hegemônicos de desenvolvimento quanto pelos modelos oficiais de justiça criminal.

Palavras-chave: Justiça Restaurativa. Desenvolvimento Local. Cultura de Paz.

¹Doutora e Mestre em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade de São Paulo – USP. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela *Universidad* de Salamanca. Professora Associada da Universidade Federal de Sergipe, vinculada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito (PRODIR/UFS) e à graduação em direito. Membro da Comissão Executiva e de Articulação Institucional para difusão da Justiça Restaurativa no Estado de Sergipe. E-mail: dancacosta@hotmail.com

²Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: victorfernandocarvalho@gmail.com

ABSTRACT

The present paper arises from the approximation between Restorative Justice theory (Zehr) and Local Development theory (Ávila). The focus of Restorative Justice is giving voice for those who are concretely involved in the conflict (victim, offender, community), and then their needs are identified and fulfilled, as well as the obligations from the damages are outlined. Pain causation (prison sentence) loses its pedestal in the management of the conflict, for solutions that promote reparation, security, trust and reconciliation are sought. Local Development, on the other hand, is a new development philosophy for the planet which seeks to encourage microdynamics of self-sustaining promotion of the community and its gradual emancipation from external assistance dependence. For Local Development theory it is important to endogenize skills and abilities of the community, then it assumes its own development process, with autonomy, which means without dependence. Thus, we infer that the approximation between Restorative Justice theory and Local Development theory is really promising, for both of them bet on endogenizing skills of the community, either to nurture its particular development process or to manage its conflicts in a restorative and reconciling way. We conclude that both of those perspectives contribute to the promotion of a culture of peace, with emphasis on local empowerment and a sense of responsibility and autonomy, which is hampered by hegemonic models of development and also by official models of criminal justice.

Keywords: Restorative Justice. Local Development. Culture of Peace.

Considerações iniciais

Este trabalho surge a partir da aproximação dos aportes teóricos da Justiça Restaurativa (Zehr) aos aportes do Desenvolvimento Local (Ávila). A Justiça Restaurativa trabalha na perspectiva de dar voz às pessoas concretamente envolvidas no conflito (vítima, ofensor, comunidade), de modo que suas necessidades sejam identificadas e satisfeitas, bem como sejam delineadas as obrigações decorrentes dos danos gerados. A causação de dor (pena de prisão) perde seu pedestal no gerenciamento do conflito, pois são buscadas soluções que promovam reparação, segurança, confiança e reconciliação. O Desenvolvimento Local, por sua vez, é uma nova filosofia de desenvolvimento para o planeta, que busca incentivar microdinâmicas de promoção autossustentável da comunidade e sua gradativa emancipação da dependência assistencialista externa.

O DL, nesse viés, trabalha na perspectiva de “endogeneizar” as aptidões e habilidades da comunidade, de modo que ela assume seu próprio processo de desenvolvimento, com autonomia, ou seja, sem dependência. Dessa forma, vemos como promissora a aproximação entre as duas perspectivas, pois ambas apostam na “endogeneização” de habilidades da comunidade, seja para nutrir seu processo particular de desenvolvimento, seja para gerenciar seus conflitos de forma reparadora e reconciliadora.

Queremos avaliar se ambas as perspectivas contribuem para a promoção de uma cultura de paz, com ênfase no empoderamento local e no senso de responsabilização e autonomia, o que aparentemente é dificultado tanto pelo modelo hegemônico de desenvolvimento (baseado na sucção das potencialidades do local e na conseqüente diluição de sua autonomia) quanto pelo modelo oficial de justiça criminal (baseado na mera retribuição da ofensa, sem preocupação com o estigma, os danos gerados e as necessidades concretas das pessoas envolvidas).

Utilizamos, para tanto, a revisão bibliográfica como método de pesquisa, pela leitura crítica dos autores de referência na área, e dividimos o trabalho da seguinte forma: nos capítulos (2) e (3), desenvolvemos a conceituação da Justiça Restaurativa, conforme os apontamentos de Howard Zehr (2008, 2012); nos capítulos (4) e (5), situamos o debate de desenvolvimento e trabalhamos o conceito de Desenvolvimento Local como concebido por Ávila (2005); no capítulo (6) refletimos sobre a aproximação entre as duas teorias, na

medida em que ambas enfatizam o local e seu correspondente senso de responsabilização quanto ao seu próprio processo de desenvolvimento e ao gerenciamento de seus conflitos.

1. O que *não* é Justiça Restaurativa?

As experiências de Justiça Restaurativa estão se desenvolvendo em todo o mundo. 25 anos após o lançamento do seu clássico “Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça”, Howard Zehr nos traz a seguinte reflexão:

Nós que estivemos envolvidos nisso nos anos 1980 jamais teríamos sonhado que a justiça restaurativa viraria assunto de debate e até seria praticada em lugares como Rússia, África do Sul, Brasil, Coreia do Sul, Paquistão e Irã... e a lista poderia continuar. Nem poderíamos imaginar que a justiça restaurativa se tornasse um processo judicial padrão, com o sistema de varas criminais servindo como segurança, como no caso do sistema da Nova Zelândia para menores infratores. [...] Num período relativamente curto de tempo o fio de água se transformou num rio. (Zehr, 2008, pp. 233-234, grifo nosso).

As experiências de Justiça Restaurativa podem ser definidas por compartilharem princípios em comum. Independentemente da metodologia envolvida (conferências de família, conciliação vítima-ofensor, mediação de conflitos com viés restaurativo, círculos restaurativos), o que importa para definir uma experiência como restaurativa são os valores e princípios que ela mobiliza para lidar com o conflito.

Em “Justiça Restaurativa. Teoria e Prática”, Howard Zehr começa definindo a JR pelo que ela não é, pois muitos equívocos ainda a cercam. A JR não tem o perdão ou a reconciliação como aspectos obrigatórios (Zehr, 2012, p. 18): ela oferece um contexto em que ambos podem ocorrer, mas não deve haver pressão contra os participantes nesse sentido. A JR tampouco é mediação, pois o termo “mediação” invoca uma linguagem neutra, que pode soar ofensiva em situações mais traumáticas (Zehr, 2012, p. 19). A JR também não tem como foco central reduzir a reincidência: de fato, os programas de Justiça Restaurativa têm conseguido promover essa redução, no entanto eles não existem em função disso, mas sim em função das necessidades dos atores envolvidos (Zehr, 2012, p. 20).

A Justiça Restaurativa tampouco é um programa específico, pelo contrário, existe em toda parte em modelos mistos. Não há um mapa sobre como desenvolver experiências de JR

para o gerenciamento de conflitos, porém seus princípios podem servir como uma bússola. A construção do modelo de JR necessariamente é cultural, pois “a Justiça Restaurativa deve ser construída de baixo para cima, pelas comunidades, através do diálogo sobre suas necessidades e recursos, aplicando os princípios às situações que lhes são próprias” (Zehr, 2012, p. 21).

Ainda sobre o que *não* é Justiça Restaurativa, outros equívocos comuns são: pensar que a JR é algo novo ou próprio dos Estados Unidos, quando, na verdade, o movimento de JR que se iniciou na década de 70 nos EUA deve muito às modalidades de gerenciamento de conflito próprias de populações nativas da América do Norte e da Nova Zelândia (Zehr, 2012, p. 22); pensar que a JR é necessariamente um substituto para o processo penal, quando, na verdade, por ser o crime bidimensional (envolver o público e o privado), alguma espécie de sistema jurídico ocidental ainda seria necessária para lidar com esse aspecto público do conflito; ou mesmo pensar que a JR exclui terminantemente a possibilidade do aprisionamento e se contrapõe necessariamente à justiça retributiva (Zehr, 2012, p. 23).

Por fim, outro mito comum é o de que a JR foi concebida exclusivamente para conflitos de menor lesividade. Em pesquisa recente, coordenada por Vera Regina de Pereira Andrade, cujos dados foram levantados em 2017 e os resultados publicados em 2018, a Fundação José Arthur Boiteux, da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentou um diagnóstico sobre o papel do Poder Judiciário brasileiro na implantação da Justiça Restaurativa. O diagnóstico apresentado chama a atenção que a Justiça Restaurativa só conseguirá atingir a finalidade de impactar na política de hiperencarceramento nacional (entendida em nível macro) caso consiga superar o que a pesquisa nomeou como “mito da criminalidade leve” e adentre no âmbito da criminalidade estereotipada como grave (Andrade, 2017, p. 33). Nas conclusões, a pesquisa reforça o alerta de que circunscrever a JR a crimes de menor potencial ofensivo impedirá o alcance das questões estruturais, como a criminalização da pobreza e das drogas e, sem esse enfrentamento, “não haverá ‘pacificação’ possível na guerra civil brasileira travada pelo sistema penal e pelas forças da segurança pública, como fratura de classe, raça e gênero.” A pesquisa compreende esse desafio como um limite de natureza epistemológica, cultural e ideológica, posto que reside, sobremaneira, na “resistência oferecida pelos próprios profissionais do sistema de

justiça às transformações invocadas no âmbito do paradigma emergente (...)” (Andrade, 2017, p. 39).

Esse alerta que emerge como conclusão da pesquisa realizada por Andrade, ao evidenciar que os projetos de JR implantados no Brasil circunscrevem-se, até o momento, aos crimes de menor potencial ofensivo, é percebido em estudo de caso, realizado por Juliana Tonche (2016). O estudo envolveu os programas de JR que operam no estado de São Paulo e também numa escola na cidade de São Caetano do Sul (SP), onde um dos três projetos-piloto de Justiça Restaurativa no Brasil foi implantado (Tonche, 2016, p. 131), então na área de infância e juventude.

De acordo com Tonche (2016, p. 138), os juízes paulistas que encamparam a JR em suas varas sofrem chacotas dos colegas de profissão, que desqualificam a Justiça Restaurativa como se não houvesse *expertise* envolvida (“está abraçando árvore”). No entanto, ela questiona, por um lado, em que medida isso não é provocado pelos próprios juízes que aplicam a JR, tendo em vista que eles mesmos têm destinado à JR os casos de menor lesividade, o que “só vêm a reforçar sua marginalidade em relação à justiça oficial” (Tonche, 2016, p. 138). Por outro lado, questionamos em que medida essa não é uma negociação “necessária” com o sistema oficial, sem a qual não se criam pontos de abertura e “infiltração” de novas ideias que (desde que não estacionem) podem revolucionar o próprio sistema.

Entretanto, o histórico da JR tem evidenciado sua potência transformadora em relação a conflitos graves, pois nesses conflitos os traumas envolvidos são mais profundos, e os círculos restaurativos têm alto potencial de cura (Zehr, 2012, p. 21). Estudos sobre cura do trauma (*trauma healing*) vêm se desenvolvendo (Yoder, 2005), inclusive para cura de traumas envolvendo violência sexual, em que a preocupação central será sobre as necessidades da vítima (OUDSHOORN *et al.*, 2015).

No Canadá há um programa de diálogo vítima-ofensor para atendimento às vítimas de crimes graves, desenvolvido pelo serviço correcional canadense (*Restorative Opportunities program of the Restorative Justice Division at the Correctional Service Canada*), que oferece oportunidade para um contato seguro e facilitado entre vítimas e condenados a penas superiores a dois anos de prisão (*federally sentenced offenders*):

O contato pode incluir uma troca de cartas, mediação indireta e conversação por vídeo ou cara a cara. Todo o contato é facilitado por mediadores altamente qualificados, que realizam um longo trabalho de avaliação para se certificarem sobre a adequação da medida escolhida. (Oudshoorn *et al.*, 2015, p. 40). (Tradução livre dos autores).

Outro campo em que a JR tem grande potencial, que também envolve conflitos de maior ofensividade, evidencia-se na reflexão de Costa e Mesquita (2014) sobre a Justiça Restaurativa como uma opção adequada à violência doméstica e familiar contra a mulher. Confere-se à mulher o papel de protagonista no gerenciamento do conflito, conferem-se-lhe autonomia e por consequência autoestima. No entanto, eis o ponto cego: em claro reforço ao mito de que a JR foi concebida para crimes leves, a primeira crítica de movimentos feministas contra a utilização da JR para a violência contra a mulher é a de que essa opção trivializa o conflito (Costa e Mesquita, 2014, p. 16).

São possibilidades em aberto; o que se tem de concreto é o temor de que a justiça restaurativa seja colonizada pelo sistema de justiça criminal, para ficar simplesmente à margem deste, relegada a crimes de menor potencial ofensivo em torno dos quais já havia, de todo jeito, um debate sobre descriminalização (Coutinho, 2005). Desse jeito, a mudança de paradigma que a JR propõe se torna ilusória, pois nesse caso a JR apenas se soma ao sistema de justiça oficial como mais uma tecnologia de controle social.

Entendido o que não é Justiça Restaurativa, sua crescente difusão no mundo, e o medo de que seu potencial seja abafado pelo sistema de justiça criminal, perguntamos: o que é a JR, a origem do movimento, e quais são seus princípios, qual é a bússola? Afinal, conforme dito, independentemente da metodologia envolvida, o que define a experiência como restaurativa são os valores e princípios que ela encampa.

2. O que é Justiça Restaurativa?

A JR promove uma mudança de paradigma quanto à forma mesma como se enxergam o conflito e a justiça:

Nós vemos o crime através da lente retributiva. O processo penal, valendo-se desta lente, não consegue atender a muitas das necessidades da vítima e do ofensor. O processo negligencia as vítimas enquanto

fracassa no intento declarado de responsabilizar os ofensores e coibir o crime. (Zehr, 2008, p. 168).

A lente retributiva pressupõe a exclusão de algumas variáveis do conflito, e se passa a naturalizar essa exclusão. Nesses termos, o crime é e sempre será uma violação abstrata contra o Estado, caracterizada pelo descumprimento da lei penal e por um grau de culpabilidade fixado na sentença judicial, que então infligirá dor (necessariamente dor) como consequência da violação, após uma disputa oficial entre acusação e defesa, regida por regulamentos processuais (Zehr, 2008, p. 170). Todas as variáveis excluídas dessa definição – a vítima e suas necessidades, por exemplo, ou mesmo as necessidades do ofensor – são vistas como desimportantes por si, como ontologicamente insignificantes.

No entanto, o grau de relevância que cada variável recebe é sempre fruto de disputas históricas, como Joan Scott (1995, p. 85) registra ao falar de gênero: “a posição que emerge como dominante é, apesar de tudo, declarada a única possível. A história posterior é escrita como se essas posições normativas fossem o produto de um consenso social e não de um conflito”.

A Justiça Restaurativa resgata de tradições indígenas – sobretudo dos povos das primeiras nações do Canadá e dos EUA e dos maori da Nova Zelândia (ZEHR, 2008, p. 238) – uma lente para o crime que sai do pedestal abstrato da justiça retributiva e recupera a percepção concreta de que o crime é nada menos que uma violação de pessoas e de relacionamentos, o que gera a obrigação de corrigir os erros e “envolve a vítima, o ofensor e a comunidade na busca de soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança” (Zehr, 2008, p. 170-171).

Nesse sentido, as quatro dimensões do conflito são recuperadas: vítima, relacionamentos interpessoais, ofensor, e comunidade. O problema da lente retributiva é concentrar-se exclusivamente nesta última dimensão, e ainda de maneira abstrata ao igualar a comunidade ao Estado, representado pelo Ministério Público (Zehr, 2008, p. 174). Para a lente restaurativa, as dimensões interpessoais do conflito são centrais, por isso as soluções valorizadas são aquelas que restauram os relacionamentos concretamente violados, o que implica não conceber a causação de dor como opção por excelência – valorizar a restituição, por exemplo.

Três pilares servem como bússola para o desenvolvimento de experiências de JR (Zehr, 2012, p. 34-36). Primeiro, o foco é no dano cometido. Colocar o foco no dano permite que as necessidades da vítima se tornem a variável central. Assim, tem-se o objetivo concreto de buscar reparação à vítima. Segundo, enfatiza-se a responsabilização do ofensor, pela percepção de que danos resultam em obrigações. Isso não acontece na justiça comum, que declara o ofensor culpado por meio de uma sentença que, de tão abstrata, é incapaz de promover um senso de responsabilização. Responsabilizar “significa que o ofensor deve ser estimulado a compreender o dano que causou” (Zehr, 2012, p. 35), de forma concreta, para então ser capaz de ressarcir-se de forma consciente.

Terceiro, a JR baseia-se no princípio do engajamento ou da participação. A decisão sobre o que é necessário para restaurar os relacionamentos violados pelo crime é democrática. Não é imposta de cima para baixo (como na sentença judicial), pois desse jeito é mais improvável não apenas obter um senso de responsabilização por parte do ofensor, como também satisfazer de verdade as necessidades psicológicas da vítima. Todos os envolvidos (vítimas, ofensores, comunidade) precisam engajar-se “na decisão do que é necessário para que se faça justiça em cada caso específico” (Zehr, 2012, p. 35).³

Eis, então, o esqueleto da JR. A experiência de gerenciamento de conflito que pode ser definida como restaurativa é aquela que, no mínimo, cuida dos danos concretos e das consequentes necessidades; promove senso de responsabilização por parte do ofensor, e seu compromisso com a reparação dos danos; e estimula o engajamento dos envolvidos (vítima, ofensor, comunidade) para que construam, juntos, a compreensão do que deve ser feito no caso. Aliás, Costa e Machado (2018) apontam a forte conexão entre as proposições da Justiça Restaurativa e as críticas do abolicionismo penal, segundo as quais o modo como a justiça penal se apropria dos conflitos os torna inteiramente inúteis para as pessoas originalmente envolvidas.

Quem é a comunidade cujo engajamento a JR busca propor? Zehr (2012, p. 39) explica que o termo é controverso, pois nos grandes centros urbanos já nem existem mais

³“Em alguns casos, isto pode significar diálogo direto entre as partes, como ocorre nos encontros entre vítima e ofensor. Eles partilham seus relatos e chegam a um consenso sobre o que pode ser feito. Em outros casos, o processo envolve trocas indiretas, por intermédio de representantes, ou ainda outras formas de envolvimento” (Zehr, 2012, p. 36).

comunidades tradicionais que se preocupam em preservar laços de pertencimento. Assim, tem se pensado na ideia de comunidades de cuidado – redes de relacionamento não restritas geograficamente, mas informadoras das pessoas que se importam com a vítima e o ofensor. Como envolvê-las no processo? Eis uma preocupação da JR.

O movimento de Justiça Restaurativa tem início na década de 70, nos Estados Unidos, especificamente no campo experimental do *VORP* (Programa de Reconciliação Vítima-Ofensor, em inglês), cujo papel demonstrativo mostra que a justiça, muito além de retribuir, é capaz de restaurar:

Na sua forma “clássica”, conforme o modelo pioneiro de Kitchener, Ontário, e Elkhart, Indiana, *VORP* é uma organização independente, externa ao sistema de justiça criminal, mas que trabalha em cooperação com ele. O procedimento do *VORP* consiste de encontros presenciais entre vítima e ofensor em casos nos quais foi dado início ao processo penal e o ofensor admitiu ser autor do dano. Nesses encontros são enfatizados três elementos: os fatos, os sentimentos e os acordos. O encontro é facilitado e presidido por um mediador treinado, de preferência um voluntário da comunidade. (Zehr, 2008, p. 151).

Os resultados eram animadores, o que serviu como um pontapé para programas de reconciliação entre vítima e ofensor em todo o mundo. Praticamente todos os encontros terminavam em acordo, que eram cumpridos em 80% a 90% dos casos (Zehr, 2008, p. 154). As vítimas destacam a importância da restituição, de serem ouvidas sobre o que acontecem, de obterem respostas, e do encontro presencial com o ofensor, no qual tinham a oportunidade de reduzir temores e estereótipos e até mesmo de providenciar alguma ajuda para suas necessidades (Zehr, 2008, p. 155). Foi feita justiça? Em estudo do Centro-Oeste dos EUA 80% das vítimas e dos ofensores que passaram pelo *VORP* entendiam que a justiça tinha sido feita – corrigir as coisas, responsabilizar os ofensores, ao passo que a ideia mais tradicional de justiça (prisão) foi a preocupação menos citada (Zehr, 2008, p. 156).

Em reflexão, 25 anos depois do lançamento de “Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça”, Zehr registra que a JR não é apenas um modo de gerenciar conflitos, mas é também um modo de vida, em virtude dos valores que ela encampa (Zehr, 2008, p. 250-254): respeito, no sentido de considerar ativamente as perspectivas e as necessidades de todos os envolvidos; humildade, no caso do facilitador, para reconhecer

os limites do seu conhecimento, não fazer generalizações, não aplicar o que presume saber às situações das pessoas⁴, formar um espaço convidativo para as pessoas expressarem suas necessidades sem se sentirem coagidas por alguma fala do facilitador; e maravilhamento, no sentido da apreciação do mistério, da ambiguidade, das contradições do ser humano, que podem ficar evidentes no encontro restaurativo.

Estes valores são também valores do Desenvolvimento Local (Ávila), por isso, não é leviano pensar numa aproximação possível entre as duas perspectivas. Assim como o facilitador deve encampar o respeito, a humildade, o maravilhamento no encontro restaurativo, esses valores devem guiar o agente de Desenvolvimento Local: o processo de DL é um processo de autoconhecimento da comunidade, de autodescoberta de suas potencialidades e capacidades. O encontro restaurativo, de igual modo, é um convite para a autodescoberta, por parte dos envolvidos, de suas necessidades, daquilo de que precisam para restaurar a situação, das obrigações consequentes aos danos.

3. Desenvolvimento Local: situando o debate

O Desenvolvimento Local (DL), como pensado por Ávila (2005), consiste numa nova filosofia de desenvolvimento para o planeta. Produz contrapontos à globalização sem recorrer a expedientes mais severos de luta de classes e permite que aflorem microdinâmicas de promoção autossustentável da comunidade e sua gradativa emancipação da dependência assistencialista externa. Dessa forma, precisamos situar a teoria do DL dentro de um quadro maior: a crescente percepção dos malefícios da globalização neoliberal para as comunidades locais e para a consolidação de técnicas mais participativas de gestão do público. O DL, portanto, está inserido nos estudos sobre globalização e democracia.

Nesse tema, Boaventura de Sousa Santos (2002) dirigiu o projeto de pesquisa internacional “Reinventar a emancipação social: para novos manifestos”, dedicado a cinco

⁴“A humildade também nos força a ter profunda consciência de como nossa biografia pessoal molda conhecimento e preconceitos. Nosso gênero, cultura, etnia e histórico pessoal e coletivo informam profundamente o modo como conhecemos e o objeto do nosso conhecimento, e de uma forma que dificilmente conseguimos perceber conscientemente. A humildade nos convida a apreciar com profundidade e grande abertura a realidade do outro” (ZEHR, 2008, p. 252).

dimensões dos conflitos Norte/Sul: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo progressista, justiça e cidadania cultural; defesa da biodiversidade e dos conhecimentos comunitários frente à propriedade intelectual; e o novo internacionalismo proletário (Santos, 2002, p. 31). A ideia central do projeto é a de que as promessas da modernidade por um mundo mais fraterno, justo e igualitário estão em cheque em virtude da voracidade da globalização neoliberal.

A globalização neoliberal corresponde à forma hegemônica de globalização, no entanto, é apenas uma dentre as formas de globalização atualmente existentes. Há outra, ainda emergente, de cunho contra-hegemônico, “constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal, mobilizados pela aspiração de um mundo melhor” (Santos, 2002, p. 31). Para Santos, é nessa espécie de globalização alternativa que pode ser pensada a emancipação social, pois é ela que está atenta aos malefícios do neoliberalismo, sobretudo no que diz respeito ao acirramento das disparidades entre Norte e Sul.

Segundo Santos (2002, p. 19) as hierarquias do mundo foram aprofundadas com as interdependências criadas pelo capitalismo informacional e comunicacional e atualmente se expressam pela dicotomia local/global e pela tricotomia centro, periferia e semiperiferia. Nesse sentido, os conflitos entre as duas formas de globalização tendem a ser mais visíveis nos países de desenvolvimento intermediário, razão pela qual o projeto organizado por Santos (2002) estudou experiências em países majoritariamente semiperiféricos: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. Para Santos (2002, p. 19-20), é nesses países que o embate entre a globalização hegemônica e a contra-hegemônica melhor se expressa.

Além disso, neles se formaram comunidades científicas influentes, mesmo fora do circuito eurocêntrico de produção científica. Essas comunidades sofrem duas vezes, pois ao mesmo tempo em que a ciência central é incapaz de fornecer ferramentas analíticas adequadas às suas realidades, sua produção científica, quando não obedece aos cânones metodológicos e teóricos da ciência central, recebe um tratamento indiferente ou mesmo hostil por parte desta.

No tocante às dimensões do conflito Norte/Sul, é especialmente importante o tema da democracia participativa, pela ideia de que a forma hegemônica de democracia (a liberal-representativa) não consegue ir além de uma “democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social” (Santos, 2002, p. 32).

Os outros modelos de democracia foram historicamente marginalizados e um deles, a democracia participativa, tem ganhado destaque por meio da mobilização de segmentos sociais excluídos, que lutam por uma democracia de alta intensidade e que, apesar de situados em contextos locais, têm desenvolvido interações com iniciativas paralelas, permitindo que se pense em redes transnacionais de democracia participativa. Para Santos (2002, p. 32), o fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa gera um dos principais conflitos entre o Norte e o Sul e somente será solucionado quando ambas as formas de democracia buscarem se complementar, aprofundando-se. “Nesta complementaridade, reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social” (Santos, 2002, p. 32).

De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 39), o século XX foi o momento histórico de disputa em torno da questão democrática. Na primeira metade do século, o debate girou em torno da desejabilidade da democracia. Sendo a democracia classificada como um regime desejável, outro debate se seguiu: quais seriam seus requisitos estruturais e se a democracia seria um sistema compatível com o capitalismo. Conforme os autores (2002, p. 40), Moore articulou uma teoria segundo a qual alguns países, dado o seu desenvolvimento histórico, seriam propensos à democracia, e outros não, ao passo que Przeworski defendeu a capacidade redistributiva da democracia, no sentido de que o avanço do regime democrático no mundo geraria tensões com o capitalismo que estabeleceriam limites para a acumulação de riqueza e provocariam redistribuição de renda, o que foi fortemente contestado pelos marxistas, que não veem como possível a democratização da relação capital-trabalho nas sociedades capitalistas.

Com o avanço da democracia para o Sul da Europa ainda nos anos 70 e posteriormente para a América Latina e Europa Oriental, o debate sobre as condições estruturais da

democracia foi esvaziado, ocorrendo também o esgotamento do debate sobre a capacidade redistributiva da democracia, com os cortes de gastos em áreas sociais a partir da década de 80. Paralelamente, desenvolveu-se o debate sobre a forma da democracia e sua variação (Santos e Avritzer, 2002, p. 41), no qual a proposta mais influente foi a solução de Joseph Schumpeter “de acordo com a qual o problema da construção democrática em geral deveria ser derivado dos problemas enfrentados na construção da democracia na Europa no período entre guerras” (Santos e Avritzer, 2002, p. 41).

Essa solução gerou a concepção hegemônica de democracia, caracterizada basicamente pela existência do voto livre, secreto, universal e periódico, com vistas à garantia da representatividade. No entanto, “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas” (Santos e Avritzer, 2002, p. 42).

Essa degradação é caracterizada por uma dupla crise patológica, sobretudo nos países onde a democracia mais estava consolidada: no âmbito da participação e no âmbito da representação. Atualmente, Santos e Avritzer (2002, p. 42-43) identificam uma tendência à valorização da democracia local e das técnicas de democracia participativa, sobretudo nos países do Sul, que contam com experiências ignoradas pelo modelo hegemônico de democracia liberal-representativa.

A questão do desenvolvimento está, portanto, situada nos conflitos Norte/Sul, dentro das hierarquias criadas pela globalização neoliberal. Ávila (2005, p. 47-49) utiliza uma expressão do antropólogo Oscar Wilde, “cultura da pobreza”, para afirmar que o subdesenvolvimento não sobrevive por si mesmo: é alimentado em duas vias, pois não são apenas os desenvolvidos que exploram os subdesenvolvidos.

[...] uma das maiores chagas do subdesenvolvimento, assim como de qualquer outra denominação que se refira principalmente a aberrantes desigualdades socioeconômicas e culturais, sempre foi e continuará sendo também a dos próprios *exploradores intramuros*, não importa se na condição de *exploradores autônomos*, na de *mediadores da exploração externa* ou, ainda, na de *ambas* essas maneiras de exploração. (Ávila, 2005, p. 49).

Desse modo, tanto para os exploradores externos quanto para os internos, não convém reverter a cultura da pobreza, mas sim “cultivá-la enquanto eficiente mecanismo de sustentação e permanente alimentação de seus próprios interesses e ‘riquezas’” (Ávila, 2005, p. 49). Nesse contexto, vem a teoria de Desenvolvimento Local, como uma nova filosofia de desenvolvimento, apta a superar relações (intra ou extramuros) doentias e parasitárias que se baseiam na sucção das potencialidades do local (a título de “gerar emprego e renda” para a comunidade) e na conseqüente diluição de sua autonomia e independência.

A expressão desenvolvimento local, contudo, ganhou ares de modismo e por vezes tem um fundo político-assistencialista, afinado com as raízes do capitalismo globalizador, que se encontra agora sem freios para gerenciar o subdesenvolvimento a favor dos que se beneficiam dele (Ávila, 2005, pp. 56-57). É necessário, nesse quadro, pensar no DL de maneira que se rompa a relação de dependência e subjugação do mundo subdesenvolvido com o desenvolvido e as comunidades subdesenvolvidas se emancipem do movimento implosivo da cultura da pobreza lastreada no assistencialismo como lenitivo socioeconômico.

Significa pensar o mundo subdesenvolvido em suas concretas chances de se desenvolver, libertando-o das amarras internas e externas que o prendem ao subdesenvolvimento, o que:

Pressupõe alterações nas maneiras de as comunidades-localidades envolvidas (e, por somatório, o próprio país que as integre) se relacionarem com os paradigmas de desenvolvimento capitalista globalizante em curso, despencados em avalanche pelo *mundo desenvolvido* sobre o *mundo subdesenvolvido* (Ávila, 2005, pp. 60-61).

O DL se fundamenta na criação de habilidades, por parte da própria comunidade, que a tornem capaz de buscar alternativas e soluções para seus próprios problemas.⁵ A tendência universal de transformar ideias em pacotes operacionais vai de encontro à natureza do DL, tendo em vista que o DL respeita as peculiaridades e as complexidades

⁵ “Tais capacidade, competência e habilidades, uma vez impregnadas na comunidade específica ou no país como um todo, acabam influenciando a favor de mais justa equibração entre os atuais *mundos subdesenvolvido* e *desenvolvido*, pelo menos em perspectiva de longo prazo, porque se orientam no sentido de cada comunidade envolvida começar a romper paulatinamente o círculo-vicioso da parasitária dependência assistencialista, que gera e alimenta a ‘Cultura da Pobreza’” (Ávila, 2005, pp. 61-62, grifos do autor).

do local, bem como suas potencialidades (Ávila, 2005, p. 66). Assim, constitui-se numa nova filosofia de desenvolvimento para o planeta, produzindo contrapontos à globalização sem recorrer a expedientes mais severos de luta de classes e de molde a aflorar microdinâmicas de promoção autossustentável da comunidade-localidade e sua gradativa autoemancipação da dependência assistencialista externa.

4. Como definir o desenvolvimento local

Assim como Howard Zehr, ao definir JR, começa pelo que *não é* Justiça Restaurativa, Ávila define inicialmente DL a partir do que *não é* Desenvolvimento Local (2005, p. 71-75). O DL não é Desenvolvimento no Local (DnL), quando o local é apenas sede física, tratando-se os eventuais benefícios para a comunidade de forma secundária, importando o investimento apenas na exata medida em que o lucro compensa, e nem é (apenas) Desenvolvimento para o Local (DpL), quando há uma preocupação com os benefícios à comunidade, porém ao modo bumerangue: brota de instâncias externas, dirige-se à comunidade, mas “volta às instâncias promotoras em termos de consecução mais de suas próprias finalidades institucionais (as das instâncias promotoras, evidentemente) que do real, endógeno e permanente desenvolvimento das comunidades” (Ávila, 2005, p. 73).

O Desenvolvimento Local, por sua vez, trabalha na perspectiva de endogeneizar as aptidões e habilidades da comunidade, assim ela própria assume seu processo de desenvolvimento, com autonomia, ou seja, sem dependência. O DpL ainda não chega a este estágio, pois “nem sempre esses planos, programas, projetos e/ou atividades deixam muitos e duradouros rastros quanto encerrada a atuação das pessoas/agências que os idealizam, patrocinam, promovem ou os operacionalizam” (Ávila, 2005, p. 74), além de que, como mundialmente se tem percebido, “o assistencialismo, ao invés de resolver, agrava cada vez mais a dependência de pessoas e comunidades das ‘ajudas’ externas, alimentando inclusive a ‘Cultura da Pobreza’” (Ávila, 2005, p. 75).

Dentro desse quadro, Ávila destaca a distinção entre assistência e assistencialismo, tendo em vista que as assistências mais diversas são necessárias no processo de DL em alguma comunidade-localidade, assistências que fomentem progressiva autocapacitação. O

assistencialismo, inclusive, pode ser convertido em assistência, “mediante incorporação das respectivas iniciativas ao processo de *Desenvolvimento Local*” (Ávila, 2005, p. 78), porém existe o assistencialismo perverso (demagógico ou colonizante), “pelo qual a comunidade-localidade se torna objeto de manipulação de agências ou agentes externos” (Ávila, 2005, p. 78).

Há Desenvolvimento Local quando desabrocham habilidades e competências que tornam a comunidade paulatinamente apta a gerenciar o aproveitamento de seus próprios recursos e potencialidades com vistas à busca permanente de soluções para seus problemas e suas necessidades, para tudo o que lhe diz respeito no dia-a-dia. Nesse sentido, o DL é duplamente endógeno (de fora-para-dentro, metaboliza capacidades e aptidões de se desenvolver, com autoconfiança, e de dentro-para-fora, aporta suas capacidades e aptidões de se desenvolver, e a conseqüente autoconfiança, como equilibradores de suas interações com o externo), é ao mesmo tempo democratizante e democratizador, e também integrante e integrador, decorrendo dessas três características a autossustentabilidade do Desenvolvimento Local.

Além disso, é um processo centrado na comunidade, a partir do respeito às peculiaridades e potencialidades singulares da comunidade. Quanto à dinâmica metodológica do DL, Ávila faz uso da parábola do alpinista:

[...] todo mundo de fora pode e deve apoiar a comunidade em sua escalada, mas sem querer levá-la no “colo” e nem pretender construir ou contratar guindaste para içá-la lá em cima. Isso, pelo motivo de que, em relação à própria escalada do processo, *quem de fato tem de encontrar as posições para cravar os “grampos” e dar os sucessivos passos é a própria comunidade* (Ávila, 2005, p. 85).

Nessa escalada, a equipe de apoio é composta pelos agentes externos de DL, na condição de pedagogos de formação e de encaminhamento comunitário. Existem dois vícios no papel desses pedagogos. O primeiro é que alguns acreditam poder determinar os caminhos que os outros devem trilhar, sendo estes, na verdade, conduzidos conforme interesses daqueles. O segundo é que alguns ficam no aguardo de outros que lhes carreguem pelas costas para transcenderem o subdesenvolvimento. Os agentes de DL “não fogem a essa regra, a de se verem tentados a esperar que alguém lhes receite as regras de como agir para que as reproduzam lá nas comunidades-localidades, que, por

sua vez, se postam à espera de soluções – de fora – prontas para seus males e desejos” (Ávila, 2005, pp. 87-88).

Para romper esses vícios, os agentes de DL devem compreender seu papel de auxiliar (sem “carregar nas costas”) as comunidades a encontrarem seus próprios caminhos de desenvolvimento, em conformidade com as potencialidades e condições locais. Não há caminhos prontos – o que não significa que o agente não deve estar preparado para caminhar. Deve, sim, estar preparado, não no sentido de pronto para reproduzir o que já houver experienciado, mas no sentido de pronto para colaborar e cooperar, de forma criativa, no curso da caminhada que naquela comunidade-localidade está sendo trilhada (Ávila, 2005, pp. 88-89). Por isso, a primeira práxis metodológica do pedagogo de formação e encaminhamento comunitário é a maiêutica – a arte socrática de parir ideias, no caso, auxiliar o parto comunitário de ideias, iniciativas e transformações.

À guisa de conclusão: reflexões sobre cidadania, empoderamento local e *peacebuilding*

Nos últimos anos, deu-se uma “virada local” (*local turn*) nos estudos sobre cultura de paz e *peacebuilding*, a partir de uma crítica ao projeto de paz liberal, característico dos processos internacionais de reconstrução pós-conflito ou guerra civil (Gomes, 2013, p. 63). Percebe-se que a paz liberal, dirigida por agentes do Norte e alinhada aos interesses de elites específicas, se preocupa com questões de ordem e de estabilidade, e não com a emancipação dos países afetados, ao mesmo tempo em que oferece modelos pré-concebidos de reconstrução, sem margem à criatividade local. A paz liberal não seria menos que uma paz virtual, ilusória, na qual continua latente a ameaça de conflitos, por isso surge uma nova linha de estudos:

[...] em detrimento de um viés que inescapavelmente comparava as deficiências de países ditos falidos com as virtudes dos países do Ocidente e indagava o que faltava e/ou o que precisava ser transplantado para os primeiros, *agora se opta por questionar que relações políticas, econômicas, sociais e culturais de fato existem nessas regiões antes da tentação de adjetivá-las como caos social ou fracasso estatal.* (Gomes, 2013, pp. 63-64, grifo nosso).

Na mesma linha, Borges e Maschietto (2014) destacam o papel da cidadania, cujo exercício permite que o empoderamento local vá além da construção de capacidades (*capacity-building*) e processos participativos, ao tornar-se um instrumento endógeno de contestação de poder (Borges e Maschietto, 2014, p. 79). A dimensão endógena da cidadania não proíbe que agentes externos influenciam a construção da paz, mas abre espaço para o reconhecimento de assimetrias de poder, de forma que o local fica consciente de modelos unidirecionais e pré-formatados que não necessariamente lhe interessam.

Nesse contexto, o Desenvolvimento Local vem a serviço do empoderamento local e do desenvolvimento dos potenciais latentes da comunidade, como caminho para a própria comunidade conceber de modo autônomo seu processo único e particular de desenvolvimento e sua concepção endógena de cidadania. Essa reflexão é sensível à ideia de que a cultura de paz não depende intrinsecamente de modelos pré-formatados por agentes externos ao local, mas sim da criatividade e mobilização da comunidade no seu processo de autodescoberta, afinal modelos impostos de cima para baixo podem perpetuar ciclos de pobreza e assistencialismo em cima dos quais determinadas elites lucram.

Ora, a Justiça Restaurativa é sensível a uma ideia equivalente na justiça criminal: a cultura de paz não depende intrinsecamente do modelo retributivo, imposto de cima para baixo pelo Estado, mas sim da atenção dada às concretas necessidades das pessoas envolvidas no conflito, sem o que ciclos de dor, vitimização e reincidência se perpetuam.

Mesmo as modalidades de pena que não atingem o direito fundamental à liberdade não rompem com a racionalidade moderna, na medida em que carregam consigo antigos dogmas penais que eliminam qualquer possibilidade real de solução do conflito. Não há espaço para as partes diretamente envolvidas no conflito expressarem suas impressões e sentimentos acerca do mesmo. Não há espaço para diálogo entre os opostos. O Estado aplicará a lei ao condenado, substituindo a vítima, alijando-a completamente do conflito, ignorando sua dor e necessidades. E constrói-se uma crença que a aplicação vertical da lei será suficiente para gerar justiça às partes. É uma ideia vertical e hierarquizada de justiça e, portanto, artificial, uma vez que diz muito pouco aos diretamente envolvidos no conflito, seja ao condenado, seja à vítima, seja à comunidade. (Costa & Machado, 2018, p. 67).

A JR parte da percepção de que o sistema oficial de sentenciamento dos conflitos não promove senso de responsabilização no ofensor e não atende às necessidades psicológicas da vítima, deixando-a isolada nos danos gerados pela violação. Esse cenário somente se reverte se todos os envolvidos se engajam “na decisão do que é necessário para que se faça justiça em cada caso específico” (Zehr, 2012, p. 35), assim como a independência e autonomia da comunidade somente são conquistadas quando seus membros engajam-se na descoberta de habilidades para o aproveitamento dos potenciais do local – e não a sucção dessas potencialidades por agentes intra ou extramuros.

A justiça restaurativa propõe um repensar do conflito, chamando as partes ao diálogo para que dele surja uma solução que considere as diversas implicações sociais do evento danoso. O modelo, pois, não tem na rigidez uma característica, admitindo um incontável número de possibilidades e formatações, que podem inclusive dialogar com o sistema penal, atuar paralelamente a ele ou mesmo após a resposta penal. Nesta última perspectiva, as metodologias restaurativas podem servir de ponte para propiciar um melhor acolhimento do apenado, egresso do sistema penal, em sua comunidade, reconstruindo os laços de pertencimento comunitário, imprescindíveis a qualquer iniciativa de reinserção social. Ademais, não se deve perder de vista a necessidade imperiosa de acolher a vítima, classicamente alijada de todo o processo de atribuição de responsabilidade.

A proposta de devolver o conflito às partes e à comunidade é o cerne da proposta restaurativa:

(...) numa perspectiva de construção de um modelo concreto de política criminal que, focando as necessidades da vítima, crie possibilidades de reparação dos danos e ajustamento horizontal do conflito com vistas no porvir. Eis, portanto, o novo paradigma de exercício não só do poder de punir, mas, quiçá, um novo paradigma de enxergar e lidar concretamente com o conflito; rompendo com a racionalidade moderna, que nos captura na vivência do conflito como punição e castigo, e propondo um olhar sobre o conflito como parte da experiência de estar no mundo, catalisador não só de dor, mas também de possibilidades positivas e de transformação, tanto individual quanto comunitária, para o futuro. (Costa & Machado, 2018, pp. 87-8).

É possível afirmar, ainda que sem pretensões de concluir o debate, que ambas as perspectivas, uma no processo de desenvolvimento, outra no gerenciamento de conflitos,

contribuem para a promoção de uma cultura de paz, com ênfase no empoderamento local e no senso de responsabilização e autonomia; promovendo, assim, uma tensão criativa e emancipatória, tanto em relação aos modelos hegemônicos de desenvolvimento, quanto em relação ao modelo retributivo de justiça criminal.

Referências

Andrade, V. (Coord.). (2017). *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do poder judiciário*. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/06/48a1d20e9350d40373889719054070b0.pdf>. Acesso em: 20/05/2019.

Ávila, V. (2005). *Cultura de subdesenvolvimento e desenvolvimento local*. Sobral, Edições UVA, 115 p.

_____. 2008. "Paciência", capitalismo, socialismo e desenvolvimento local endógeno. *Interações*, 9(1):85-98.

Borges, M. e Maschietto, R. (2014). Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (105):65-84.

Costa, D. e Machado Júnior, E. (2018). Justiça Restaurativa: um caminho possível na superação da racionalidade penal moderna? *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 63(1):65-91.

Costa, D. e Mesquita, M. (2014). Justiça Restaurativa: Uma Opção na Solução de Conflitos Envolvendo Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, João Pessoa, 2014. *Direitos, gênero e movimentos sociais II*. Florianópolis, CONPEDI, pp. 1-22.

Coutinho, J. (2005). Manifesto Contra os Juizados Especiais Criminais (Uma Leitura de Certa "Efetivação" Constitucional). In: WUNDERLICH, A. e CARVALHO, S. (Org.). *Novos Diálogos Sobre os Juizados Especiais Criminais*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, pp. 3-14.

Gomes, A. (2013). Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre *peacebuilding*. *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2(3):46-76.

Oudshoorn, J. et al. 2015. *The little book of Restorative Justice for Sexual Abuse: hope through trauma*. New York, Good Books, 112 p.

Santos, B. (2002). Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 29-38.

Santos, B. e Avritzer, L. (2002). Introdução – Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-84.

Scott, J. (1995). Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, 20(2):71-99.

Tonche, J. (2016). Justiça restaurativa e racionalidade penal moderna: uma real inovação em matéria penal? *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 3(1):129-143.

Yoder, C. (2005). *The little book of Trauma Healing: when violence strikes and community security is threatened*. New York, Good Books, 90 p.

Zehr, H. (2012). *Justiça Restaurativa: Teoria e Prática*. São Paulo, Palas Athena, 92 p.

_____. (2008). *Trocando as lentes: Justiça Restaurativa para o nosso tempo*. São Paulo, Palas Athena, 336 p.