

MILITARIZAÇÃO E ALTERNATIVAS PENAIS: estratégias antagônicas para o controle do crime no Brasil

Jacqueline Sinhoretto*
Juliana Tonche**

Este artigo visa apresentar um modelo teórico formulado a partir de uma agenda de pesquisas empíricas realizadas sobre a administração de conflitos no Brasil. Enfocando especificamente o campo estatal do controle do crime, argumentamos que ele tem sido disputado por quatro grandes estratégias: a militarizada-inquisitorial, a clássica, a preventiva e as alternativas penais. As diversas estratégias em curso moldam formas bastante distintas de lidar com os conflitos sociais e estão em disputa. Embora algumas sejam mais proeminentes em alguns contextos, favorecidas por configurações sociopolíticas específicas, elas não impedem a resistência. No presente estudo, nos concentraremos em duas dessas estratégias: a militarizada e a das alternativas penais. A estratégia militarizada foi reforçada a partir de 2012 na política estadual de São Paulo e em 2016 na política federal, com a atuação das polícias militares e o uso das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem. Como exemplo de alternativa penal em ascensão no Brasil, temos a justiça restaurativa, fortalecida por governos democráticos e modelos mais heterodoxos de profissionalização no campo do Direito. Governos com características autoritárias ameaçam esse modelo de justiça, mas ele resiste apoiado por parcela significativa da sociedade civil, evidenciando como existem práticas que impõem barreiras ao avanço da militarização que busca hegemonia no tratamento de conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: Administração de conflitos. Militarização. Democracia. Alternativas penais.

INTRODUÇÃO

O texto que aqui se apresenta é parte de um diálogo entre as autoras¹ que busca convergir agendas de pesquisa aparentemente desconexas em torno da construção do conceito de campo estatal de administração de conflitos (Sinhoretto, 2010). Ao mapear as transformações desse campo, torna-se evidente que, de um lado, os períodos de democracia ou seu refluxo trazem impactos importantes para os modos pelos quais são geridos os conflitos violentos, com a incorporação de inovações, como as alternativas penais e a justiça restaurativa. De outro lado, a persistência da desigualdade racial na

vivência da violência e sob a repressão policial parece ser um traço que independe do regime político e das orientações de governos no Brasil.

O conceito de campo apresentado aqui dialoga com conceito de campo jurídico desenvolvido por Pierre Bourdieu (1989), que o apresenta como um campo de lutas pelo poder de dizer o direito. Porém, em nossas reflexões iniciais, já se percebia a necessidade de modificar e alargar a formulação do conceito elaborado em função de uma experiência francesa, no que tange ao que vivenciamos no Brasil na relação com polícias, prisão, juízes, advogados e demais profissionais da segurança pública ou da justiça. Todos os temas que estudamos ou em que atuam esses operadores do direito, além das polícias e os profissionais da Segurança Pública, podem ser entendidos como os lugares sociais onde ocorre a administração estatal de conflitos.

Uma característica distintiva do Brasil é que a polícia tem um protagonismo muito grande, no passado ou no presente, na possibilidade de dar fim a conflitos ou direcionar e dizer como devem ser resolvidos. Contudo, a polícia no Brasil tem um potencial de leta-

* Universidade Federal de São Carlos. Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos Rodovia Washington Luís, km 235. Cep: 13565-905. São Carlos – São Paulo – Brasil. jacsin@ufscar.br e jacsinhoretto@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-8718-779X>

** Universidade Federal do Vale do São Francisco. Colegiado de Ciências Sociais. Av. Antônio Carlos Magalhães, nº 510, Country Club. Cep: 48902-300. Juazeiro – Bahia – Brasil. juliana.tonche@univasf.edu.br <https://orcid.org/0000-0002-9008-0774>

¹ Uma versão preliminar em língua inglesa foi apresentada no Encontro Anual da associação Law and Society no ano de 2023, em Porto Rico.

lidade muito grande. É uma das polícias mais violentas do continente americano, com estatísticas de mortes em decorrência de ação policial mais altas do que as aferidas nos Estados Unidos, que é um país sabidamente de alta violência policial. Estima-se que as polícias brasileiras sejam cinco vezes mais violentas do que as polícias estadunidenses (FBSP, 2014).

Outra propriedade distintiva do campo estatal de administração de conflitos no país é que a polícia realiza um número de prisões preventivas muito grande, fazendo com que, em grande medida, o público com o qual a justiça penal lida seja selecionado pela polícia, em especial a polícia militar, que faz o policiamento ostensivo e as prisões nas ruas (Lima et al., 2015).

Boa parte da clientela do sistema penal não é selecionada diretamente pelos operadores da justiça criminal, embora eles participem do campo e confirmem a seleção realizada pela polícia no tratamento dos conflitos, ao invés de reformar essa seleção. O público das penitenciárias corresponde, em larga medida, aos tipos de conflito e aos tipos de indivíduos que estão no foco da seleção das prisões em flagrante. O que a polícia militar seleciona como tipo de crime e tipo de criminoso mais importantes para o sistema é aquele que, de fato, vê-se representado na população prisional.

Para pensar melhor o problema empírico aqui levantado, político e jurídico da sociedade brasileira, trabalhamos na construção da teoria sobre a administração de conflitos e as suas formas de funcionamento. Para compreender a segurança pública, a justiça criminal, as prisões e as alternativas penais, é preciso entender que todas estão situadas no campo estatal de administração de conflitos, o qual tem elementos de permanência de longa duração que dão as balizas para compreensão do campo. Internamente, ele é feito de disputas, contradições, forças que se opõem e atores que trabalham com concepções que são distintas entre si, com o objetivo de tentar hegemonizar o campo, ou ao menos criar um espaço de resistência.

RECONHECENDO O CAMPO E CONSTRUINDO OBJETOS DE PESQUISA

O conceito de campo de controle do crime e da justiça criminal foi enunciado por Garland, em seu livro *A Cultura do Controle* (2008), na busca de explicar processos de mudança que “abranjem forças sociais, econômicas e culturais pós-modernas que deram nova feição à reflexão criminológica, às políticas criminais governamentais e às atitudes culturais populares” (p.36). A hipótese que embasa a construção é a de que

muitas transformações que ocorreram na lei penal podem ser mais bem entendidas através da análise do campo como um todo do que pela análise isolada de cada elemento. Mudanças em políticas, sentenças, punições, teorias criminológicas, filosofia penal, políticas penais, segurança privada, prevenção do crime e tratamento das vítimas, assim por diante, podem ser mais bem apreendidas se forem vistas como elementos que interagem no campo estrutural do controle do crime e da justiça criminal. Comparando as práticas atuais com o conjunto de instituições e ideias que existiram até 1970, é possível identificar uma série de características comuns, que ajudam a explicar a dinâmica da mudança e os princípios estratégicos que suportam o estado de coisas atual (Garland, 2008, p. 36).

Assim, o conceito de campo mobilizado por Garland localiza no espaço social tanto as interrelações entre o que acontece nas instituições estatais e não estatais específicas do controle do crime e da penalidade (com sua autonomia relativa de racionalidade, linguagem, lógica e profissionalismo), e as forças sociais mais gerais, como a transformações da pós-modernidade, a política e a economia de mercado. O campo do controle do crime não é apenas uma decorrência ou uma resposta a mudanças sociais mais amplas, ele precisa ser entendido em seus processos próprios.

Campo ainda é um conceito que remete a disputas e lutas no seu interior. Embora recorte um espaço social específico, esse recorte não contém um conjunto homogêneo de

atores, instituições, práticas e saberes. Luta, disputa, divergência e concorrência ocorrem o tempo todo e estão associados a processos de mudança e de estabilização. Garland (2020) procura enfatizar essa dimensão de sua teoria nas respostas que oferece aos críticos de seu livro. A maneira como instituições e atores confrontam as mudanças e lutas também não é unívoca, engendra *estratégias* que assumem várias formas e se desenvolvem em direções contraditórias, sendo que as mais “exitosas” repercutem nas políticas e culturas populares e profissionais emergentes. Discursos e estratégias (em luta) emprestam forma e estruturação para esse campo social.

Uma base organizacional configura o campo com normatividade, práticas de trabalho, discursos e cultura. Polícia, prisões, prevenção do delito, leis, sentenças judiciais, teorias da pena, supervisão de liberdade vigiada são, evidentemente, realidades específicas com complexidades e variabilidades intrínsecas, que podem dar lugar a estudos focados sobre cada espaço, instituição e suas práticas. Porém o conceito de campo permite compreender as estratégias dos atores que se fazem presentes não em um desses elementos, mas em todos eles. Com a abordagem de campo se perde em especificidade e detalhamento, mas pode-se compreender melhor tendências e características comuns.

A história do presente orientada pelo conceito de campo, complexo, multidimensional, revela sinais de continuidade e descontinuidade e permite pensar a emergência de reconfigurações, nas quais os novos elementos sofrem contínua influência de elementos antigos, práticas profissionais e modos de pensamento próprios da configuração anterior.

A mobilização do conceito de campo remete Garland a uma filiação à obra de Pierre Bourdieu, lida por ele tanto diretamente como por intermédio de Loïc Wacquant. Filiação esta que ele assume no livro original e na revisão crítica de seu próprio conceito de campo, 20 anos depois (Garland, 2020). O que Garland

recupera e valida do universo de Bourdieu é a concepção do campo como um espaço estruturado de posições, que se impõe aos indivíduos que nele adentram, constituindo o *habitus* dos sujeitos. Como *habitus*, essas posições estruturadas e estruturantes demarcam as diferenças hierárquicas de capital material e de poder simbólico. Contudo, Garland sempre sinaliza não ser um seguidor da doxa bourdieusiana, ao ser muito influenciado por Michel Foucault, um autor que procura pensar as relações de poder numa perspectiva não estrutural. Assim, o interesse de Garland por dinâmicas profissionais leva em conta a circulação de discursos e as disputas de saberes que o aproximam de uma genealogia dos discursos, que os concebe como circulantes tanto no interior de conhecimentos científicos, como das sensibilidades populares, tanto na criminologia oficial quanto nas verdades sobre o crime compartilhadas no amplo espaço social.

Garland ainda remete sua filiação teórica a Norbert Elias, lembrando sua formulação do conceito de *habitus* num mundo progressivamente civilizado e marcado pelo monopólio estatal da violência, que teriam caracterizado a modernidade. Contudo, Garland refere-se às mudanças da modernidade que a teriam reconfigurado, colocando em crítica o próprio monopólio estatal, cada vez mais partilhado com atores não estatais do controle do crime, como segurança privada, seguros, organizações não governamentais, recursos dos indivíduos. E tais mudanças não seriam apenas infraestruturais, mas teriam modificado o próprio lugar do crime na sociedade pós-moderna, e ressignificado práticas de reação ao crime que poderiam ser consideradas descivilizatórias para as sensibilidades modernas, como a pena de morte, o encarceramento massivo, a tortura e o declínio das garantias fundamentais do acusado em nome da reemergência das vítimas, a privatização da vigilância e da punição expressiva.

É frisado por Garland que sua construção teórica só faz sentido em função

da compreensão de processos de mudança estruturais que ele observa no campo de controle do crime e da justiça penal. Isto é importante quando se aplica uma teoria do Norte global a realidades específicas de uma sociedade em que a colonização foi o ato fundante. Dessa forma, o racismo é uma das estruturas do campo que estudamos no Brasil, com impactos sobre discursos, instituições, leis, saberes, sensibilidades, *habitus*, subjetividades. Os objetos de pesquisa, portanto, são historicamente marcados pelo racismo, pela colonialidade e pela escravidão. As relações raciais são também historicizadas e a história do presente no Brasil pode ser contada como a reconfiguração de um Estado racial em democracia racial (Guimarães, 2006), e o atual declínio da democracia racial em favor da emergência do multiculturalismo – processo não consolidado que dá esteio à luta antirracista do presente.

Assim, a sociologia histórica dessa relação deve levar em conta que, se existem afinidades eletivas de longa duração entre a prisão, a polícia, o extermínio e a racialização do corpo negro, a história do presente precisa procurar captar como esses elementos se ajustam, se adaptam, são disputados, ressignificados em formas de gestão da vida, da morte, da riqueza e da pobreza, da racialidade, que têm passado ao longo da modernidade pela prisão, pela tortura, pelo abuso policial, pela criminalização, pelas alternativas ao penal, pela prevenção à violência e ao delito – práticas sociais que não estão estanques, fixadas, paradas no tempo.

Administração institucional de conflitos também se refere a um conjunto bastante grande de instituições e ritos para lidar com o conflito, como juizados especiais, serviços informais, atendimentos ao público, justiças alternativas, os diferentes ramos do judiciário e as diversas formas de trabalho policial (Sinhoretto, 2010). Em atenção às especificidades de contextos nacionais, quando Garland se refere ao campo de controle do crime e justiça criminal, ele já está juntando ao menos dois

elementos na nomeação – e essa visão sobre serviços, ritos e instituições diferentes é que se pretende ressaltar com o conceito de campo de administração institucional de conflitos. Dentro dele estão as varas especializadas da Lei Maria da Penha ou as da justiça juvenil, que não são a justiça criminal clássica e lidam com a gestão da violência e da infração penal. Além disso, procedimentos administrativos podem ser utilizados para conter a violência institucional, por exemplo, como é o caso de protocolos policiais, câmeras corporais e sindicâncias internas.

A necessidade de construir novas teorias decorrem da insuficiência do conceito de campo jurídico de Pierre Bourdieu (1989), porque nossas pesquisas mostraram ser impossível pensar o que ocorre no campo jurídico sem levar em consideração que, no Brasil, a polícia disputa “o direito de dizer o direito” todo o tempo com o próprio Judiciário. A polícia administra conflitos, formula verdades jurídicas, aplica punições e “corrige” decisões judiciais. Essa autonomia funcional da polícia em relação ao Poder Judiciário não é conhecida na França, onde Bourdieu realizou a pesquisa para construir o modelo do campo.

Além das diferenças de contextos nacionais, há também as transformações ao longo do tempo sinalizadas por Garland, que já lança mão de uma nomeação composta para designar seu campo de estudos: “controle do crime e justiça criminal”. Nem se trata do campo jurídico como um todo, nem só da aplicação do Direito Penal.

O recorte empírico do conceito de campo do controle do crime é, portanto, um subconjunto de tudo que acontece no interior do campo estatal de administração de conflitos (Sinhoretto, 2014). Sentimos-nos próximas à concepção teórica de campo exposta por Garland para compreender estratégias no interior do campo que permitem diferenciar concepções sobre “qual é o problema do crime?”, “quem são os criminosos” e “quais são as ações relevantes diante do crime?”. A dis-

cussão sobre quais são e como têm operado as estratégias de controle do crime em São Paulo tem sido enriquecida pelo trabalho de pesquisadores como Giane Silvestre (2018) e Henrique Macedo (2015), e no que tange especificamente à questão racial, o de Maria Carolina Schlittler (2020).

Logo, o campo do controle do crime tem características estruturadas, que a sociologia histórica do campo ajuda a identificar. E tem dinâmicas, visíveis por meio das lutas por hegemonia e reconhecimento de saberes e práticas resistentes, impactos sobre a formação de subjetividades, produção de doutrinas e de mecanismos de ação. Os atores são diversos e estão em constante atrito, demarcando identidades, produção de práticas inovadoras e reforço de práticas consolidadas. Enfocando especificamente o campo do controle do crime no Brasil, ele tem sido disputado por quatro grandes estratégias: a militarizada-inquisitorial, a clássica, a da prevenção e das alternativas penais. Tentamos investir na descrição e refinamento desse modelo de campo e estratégias.

De um ponto de vista típico-ideal, os atores que protagonizam a estratégia militarizada são os policiais militares. Nem tudo o que um policial militar concretamente faz corresponde à estratégia militarizada de controle do crime. Se ele dá bom dia a um idoso, ou se ensina o caminho a um pedestre, não está agindo tipicamente segundo as concepções militarizadas do controle do crime. Mas quando faz aquilo que é central no tipo de policiamento que domina o trabalho policial hoje – o policiamento ostensivo – ele aborda pessoas por perfil criminológico, realiza prisões em flagrante, utiliza do abuso da força como parte do que pode acontecer nas interações com os tipos de público considerados suspeitos, utiliza com muita frequência o recurso à arma de fogo, e atira. Um policial formado nos parâmetros de um modelo militarizado de controle do crime acredita que o “verdadeiro trabalho de polícia” é entrar em confronto, usar a arma, abordar suspeitos e realizar prisões em flagrante – a letalidade é

um evento considerado uma decorrência natural do combate ao inimigo da sociedade. Do mesmo modo, ele considera que intervir em conflitos diversos não é o verdadeiro trabalho da polícia e reclama, se ressentido, de que a população ocupa demais a polícia militar com questões não relevantes. Administrar conflitos, para ele, é neutralizar tipos suspeitos (Sinhoretto; Macedo; Cedro 2021).

Na estratégia que chamamos de clássica, o protagonismo está com os operadores jurídicos e o processo penal é a principal forma de administrar o controle do crime. Os juízes detêm o monopólio da punição e as formas de punir estão descritas nos diplomas normativos, com previsão de garantias dos acusados e de limites institucionais ao poder de punir. A forma de policiamento que corresponde a esse tipo é a polícia investigativa, que constrói a incriminação partindo do evento para chegar ao acusado. A verdade jurídica se constrói por provas objetivas e reguladas por normas, que embasam a acusação formal. Administrar conflitos é criminalizar condutas e responsabilizar penalmente os indivíduos. A punição atende aos princípios da ressocialização e a prisão é um dispositivo de disciplina, individualizante. Chamamos de clássica, porque a maioria dos diplomas normativos responde a esta estratégia de controle do crime e esta doutrina é a mais estabilizada nas faculdades de direito, nas revistas científicas, no discurso legitimado das principais vozes ocupando posições no campo de controle do crime.

As demais estratégias são minoritárias no campo e se desenvolveram muito mais recentemente. A da prevenção passou a ser apoiada por políticas públicas de prevenção ao delito, e seu desenvolvimento ocorre com a entrada de novos atores e saberes no campo. As prefeituras, os gestores de projetos sociais, oficinheiros, assistentes sociais, psicólogos, especialistas em tratamento do uso abusivo de álcool e drogas, promotoras legais populares, centro de atendimento a vítimas de violência, redes de proteção social (Bonesso, 2015). Até a

polícia pode incorporar essa perspectiva quando se organiza para o policiamento comunitário. O foco da prevenção trabalha com saberes sobre as vítimas e os processos de vitimização e com integração de políticas públicas. Juventude vulnerável, mulheres em situação de violência e usuários de drogas em situação de rua foram os principais temas que emergiram no campo de controle do crime na esteira do desenvolvimento da estratégia da prevenção. Administrar conflitos, nesta visão, é agir sobre as causas da violência e as circunstâncias prováveis de sua emergência, antes que conflitos evoluam para o recurso à violência.

As alternativas penais, que incluem as penas alternativas e as alternativas ao penal, também estabeleceram uma disputa por espaço com a emergência de novos saberes e disposições sobre os conflitos e o modo de administrá-los (Tonche, 2016). A informalização judicial, a justiça restaurativa, a mediação de conflitos trouxeram à cena outros estilos de desempenho profissional de operadores jurídicos, que incorporaram saberes sociológicos, antropológicos, psicológicos, entre outros. Sua emergência alterou as funções jurisdicionais, introduziu novos atores, estabeleceu novos conhecimentos, criou uma profusão de cursos, capacitações, formações, vivências. Seu peso também é minoritário, mas é inegável que a Lei 9.099/95 implicou numa reforma importante do acesso à justiça, bem como as Resoluções n.125/2010, n.225/2016 e n.288/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que respectivamente estabeleceram políticas para a mediação penal, a justiça restaurativa e as alternativas penais no âmbito do Poder Judiciário. Administrar conflitos é intervir nas relações conflituosas de modo que caminhem para uma composição autônoma entre os indivíduos, na qualidade de cidadãos e protagonistas do processo.

Desse modo, a militarização do campo estatal de administração de conflitos não é o único movimento perceptível ao analisar como funciona o controle do crime no Brasil

atual. Parece nítido que a democratização institucional do período da Nova República trouxe disputas que impulsionaram tanto as limitações do poder de punir, como a prevenção e as alternativas (Azevedo; Cifali, 2017). E é igualmente nítido que a disputa por democratização está sofrendo um refluxo, e a militarização hoje coloniza – ou tenta colonizar – as demais estratégias no campo. No plano do Governo Federal, o fomento à prevenção e às alternativas foi praticamente erradicado entre 2016 e 2022 e o discurso do “bandido bom é bandido morto” cresceu desde 2012 em alta velocidade, atraindo para si os recursos financeiros, humanos e simbólicos disponíveis no campo. As formas de resistência persistem, mas se enfraqueceram.

A FORÇA DA ESTRATÉGIA MILITARIZADA

A última reforma institucional importante na configuração do campo no Brasil ocorreu entre 1969 e 1970, com a criação da Polícia Militar (PM), centralizando as instituições policiais em dois corpos, que fagocitaram os demais corpos policiais, como as guardas. O movimento foi de centralização e controle dos riscos de que governadores pudessem utilizar as PM na oposição ao endurecimento do regime ocorrido após o AI-5. Assim, de um lado, a PM herdou a história institucional das forças públicas “combatentes” em conflitos políticos armados, lutando sob o comando das elites estaduais. De outro, a influência do Exército, mais do que uma intervenção direta, produziu um arcabouço doutrinário do inimigo interno como dissidente ideológico. Para o caso de São Paulo, Heloisa Fernandes (1974; 1989) deu uma importante contribuição para a compreensão do advento da PM em termos político-institucionais, assim como registrou os principais traços do momento político em que a forma basilar de policiar da PM foi introduzida nas periferias da capital do estado. Ao descre-

ver a criação das rondas ostensivas, a autora permite compreender a passagem do foco no inimigo político para o inimigo desnormalizado das periferias paulistas. A militarização da segurança nacional, transferida para as PM, foi reconfigurada naquele momento, assumindo formas locais de um processo mais amplo.

Com o fim da ditadura, os estudos passaram a desenhar um quadro muito nítido: a criação da PM havia deixado um legado com elementos bem estabelecidos. Autores paulistas como Pinheiro et al (1991) também registram que a criação das rondas ostensivas produziu o fenômeno da letalidade policial centrada nos territórios periféricos, cuja incidência se dava sobre vítimas jovens e negras, acusadas de delitos patrimoniais. Enquanto isso, os homicídios e assassinatos em série não estavam no foco repressivo desse modelo de policiamento. O mecanismo dos autos de resistência já era identificado naquele momento, bem como eram apontadas as fragilidades institucionais de controle da atividade policial. O Ministério Público e o Poder Judiciário, em São Paulo, haviam sancionado a introdução do policiamento ostensivo, marcado por discriminação territorial, filtragem racial e etária, opondo defesa do patrimônio à preservação da vida, sob argumentos de defesa da ordem social.

Durante a democratização, muitas pressões existiram para a mudanças. As pressões por reformas na polícia e na segurança já foram abordadas por diversos autores, sendo o balanço de que houve uma diversificação social dos quadros de oficiais, introdução do policiamento comunitário, introdução do gerencialismo como mecanismo de controle da atividade policial e redução de crimes, técnica crescente do planejamento e monitoramento do policiamento, investimento crescente de recursos, criação de protocolos de ação e investimento na formação policial (Adorno, 2002a; Costa, 2004; 2008; Lima; Bueno; Mingardi, 2016). Muita água passou sob a ponte da PM paulista, escândalos de violência policial colocaram em xeque a permanência da

instituição, permitindo a ascensão de lideranças divergentes. Contudo, o quadro de como funciona o policiamento ostensivo e quais são os resultados que produz ainda identifica os mesmos elementos estruturantes constatados em 1991.

As inovações no campo estatal de administração de conflitos tiveram impacto muito maior no fortalecimento das outras estratégias no contexto nacional. Novas legislações reforçaram a dimensão dos direitos, criminalizaram condutas na área ambiental, na violência contra a mulher, na defesa do consumidor, modificaram o tratamento da delinquência juvenil. A Lei de Execuções Penais definiu os limites e funções da pena. As estratégias da prevenção e as alternativas penais disputaram o campo com saberes, doutrinas, legislações, concepções educacionais, modelos de policiamento e propostas de reforma penitenciária. Foram criadas guardas municipais com concepções de policiamento comunitário, apesar de que a maioria delas almeja mimetizar o trabalho da PM. Esses elementos todos apontaram, de maneira fragmentária, tanto na direção de reforço do punitivismo, quanto na direção de uma concepção de segurança cidadã e justiça penal garantista (Azevedo, 2004; Campos, 2010). O balanço da Nova República tem sido feito pelos estudos de política criminal e de segurança, e eles apontam para a coexistência de lógicas e princípios, muito mais do que para uma homogeneidade de comando e direção. Houve disputa de cosmologias sobre como lidar com o controle do crime e da violência (até mesmo esses termos estiveram em disputa) no contexto brasileiro.

Mas é fato que a estratégia militarizada, mesmo encontrando a resistência de outros ideários, não foi desmobilizada. Analisamos especialmente como, no caso de São Paulo, a partir de 2012, o modelo militarizado assumiu o protagonismo dos movimentos no campo do controle do crime (Silvestre, 2018). Políticas públicas de prevenção praticamente desapareceram da política estadual e a elite judiciária

deixou de investir em ideias de inovação no acesso à justiça. A onda reformista passou. No seu rastro, se fortaleceram os discursos que associaram o inimigo interno ao grupo criminal chamado PCC. Para a opinião pública e para as concepções majoritárias dos operadores paualistas do controle do crime todo progresso de militarização passou a ser justificado pela necessidade de “combater” o “crime organizado”.

Essa dinâmica local foi fortalecida pelas transformações significativas das políticas públicas de segurança federais. No lugar dos planos nacionais de segurança pública, que traziam os princípios de integração e multissetorialidade das políticas públicas, planos pontuais focados no reforço da atividade policial militar, Força Nacional, ações de ocupação urbana promovidas pelo Exército Brasileiro, foram os principais temas de 2016 em diante (Pereira, 2021). O movimento de extrema direita chamado de bolsonarismo² cresceu como fenômeno eleitoral e cultural nesse momento, deixando evidente as conexões da militarização no campo de controle do crime com o sistema eleitoral.

UMA NOVA ONDA DEMOCRÁTICA FAZ DIFERENÇA?

Será que essas diversas estratégias estão de fato em concorrência quando se trata do campo do controle do crime no Brasil e em São Paulo? Se elas estão, seria possível dizer que estão em iguais condições de disputa? Será que a aposta em modelos de prevenção e

modelos alternativos mascara a hegemonia do modelo militarizado que segue sendo a principal opção política, na falta de criatividade e esforços para transformar o *status quo*? Ou, de maneira diversa, será que a expansão da estratégia alternativa é um exemplo de que os processos de militarização da segurança pública estão enfraquecendo na esfera federal, dando lugar a iniciativas mais conectadas aos valores democráticos e aos direitos humanos?

Sem pretender responder de imediato estas questões, ou esgotar esse debate, esse texto se propõe a trazer reflexões a partir do acúmulo de evidências empíricas e elaborações teóricas surgidas a partir do desenvolvimento de uma agenda de pesquisas sobre o tema.

Busca-se nessas páginas tentar estabelecer correlações entre os períodos de impulso e enfraquecimento das diferentes estratégias à disposição do poder público e dos agentes profissionais na tarefa de controle do crime, dentro do campo estatal da administração de conflitos, considerando que há pontos de contato e tensão com os momentos políticos vividos pela sociedade brasileira, e que há especificidades das trajetórias dessas disputas em escala infranacional. O caso de São Paulo é o que mais estudamos, mas levamos a sério a questão das diferenças e semelhanças entre as realidades dos diversos estados, bem como a possibilidade de que o funcionamento do campo do controle do crime pode ter diferentes formas de conexão com a política estadual e federal. Em outros estados, a militarização tem as Forças Armadas como atores e situações de emprego da Força Nacional de Segurança Pública e decretos de Garantia de Lei e Ordem, o que não é caso de São Paulo. Outros ainda podem não ter conhecido uma intensificação da estratégia militarizada, em razão de políticas de prevenção bem-sucedidas, por exemplo. Desta forma, o modelo de análise apresentado precisa ser testado em diferentes contextos para que se possa compreender melhor como são as relações entre a política, a economia, as culturas organizacionais e as formas predomi-

² Tendo como figura central Jair Bolsonaro, eleito Presidente da República (2019-2022), o movimento que se auto-define como “conservador”, vai além de um culto pessoal ao ex-presidente e seus filhos, reatualizando ideários da direita no Brasil, em especial o punitivismo e o apoio à autonomia irrestrita da polícia nas ruas em questões de segurança pública. Em termos de mobilização, o movimento inovou em práticas de comunicação política, utilizando as mídias digitais. Este movimento fez emergir novas lideranças da direita que se associaram aos partidos tradicionais do espectro conhecido como “Centrão”. Ele se identifica ainda com movimentos internacionais da extrema direita que se caracterizam por uma radicalização de políticas econômicas neoliberais, confrontação com o Judiciário, com as universidades e o conhecimento científico, além da oposição aos direitos humanos.

nantes de controle do crime e de sua reforma.

No caso das alternativas penais, em razão da sua timidez no estado de São Paulo, nosso foco se desloca para análise da escala federal, para tentar compreender como a estratégia é favorecida pelas ondas democráticas quando se trata das altas esferas do poder; exemplo recente disso é a homologação do Pena Justa, Plano Nacional para o Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras. O plano foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 18 de dezembro de 2024 e marca um novo momento para as políticas penais do país. O plano, que foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela União, por meio do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), atende as determinações da alta corte quando do julgamento da ADPF 347 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e, entre suas mais de 300 metas, estabelece algumas importantes de fomento da justiça restaurativa, tema da próxima sessão do artigo.

Em contrapartida, como outro exemplo que mostra a complexidade do exercício de reflexão que se propõe aqui, um dos grandes investimentos atuais no campo penal com relação à segurança pública tem sido a construção de muralhas para as penitenciárias federais do país. Essas unidades, que têm a função precípua de desmobilizar facções, abrigando em suas unidades os principais líderes desses grupos organizados, opera com padrões de segurança diferenciados das demais unidades penais estaduais e segue recebendo vultuosos investimentos em meio a um contexto de cortes orçamentários, custando aos cofres públicos valores da ordem de dezenas de milhões de reais.

Diante desse complexo cenário que se desenha, e de aparentes contradições, apresentamos, a seguir, o caminho nacional percorrido pela justiça restaurativa, modelo alternativo de justiça que usamos como norte para nossa reflexão a respeito da estratégia das alternativas penais que abarca ainda, muitas outras inicia-

tivas, dispositivos, dinâmicas e propostas de intervenção mais humanizada sobre a gestão dos conflitos.

A ESTRATÉGIA DAS ALTERNATIVAS PENAIS: a expansão da justiça restaurativa

Como um exemplo significativo de utilização da estratégia das alternativas penais temos o caso da justiça restaurativa, modelo de justiça cujas práticas estão em expansão no Brasil, como o demonstra o levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2019.³

Quando se trata da justiça restaurativa, embora esteja se disseminando cada vez mais em solo brasileiro, ainda é árdua a tarefa de traçar um quadro geral sobre sua utilização no país. Os esforços mais atuais de mapeamento das iniciativas têm sido realizados pelo CNJ, que possui um Comitê Gestor para o tema, mas o foco destas publicações são os programas que funcionam no Poder Judiciário, não abrangendo, portanto, outras iniciativas de justiça restaurativa que porventura operem fora das esferas estatais da justiça.

Existe uma miríade de possibilidades de utilização da justiça restaurativa, cuja conceituação e aplicação prática apresentam larga flexibilidade, mas pesquisas nacionais apontam como duas de suas principais marcas a sua institucionalização e a forte vinculação ao Poder Judiciário (Tonche, 2010; Pallamolla, 2017).

Assim, muito embora apregoe em sua fundamentação teórica a recuperação de práticas ancestrais, essencialmente horizontais, no Brasil, desde o início, ela chega de maneira verticalizada, compreendida como uma expertise do campo jurídico importada (Tonche,

³ O relatório informa que Tribunais em 25 das 27 unidades da federação relataram possuir iniciativas ligadas à JR, além dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª região. Um novo levantamento foi realizado e a publicação contendo dados mais atuais tem previsão de lançamento ainda em 2025.

2010). Ela foi abraçada de partida por profissionais do Direito que ocupavam posições privilegiadas dentro das estruturas hierárquicas do Poder Executivo, mais especificamente a antiga Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Até hoje, juízes e juízas são os principais protagonistas em cena quando se fala em justiça restaurativa.

Esse tem sido outro aspecto observado pelos pesquisadores brasileiros (Tonche, 2015; Pallamolla, 2017): a centralização da figura dos magistrados no campo de aplicação de suas práticas.

A história da justiça restaurativa em solo brasileiro remonta, portanto, ao início dos anos dois mil. Mais especificamente, a inauguração de três projetos piloto, em 2005, é tomada como o primeiro marco de sua trajetória no país. Esses projetos iniciais foram desenvolvidos em três diferentes Unidades da Federação: São Paulo (na cidade de São Caetano do Sul), Rio Grande do Sul (em Porto Alegre) e no Distrito Federal (Núcleo Bandeirante). Esses pilotos contaram com apoio do Ministério da Justiça em uma parceria, na época, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Desse modo, ainda que no início de sua história no país o Poder Executivo tenha sido o *locus receptor* da iniciativa (Tonche, 2010), rapidamente a pauta foi sendo absorvida pelos profissionais do sistema de justiça. E é compreensível que isso tenha ocorrido, já que a proposta de justiça restaurativa incide diretamente na área de atuação de tais profissionais. Contudo, o que tem chamado a atenção é o fato de que hoje ocorre a passos largos um processo em que os próprios cursos de capacitação e formação em práticas restaurativas ficaram a cargo do grupo, mostrando ampliação do campo de controle desses profissionais sobre esse modelo de justiça.

Além disso, como estudos anteriores já demonstraram (Tonche, 2015), outro desafio ligado a esse protagonismo do Judiciário é que a personalização das iniciativas gera fragilidade

institucional, ou seja, se todo programa de justiça restaurativa depende de um incentivador, na falta deste o programa se desarticula, com riscos de extinção. Significa dizer também que a justiça restaurativa no Brasil inaugurou uma nova configuração, em princípio paradoxal, em que políticas judiciárias, que deveriam em tese como políticas públicas caminhar sozinhas, dependem, em realidade, da atuação de indivíduos específicos que acumulam capitais sociais para a tarefa, caso dos magistrados.

É possível indicar, ainda, que em seu período inicial o principal foco, quando se tratava de justiça restaurativa, eram os conflitos considerados de menor potencial ofensivo, além dos casos de infração cometidos por adolescentes em conflito com a lei. Nesta última configuração, a atenção recaía principalmente sobre aqueles conflitos que se iniciavam nas escolas, tida como um espaço gerador de disputas que chegavam até o Judiciário de maneira desnecessária. Os objetivos com relação ao programa que funcionava na cidade paulista de São Caetano do Sul, por exemplo, eram claros com relação à necessidade de evitar a judicialização dos conflitos envolvendo crianças e adolescentes.

No campo das infrações cometidas por adolescentes, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), implantado em 2012, prevê seu uso. Em seu artigo 35, inciso terceiro, indica: “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas”. Até o momento, esta é a única previsão legal de aplicação de justiça restaurativa. Existe um projeto de lei que prevê sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro para a justiça criminal, mas seu processo de tramitação tem se arrastado por anos.

Além do SINASE como importante marco, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu algumas resoluções (Resolução n.125/2010, n.225/2016, n.288/2019) promovendo a justiça restaurativa enquanto uma política pública, incentivo que, simbolicamente, mostra a for-

ça dessa pauta no campo do Direito brasileiro. Se a Resolução 125 dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, e a de número 288 define a política institucional para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, e a 225 emitida em 2016, aborda especificamente esse modelo restaurativo de justiça.

A partir desse momento a justiça restaurativa é pensada enquanto uma política nacional de justiça e seu uso também passa a ser incitado para casos considerados mais graves, como aqueles em que existe violência doméstica e familiar contra a mulher. Em seu Art. 24, §3º, prevê:

Na condução de suas atividades, a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar deverá adotar, quando cabível, processos restaurativos com o intuito de promover a responsabilização dos ofensores, proteção às vítimas, bem como restauração e estabilização das relações familiares (Conselho Nacional de Justiça, 2016).

Nesta seara, a Lei 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, vedou a possibilidade de utilização de institutos despenalizadores nos casos de violência doméstica. Antes da promulgação da lei, esses casos eram tratados sob o rótulo de crimes de menor potencial ofensivo e encaminhados aos Juizados Especiais Criminais (JECRIM), sob égide da Lei 9.099/1995, voltada aos crimes cuja pena máxima não ultrapassasse dois anos de prisão. Desse período, ficou a imagem de descaso com que estas violências eram tratadas, já que, em grande parte das vezes, resultava para o agressor apenas o pagamento de cestas básicas. Diante dessa situação, houve grande mobilização dos movimentos de mulheres, e o diálogo estreito entre setores do feminismo, pesquisadoras, mulheres vítimas e o poder público, resultou na construção e aprovação da nova lei. Contudo, embora ela vede a possibilidade de aplicação de medidas despenalizantes, a jus-

tiça restaurativa tem sido utilizada nesses casos a partir de círculos reflexivos para homens agressores e círculos de apoio para vítimas, como práticas acessórias ao processo criminal.

Importante destacar que a Lei Maria da Penha, considerada pela ONU como uma das três legislações mais avançadas nessa temática do mundo, não previa inicialmente a criminalização de novas condutas, tampouco reforçava os aspectos punitivos do estado penal para o controle dessas violências. Dentre as principais características de suas medidas constavam os aspectos de prevenção e proteção da mulher em risco. Todavia, mais recentemente, o descumprimento de medida protetiva de urgência passou a ser crime (Art. 24 A da Lei 11.340/2006). Esse fato é relevante para o campo da aplicação da justiça restaurativa, uma vez que muitas das intervenções sobre os homens agressores, como os grupos reflexivos, são utilizados como medida protetiva e essas ações são também rotuladas em muitos casos como práticas de justiça restaurativa.

Desse modo, embora essa questão ultrapasse os propósitos deste texto, deixamos indicada a necessidade de reflexões mais aprofundadas sobre o risco das alternativas penais como a justiça restaurativa estarem reforçando as medidas punitivas já comumente utilizadas pelo sistema de justiça criminal, ainda mais em se tratando de graves violações, e com grande apelo junto à população de modo geral. São os riscos de cooptação que surgem da utilização das alternativas penais dentro das estruturas do sistema de justiça criminal tradicional.

Apesar das fragilidades indicadas aqui, e presentes desde o início de sua trajetória no Brasil, tais como a personalização das iniciativas, o protagonismo do Poder Judiciário e o pouco impacto das práticas na perspectiva de redução do estado penal, a justiça restaurativa segue com alguma força nas agendas do poder público, se beneficiando de governos de caráter mais progressista.

Dado o conteúdo com o qual trabalha, ligado aos valores democráticos e aos direi-

tos humanos, é possível depreender que este modelo de justiça se fragiliza em contextos políticos mais desafiadores, como foram os últimos anos no Brasil, a partir da ascensão da extrema direita e reforço da militarização em áreas importantes como a segurança pública. Saímos de um ciclo penoso para o país pós governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), com contornos ainda mais dramáticos para as parcelas mais vulneráveis da população. Foi um momento de retrocessos, de desmonte das políticas sociais, ambientais, com um projeto político revisionista, genocida, além do reforço dos discursos que se apoiam no punitivismo, na violência, ataques à democracia e aos Direitos Humanos.

Mas a justiça restaurativa permaneceu ativa mesmo diante desses obstáculos, como o demonstram o engajamento das OABs por meio de suas comissões especiais de Justiça Restaurativa, o trabalho de organizações populares como o CDHEP em São Paulo, entre tantos outros nas demais unidades da federação, o Plano Pena Justa – Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras, além de eventos nacionais como 1º Encontro Nacional de Mulheres na Justiça Restaurativa realizado este ano.

E ela permaneceu assim ativa porque é suportada por parcela da sociedade civil e amparada por profissionais de grande destaque, como indicado anteriormente. Nesses contextos, defender um modelo de justiça que prega a horizontalidade, o exercício da alteridade, o diálogo, a reparação, a desconstrução dos poderes estabelecidos parece ser um ato de resistência. Contudo, assim como outros espaços de resistência, a justiça restaurativa é extremamente potente, mas também (e talvez justamente por isso) sensível às oscilações políticas, podendo se fragilizar nesses contextos mais desafiadores. Permanece em cena, tensionando as estruturas punitivistas, mas com menos força.

É por esta razão que igualmente parece ser também importante a preservação das bases da justiça restaurativa, uma vez que seu cará-

ter mais flexível abre margem para que ela seja apropriada de maneiras indevidas, com risco de que seu conteúdo inicial se dissolva. Ou seja, o perigo com relação à justiça restaurativa, dada a sua plasticidade, é que se adeque tanto ao *status quo* que não consiga mais transformar essa realidade, perdendo seu potencial revolucionário. Torna-se necessário, portanto, sustentar a justiça restaurativa enquanto uma estratégia alternativa ao modelo atual de intervenção sobre os conflitos, para que siga tencionando as estratégias opostas, como a da militarização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na qualidade de um trabalho em progresso, buscou-se mostrar como se pode conectar agendas de pesquisa a partir da construção de teorias e conceitos que buscam responder às especificidades de uma sociedade democrática e violenta.

Tentamos mostrar que os contextos políticos mais gerais exercem grande influência na forma como os conflitos são administrados, mas que não se deve esperar que a mudança de orientação política dos governos produza efeitos imediatos no campo do controle do crime. É preciso construir explicações que levem em conta as mediações de um campo em permanente disputa. Também por isso, o resultado das mudanças de orientação de governos federais e das cúpulas nacionais das profissões judiciais e policiais não se reproduz da mesma forma nos diferentes contextos estaduais, exigindo análises situadas de como isto se dá no plano infranacional.

Para pesquisar o policiamento e a forte militarização da polícia, como acontece no caso de São Paulo, é necessário pensar em características estruturantes da militarização, como o seu vínculo com o racismo e as práticas coloniais de extermínio e guerra. Contudo, não se pode conceber a estratégia militarizada do controle do crime como fixa, é necessário pensar que as relações entre

racismo e policiamento militarizado estão em constante atualização, adaptação, renovação. Isso se dá porque as próprias relações raciais se transformam, e porque as formas bélicas de policial evoluem, incorporam inovações.

Quando se trata da estratégia das alternativas penais, o caso da justiça restaurativa é emblemático de que é possível haver avanços, sem, contudo, impactar de fato a estruturação do campo estatal de administração de conflitos, que conta com instituições fortemente estabelecidas, como é o caso do Poder Judiciário, especialmente seu ramo criminal.

São muitos os desafios quando se tenta traçar um histórico de utilização do modelo de justiça restaurativa e seus resultados em um país com dimensões continentais como o Brasil, considerando ainda suas diversidades regionais e reconhecendo que nossa formação nacional é atravessada por problemas estruturais como o racismo, o autoritarismo, a desigualdade. A complexidade de tal empreitada coloca em cena a necessidade de novas pesquisas sobre o tema, que levem em consideração os aspectos levantados por nosso texto, em especial a ideia de uso da justiça restaurativa como estratégia que disputa o campo do controle do crime, além de outros que porventura ainda possam surgir, para fazer frente aos processos hegemônicos de militarização no campo estatal de administração dos conflitos.

Nesse sentido, o acompanhamento do desenrolar do mencionado plano Pena Justa pode fornecer pistas interessantes de como as diferentes estratégias irão operar. Após sua homologação pelo STF e lançamento em fevereiro de 2025, resta verificar como se dará seu processo de execução pelos próximos três anos, bem como os efeitos que surtirá para a reversão do atual estado de coisas inconstitucional nas prisões, contexto este que evidenciou os efeitos perversos do modelo de controle do crime em que predomina a estratégia militarizada.

Quando se trata da justiça restaurativa, o Plano representa não apenas o retorno do protagonismo do Poder Executivo na pauta, mas

na verdade coloca como possibilidade uma configuração inédita dos poderes Executivo e Judiciário trabalhando juntos no investimento de um modelo de intervenção mais humanizado sobre os conflitos, com o objetivo de evitar a pena de prisão nos casos cabíveis. Além de medidas como o fomento às alternativas penais, o plano contém um eixo todo voltado para a dimensão da reparação e não repetição do estado de coisas inconstitucional, mostrando de maneira muito significativa como a estratégia da prevenção também não saiu de cena e se beneficiou da nova onda democrática no governo federal e nas instituições da cúpula judiciária.

Recebido para publicação em 24 de abril 2025
Aceito para publicação em 28 de julho de 2025

Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Jacqueline Sinhoretto – Conceitualização. Investigação. Escrita. Revisão.
Juliana Tonche – Conceitualização. Investigação. Escrita. Revisão.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS:

Os dados deste artigo podem ser obtidos mediante solicitação ao autor correspondente.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, 2002a, 84-135.
- AZEVEDO, R. G. DE; SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. *Sociologias*, 22 abr. 2022.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, 18: 39-48.
- BONESSO, M. *Prevenção à criminalidade*. Arte e esporte na segurança pública em Minas Gerais. Curitiba: Appris, 2018.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1989.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Mapeamento dos programas de justiça restaurativa*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/8e6cf55c06c5593974bfb8803a8697f3.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

- BRASIL. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.
- BRASIL. Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019. 2019a. Dispõe sobre a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em: 05 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 186, p. 1-5, 27 set. 1995.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 151, p. 1-4, 8 ago. 2006.
- BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 64, p. 1, 4 abr. 2018.
- CALDEIRA, T. P. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988* = uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. 2010. 225 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279483>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: Uma análise comparada das das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 409-427, 2008.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. FGV Editora, 2004.
- FBSP-Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. Disponível em https://forumseguranca.org.br/storage/8-anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Rondas à cidade: uma coreografia do poder. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 121-134, Dec. 1989.
- GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Em: Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia; Revan, 2008.
- GUIMARÃES, Antonio Sergio. Depois da democracia racial. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 269-28, nov. 2006.
- HARCOURT, Bernard E. *Against prediction: Profiling, policing, and punishing in an actuarial age*. [s.l.]: University of Chicago Press, 2008.
- HOLLOWAY, T. H. "A Healthy Terror": Police Repression of Capoeiras in Nineteenth-Century Rio de Janeiro. *Hispanic American Historical Review*, [s.l.], v. 69, n. 4, p. 637-676, 1 nov. 1989.
- LIMA, R. S. DE; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.
- LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 12, p. 49-85, 2016.
- MACEDO, Henrique de Linica dos Santos. "Confrontos" de ROTA: a intervenção policial com "resultado morte" no estado de São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8579>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Scritta, 1992.
- PALLAMOLLA, R. P. *A construção da justiça restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário: permanências e inovações no campo da administração de conflitos*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- PEREIRA, J. D. *As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro: um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República*. Mestrado em Sociologia. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 24 mar. 2021.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo A; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). *Revista USP*, São Paulo, n. 9, p. 95-112, 1991.
- SCHLITTLER, Maria Carolina. "Matar muito, prender mal": desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Rio de Janeiro: Autografia/InEAC, 2020.
- SILVESTRE, G. *Controle do crime e seus operadores: política e segurança pública em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2018.
- SIMON, J. Punição e as tecnologias políticas do corpo. *Sistema Penal & Violência*, [s.l.], v. 5, n. 2, p. 219-251, 26 nov. 2013.
- SINHORETTO, J. (org.). *Policiamento ostensivo e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime*. Rio de Janeiro, Autografia/InEAC, 2021.
- SINHORETTO, J.; CEDRO, A.; MACEDO, H. New Technologies and Racism in Ostensive Policing in São Paulo. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, n. 3, p. 803-826, 2 set. 2022.
- SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico*, n. II, p. 109-123, 2010.
- SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 1, p. 167-196, 2014.
- TONCHE, Juliana. *Internacionalização do saber jurídico e redes profissionais locais: um estudo sobre justiça restaurativa em São Carlos (SP) e São Caetano do Sul (SP)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.
- TONCHE, Juliana. *A construção de um modelo "alternativo" de gestão de conflitos: usos e representações de justiça restaurativa no estado de São Paulo*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- TONCHE, Juliana. Justiça restaurativa e racionalidade penal moderna: uma real inovação em matéria penal? *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v.3, n.1. 2016.

Jacqueline Sinhoretto – Tem graduação em Ciências Sociais. Mestrado em Sociologia. Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora associada da Universidade Federal de São Carlos. Lidera o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar. Realizou estágio pós-doutoral na Université de Toulouse, com bolsa Hermès da Fondation Maison des Sciences de L'Homme. Foi Professora visitante na Université de Toulouse Jean Jaurès, na Cátedra de Estudos sobre América Latina do IPEAT. Foi pesquisadora Visitante da Chaire de recherche du Canada sur traditions juridiques et rationalité pénal, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Ottawa. Tem experiência em Sociologia da Administração da justiça e Sociologia da Violência, atuando principalmente nos temas: administração institucional de conflitos, acesso à justiça, violência, segurança pública, sistema de justiça, prisões, controle estatal do crime. É pesquisadora do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos e Bolsista de Produtividade 1C do CNPq.

Juliana Tonche – Professora adjunta do Colegiado de Ciências Sociais da Universidade Federal do Vale do São Francisco, atualmente cedida ao Conselho Nacional de Justiça para atuar como Coordenadora de Projetos e Políticas Judiciárias do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma instituição. Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, com período de estágio de pesquisa no Departamento de Criminologia da Universidade de Ottawa (Canadá), junto à Chaire de Recherche du Canada en Traditions Juridiques et Rationalité Pénale. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC/UFSCar).

MILITARIZATION AND PENAL ALTERNATIVES: antagonistic strategies for crime control in Brazil

Jacqueline Sinhoretto
Juliana Tonche

This article aims to present a theoretical model formulated based on an agenda of empirical research on conflict management in Brazil. Focusing specifically on the field of crime control in Brazil, we argue that it has been contested by four major strategies: the militarized-inquisitorial, the classical, the preventive, and the alternative penal strategies. The various strategies in place shape quite distinct ways of dealing with social conflicts and are in dispute. Although some are more prominent in some contexts, favored by specific sociopolitical configurations, they do not prevent resistance. In this article, we will focus on two of these strategies: the militarized and the alternative penal strategies. The militarized strategy was reinforced from 2012 onwards in São Paulo state policies and in 2016 in federal policy, with the action of the military police and the use of the Armed Forces to guarantee law and order. As an example of an alternative penal strategy on the rise in Brazil, we have restorative justice, strengthened by democratic governments and more heterodox models of professionalization in the field of Law. Governments with authoritarian characteristics threaten this model of justice, but it resists with the support of a significant portion of civil society, highlighting how there are practices that impose barriers to the advance of militarization that seeks hegemony in the treatment of conflicts.

KEYWORDS: Conflict management. Militarization. Democracy. Penal alternatives.

MILITARIZACIÓN Y ALTERNATIVAS PENALES: estrategias antagónicas para el control de la delincuencia en Brasil

Jacqueline Sinhoretto
Juliana Tonche

Este artículo tiene como objetivo presentar un modelo teórico formulado a partir de una agenda de investigación empírica sobre la gestión de conflictos en Brasil. Centrándonos específicamente en el ámbito del control de la delincuencia en Brasil, sostenemos que ha sido objeto de controversia por cuatro estrategias principales: la militarizada-inquisitiva, la clásica, la preventiva y las estrategias penales alternativas. Las diversas estrategias existentes dan lugar a formas muy distintas de abordar los conflictos sociales y son objeto de controversia. Aunque algunas son más prominentes en determinados contextos, favorecidas por configuraciones sociopolíticas específicas, no impiden la resistencia. En este artículo, nos centraremos en dos de estas estrategias: la militarizada y la alternativa penal. La estrategia militarizada se vio reforzada a partir de 2012 en las políticas del estado de São Paulo y en 2016 en la política federal, con la acción de la policía militar y el uso de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden. Como ejemplo de una estrategia penal alternativa en auge en Brasil, tenemos la justicia restaurativa, fortalecida por los gobiernos democráticos y los modelos más heterodoxos de profesionalización en el ámbito del Derecho. Los gobiernos con características autoritarias amenazan este modelo de justicia, pero este resiste con el apoyo de una parte significativa de la sociedad civil, lo que pone de relieve que existen prácticas que imponen barreras al avance de la militarización que busca la hegemonía en el tratamiento de los conflictos.

PALABRAS CLAVE: Gestión de conflictos. Militarización. Democracia. Pena.