



ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

# 232

outubro a dezembro de 2021

SENADO FEDERAL



# A justiça restaurativa como estratégia contemporânea de controle social penal

CRISTINA REGO DE OLIVEIRA

**Resumo:** A justiça restaurativa surge como um modelo diferenciado de resolução do conflito penal que se propõe recompor os danos decorrentes da ofensa, por meio de um processo participativo e dialogado entre os sujeitos envolvidos no problema – vítima, autor e comunidade –, razão pela qual suas ferramentas são consideradas mecanismos informais de controle. Com base em revisão bibliográfica crítica, o artigo levantará a hipótese de que no Brasil a cooptação da justiça restaurativa pela racionalidade estruturante do sistema de justiça penal faz com que esses modelos sejam nada mais que a sua extensão, do que resulta a reconfiguração do controle formal sobre a população mediante estratégias renovadas e invisíveis.

**Palavras-chave:** Justiça restaurativa. Controle social formal. Controle social informal.

## Restorative justice as a contemporary strategy for criminal control

**Abstract:** Restorative justice is a recent model used to resolution of the criminal conflict, which proposes to recover the damages resulting from the offense through a participatory and dialogued process between the subjects involved in the problem, being, therefore, informalized control mechanisms. However, based on a critical bibliographic review, this article will problematize the hypothesis that, in Brazil, the co-option of restorative justice by the rationality of the criminal justice system makes these models be nothing more than their extension, resulting in reconfiguration of formal control over the population, through renewed and invisible strategies.

**Keywords:** Restorative justice. Social control. Formal and informal control.

Recebido em 23/3/21

Aprovado em 8/6/21

# 1 Introdução

Sendo uma “condição irrenunciável da vida social” para a qual “não existe alternativa” (HASSEMER, 1985, p. 390), define-se o controle social como o “conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar o sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitárias” (KAISER, 1988, p. 105 apud VARONA MARTÍNEZ, 1998). Significa dizer que existem formas, estratégias e estilos diferenciados de controle exercidos por vários agentes, que condicionam os modos de ser e existir dos atores sociais, em virtude da necessidade de “ordenar una sociedad pluricultural y com grupos de intereses diversos, dentro de consenso democrático” (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 28). Aplica-se de forma simultânea, complementar, interrelacionada e difusa (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 122), por (i) intermédio de instituições estatais e da legislação (*controle formal*) ou (ii) mediante as práticas da cultura local, os valores da comunidade, a opinião pública, a família, a escola (*controle informal*), entre tantas outras possibilidades. No seu sentido estrito (porque jurídico), esse controle pode ser concebido como a “respuesta al comportamiento desviado” (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 445).

Varona Martínez (1998, p. 105) destaca que, no atual processo de globalização e ante a prevalência do Estado (neo)liberal, as estratégias de controle penal assumiram três “tendências” marcantes: (i) a da gestão do risco; (ii) a da prevenção da criminalidade (ambas associadas ao modelo atuarial); e (iii) a que alude à necessidade de participação e colaboração dos atores da comunidade para, com base num modelo de vigilância natural, reduzir a ocorrência do conflito (CRAWFORD, 1997).

Neste último sentido, a justiça restaurativa<sup>1</sup> surge como uma proposta de tratamento do conflito que considera essencial a participação dos envolvidos (autor, vítima e comunidade) na construção de respostas às necessidades que resultaram da ação lesiva. Ao se fomentar o empoderamento microssocial (individual) e macrossocial (comunitário) dos atores na solução de suas próprias demandas, promover-se-iam diferentes mecanismos de regulação social, que, de forma complementar ou alternativa, resultariam em *modelos de controle informais* que divergem, nos seus fundamentos e estruturas, dos replicados pelas instâncias formais (*law enforcement*).

---

<sup>1</sup> Sabemos da dificuldade de apresentar um conceito unívoco de justiça restaurativa, de seus valores e princípios fundantes (ver Oliveira (2020)). Diante disso, adotaremos a definição de Braithwaite (2011, p. 485); segundo ele, a “restorative justice is an approach where at the base of a pyramid of sanctions, all the stakeholders affected by an injustice have an opportunity to discuss how they have been hurt by it, their needs, and what might be done to repair the harm and prevent recurrence”.

Ao utilizar o modelo de *pirâmide regulatória* – no qual, atendendo às circunstâncias do caso concreto, existiria a possibilidade de *modulação* da ação estatal, que varia a depender da necessidade de uma resposta mais ou menos interventiva –, Braithwaite (2002) alude à possibilidade de que, na base dessa estrutura e como mecanismo primeiro de *persuasão*, figurem práticas restaurativas aptas a gerarem respostas socialmente satisfatórias ao problema. Por acarretarem desfechos plurais às ações desconformes, as práticas restaurativas seriam construídas e gerenciadas de forma colaborativa e comunitária, de modo a fortalecer a autorregulação dos agentes sociais, razão pela qual “regulators should not rush to [...] solutions to problems before considering a range of approaches that support capacity-building” (BRAITHWAITE, 2011, p. 480).

De acordo com essa lógica escalonada de intervenção estatal, apenas diante da insuficiência das medidas consensuais e cooperativas de autorregulação (que sustentam a base da pirâmide) seriam legítimas as promoções de respostas *dissuasoras* ou *incapacitantes* (BRAITHWAITE, 2002), reforçando, como consequência, o controle penal (formal). Nesse sentido, inclusive, é que o autor defende a convergência (ou bricolagem) dessas estratégias para garantir que em diferentes conflitos possam incidir múltiplos mecanismos de controle (BRAITHWAITE, 2018, p. 70).

Considerando-se como ponto de partida que a justiça restaurativa figura como estratégia de (auto)regulação, mediante revisão bibliográfica pretende-se neste artigo problematizar o tipo de controle que as práticas restaurativas *brasileiras* inauguram (ainda que como tendências) e que lugar ocupam na aludida estrutura piramidal à luz das práticas *concretas* que os modelos experimentais têm desempenhado na administração do conflito penal no Brasil.

Para seguir esse trajeto, o texto inicia-se com a apresentação dos conceitos e elementos formadores de uma concepção restaurativa de justiça. Na sequência, apresentam-se os contornos do que se poderia entender como *controle social* (e quais seriam as suas tendências renovadas de aplicação) com o intuito de, ao final, problematizar que tipologia de controle pode emergir da utilização de práticas restaurativas para a resolução de conflitos.

## 2 Apresentando a justiça restaurativa brasileira

A justiça restaurativa é fenômeno recente, em constante desenvolvimento e transformação, justificando, pois, as reflexões nos seus âmbitos teórico e prático decorrentes das muitas incertezas que ainda envolvem a matéria. Ressalte-se que a difusão de experiências sociais com características restaurativas – “a grassroots movement” (AERTSEN, 2007, p. 96) – incitou a atenção dos acadêmicos, razão pela qual constitui “um conjunto de práticas em busca de teorias” (SICA, 2007, p. 10) que as enunciem.

No campo dogmático, a dificuldade de precisar o conceito de justiça restaurativa suscita, por um lado, a confusão dos seus significantes e propostas de fundo – ao mesmo tempo em que a sua fluidez e adaptação às necessidades econômicas, políticas e sociais dos contextos nos quais estão inseridas viabilizam seu ajuste aos conflitos que serão regulamentados. Diante disso, é necessário respeitar aspectos mínimos para delimitar e reconhecer uma prática como restaurativa (OLIVEIRA, 2020): ela assim se classifica quando se destina à resolução de conflitos (penais) de forma diversa da adotada pelo sistema criminal tradicional, dada a alargada participação dos atores envolvidos no conflito (autor, vítima e comunidade) direcionada à

satisfação das suas específicas necessidades e danos, efetivada mediante um processo dialogado e voluntário (KREMMEL; PELIKAN, 2017).

Frequentemente associado às teorias abolicionistas, criminológicas críticas e vitimológicas, o modelo restaurativo de justiça não surgiu desvinculado da problemática afeta ao sistema criminal, pois desde a década de 1970 essas teorias denunciavam que tal sistema reproduz violências, encarcerando (em massa) populações vulneráveis e marginais no capitalismo; por sua vez, a vitimologia destacou que o ofendido é coisificado no curso do procedimento judicial e que, abandonado e sem voz, pouco participa e se satisfaz com os resultados advindos da sentença.

Assim, a justiça restaurativa apresentar-se-ia como contraproposta à racionalidade punitivista que regula o modelo dominante, na tentativa de implementar algo melhor que o sistema penal. Justamente por isso, discussões sobre a reparação e a retribuição, as finalidades da pena, as funções atribuídas aos resultados restaurativos ou, também, sobre a reincidência e a (re)estabilização do tecido social comunitário com a adoção de medidas desencarceradoras são travadas entre os entusiastas do novo modelo e os juristas mais conservadores, pois existe um espaço de intersecção entre o campo penal e o campo restaurativo, os quais, por estarem em constante tensão, forjam iniciativas que tendem à autonomia ou à completa subordinação à racionalidade penal, a depender dos atores que determinam o *locus* de inserção e os conteúdos das práticas (OLIVEIRA, 2020).

Como é notório em um país de dimensões continentais e de cultura plural como o Brasil, não há que se falar em movimentos homogêneos e universais na construção normativa ou na institucionalização das práticas restaurativas em desenvolvimento. Com essa premissa, e para fins especificamente metodológicos, pode-se

afirmar que o desenvolvimento da justiça restaurativa no País ocorre em “dois tempos contínuos” (ANDRADE, 2018, p. 113). O primeiro foi caracterizado como o período da implantação de experiências-piloto financiadas em parceria com o Ministério da Justiça, o Poder Judiciário e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entre 2005 e 2010, como resultado do *Projeto BRA/05/009 – Promovendo práticas restaurativas no sistema de justiça brasileiro*. Nessa fase, três projetos foram implementados e gerenciados por magistrados estaduais: a ação *Justiça e Educação: uma parceria para a cidadania* foi desenvolvida na Vara da Infância e da Juventude de São Caetano do Sul, São Paulo; por sua vez, no Distrito Federal, a ação foi alicerçada no Juizado Especial Criminal do Núcleo Bandeirante; e por fim, na 3ª Vara da Infância e da Juventude de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, implementou-se o projeto *Justiça para o Século 21*, voltado para os casos envolvendo jovens infratores (ANDRADE, 2018).

Se, no primeiro momento citado, coube ao Poder Executivo impulsionar a justiça restaurativa no Brasil, a segunda fase (de 2010 em diante), demarcada pela “institucionalização-expansão” das práticas (ANDRADE, 2018, p. 113), dá-se sob o protagonismo do Poder Judiciário, que incentiva (e define como meta) a implementação de novas experiências nas varas e nos tribunais em todo o País. Ademais, dada a inércia do Poder Legislativo, esse mesmo ativismo da magistratura estadual no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) culminou na edição de resoluções que servem de referência para novos programas experimentais – citam-se aqui as normativas CNJ nº 125/2010 e CNJ nº 225/2016, esta última tida como uma das mais importantes balizadoras da matéria.

Como resultado desse movimento judicial, observa-se a inserção da justiça restaurativa

nos tribunais e varas judiciais, aplicáveis aos mais diferentes contextos e tipos de conflitos sociais, seja para adultos, seja para jovens infratores: de acordo com o *Mapeamento de Programas* publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (2019a, p. 8), dos 31 tribunais respondentes da pesquisa, “somente três responderam não possuir nenhum tipo de iniciativa sobre Justiça Restaurativa, sendo eles: TJRR, TRF-2<sup>a</sup> e TRF-5<sup>a</sup>”, de modo que “25 Tribunais de Justiça, 96% do total de respondentes, e três Tribunais Regionais Federais, 60% dos existentes, possuem algum tipo de iniciativa em Justiça Restaurativa”.

### 3 O controle social e suas mutabilidades

As tecnologias utilizadas para o controle dos sujeitos variam de acordo com as conjunturas históricas em que estão inseridas e adaptam-se às mudanças da vida social<sup>2</sup>, política e econômica em constante transformação nos últimos séculos (GARLAND, 2008, p. 181).

Nas sociedades modernas, com a sua estrutura administrativo-burocrática e com as *expertises* de seus profissionais, os Estados exerceram papel central na gestão e na aplicação dos modelos de submissão dos agentes às expectativas sociais (sob pena de sancionamento), condição primeira do exercício do “monopólio da força” (COHEN, 1985, p. 13). Foucault (1999) denunciou a transição da sociedade da agonia (sustentada no espetáculo público da dor e da punição) para a sociedade da disciplina, em que vigoravam as instituições (cárceres, manicômios) destinadas à correção e reabilitação dos sujeitos inadequados ao convívio comunitário. Aqui, se a temporalidade da vingança privada ou do suplício dos corpos do medievo cedeu ante a chegada da modernidade (cujo discurso iluminista legitimou a racionalização, a proporcionalidade e a humanização das penas), o autor criticamente destacou que a ordem instaurada nas instituições se destinava ao assujeitamento e à docilização das pessoas confinadas (FOUCAULT, 1999, p. 117), adequando-as, ao final, para atenderem às condições e aos interesses do poder econômico (do capital) (MACHADO, 2014, p. 21).

Compreender as possibilidades de transformação que a justiça restaurativa pode suscitar no campo sociojurídico pressupõe relacionar o discurso da “*crise generalizada de todos os meios de confinamento*, prisão,

---

<sup>2</sup> De forma sucinta, Cohen (1985, p. 16-17) destaca as três diferentes fases de incidência do controle social: (a) século XVIII, no qual o controle era público e feito de forma descentralizada pela comunidade; (b) século XIX, em que o Estado-nação, racional e centralizado, adquire o monopólio do direito de punir, o qual é efetivado por instituições fechadas e segregatórias; e (c) a fase atual (de meados do século XX ao presente), na qual, diante da prevalência do Estado mínimo, o controle será efetivado por novos institutos e atores.

hospital, fábrica, escola, família” (DELEUZE, 2008, p. 224, grifo nosso) com a premente necessidade de (re)inventar tecnologias (substitutivas, econômicas e inovadoras) de controle que sustentem a nova ordem social (GARLAND, 2008). Frisa-se que não se pretende construir uma narrativa sobre a genealogia do conceito de controle social<sup>3</sup>, das instituições que o operacionaliza(ra)m e das condições que justifica(ra)m a sua transmutação em específicos períodos históricos: constata-se apenas que as respostas ao fenômeno criminoso são continuamente *remodeladas* e, de forma criativa, ajustadas às necessidades de manutenção da ordem do campo em que emergem.

Na transição para sociedades de características “pós-modernas”<sup>4</sup>, pode-se assumir, na esteira de Deleuze (2008) e de Garland (2008), que vivemos em espaços nos quais incidem diferentes tecnologias de controle, que são *plurais* (porque derivadas de várias fontes/origens), *permanentes* (ao serem capazes de incidir em todos os ambientes, constantemente) e potencializadas por novos dispositivos de monitoramento e vigilância que são, em regra, silenciosos e *invisíveis* – o que legitima, através de criativos métodos, a construção de um “Estado penal onipresente” (ANDRADE, 2008, p. 7).

Ainda que se associe à justiça restaurativa (alguma) eficácia no tratamento do conflito sem a privação da liberdade dos envolvidos, aduz-se que as ações de formação e capacitação sobre o tema, o financiamento e a implementação dessas novas experiências em instituições cujos *habitus* estruturam modelos de Estado-penal (de cariz essencialmente punitivista) devem ser analisados com certa suspeição e cautela.

---

<sup>3</sup>De acordo com Cohen (1989), a complexidade que circunda o conceito de controle social torna-o analisável sob diferentes perspectivas teóricas (criminologia crítica, marxista, abolicionista, sociológica, dentre outras) e utilizável em variadas dimensões e temporalidades. No mesmo sentido, para maiores detalhes sobre a “desconstrução” do conceito de controle social, ver Varona Martínez (1998, p. 23-79).

<sup>4</sup>Não desconhecemos a discussão acerca do conceito e das características que definiriam a transição da época moderna para a sociedade atual – que, para alguns, se denominaria *modernidade tardia* (GARLAND, 2008), *pós-modernidade*, *sociedade do risco* (Beck), *modernidade reflexiva* (Giddens), entre outras –, aqui apenas afastamos a discussão sobre a sua definição. Neste estudo, adotamos as referências de Garland (2008) relativas às formas como as respostas contemporâneas ao crime e seus métodos de controle evoluíram nos contextos das sociedades de Bem-Estar Social do pós-guerra em transição para as pós-modernas, com base na observação das mudanças ocorridas nos EUA e na Grã-Bretanha. O autor destaca como pontos essenciais para compreender o discurso punitivista atual: a falência das políticas sociais do *Welfare State* após a década de 1970; a viragem das funções correccionistas do cárcere para as de neutralização e exclusão dos atores; os novos modelos de comunicação – derivados da inovação tecnológica característica da sociedade da informação (GARLAND, 2008, p. 186) –, que multiplicaram a sensação de insegurança e o medo do crime; o discurso de prevenção do ilícito pela amplificação da atuação policial; a globalização da economia, do capitalismo financeiro e do neoliberalismo, que agudizaram a insurgência de uma sociedade de consumo (GARLAND, 2008, p. 186). Essas novas contingências demonstram que a mudança das estruturas componentes do campo penal legitimou o surgimento de redes de controle ajustadas e conectadas a um novo modelo de vida (GARLAND, 2008, p. 44-186).

Foi nesse sentido que, ainda na década de 1980, ao refletir sobre *as contradições* que permeiam o processo de *informalização* da justiça, Abel (1982, p. 273) questionou se o crescimento de tais modelos “represent[s] an expansion or a contraction of the apparatus of state control” e se eles reduzem ou são um aditivo, uma suplementação do controle até então formalmente exercido por instituições do Estado-penal.

Em virtude dos pontos de secção entre os campos penal e restaurativo, é essencial compreender a incidência do controle nesses diferentes espaços, desvelando as suas características, finalidades e as formas como se instrumentalizam. Para refletir sobre a questão, devem-se compreender os tipos e estratégias de controle que as práticas restaurativas traduzem no campo da administração do conflito penal, para perceber se são novos mecanismos ou se são instrumentos que reproduzem, sob diferentes nomenclaturas, as ferramentas que já alicerçam o modelo penal tradicional. Pretende-se compreender se e como essas tecnologias que prescindem do confinamento espacial – ou que realizam o “controle ao ar livre”, tal como disposto por Deleuze (2008, p. 220) – atuam e submetem seus agentes a controle, podendo configurar-se como instrumento *complementar e de reforço* da expansão da rede penal sobre a população.

#### **4 O controle social informalizado e as novas práticas de justiça**

De forma crítica, Andrade (2008, p. 7, grifos nossos) defende que o sistema penal se direciona à “a) expansão quantitativa (maximização) do controle, b) minimização das garantias penais e processuais penais, c) *continuidade* combinada com *redefinição de métodos, dispositivos, tecno-*

*logias de controle*”. Para Crawford (2009, p. 167), a justiça restaurativa caracteriza-se como uma dessas “new social technologies of control”, destinada à reestruturação e à *adaptação* dos instrumentos formais de controle às exigências da pós-modernidade para, de modo *informal*, se consolidar por uma rede extensa e fragmentada de parcerias (atores e agências sociais) atuantes no nível comunitário (CRAWFORD, 2009, p. 172). Sustentada na lógica da participação e da colaboração de todos os cidadãos no combate ao crime, numa distribuição de responsabilidades (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 110), busca a efetivação de “un control comunitario, con la colaboración de las víctimas y de los ciudadanos, descentralizado y local” (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 447).

Cohen (1985, p. 31) destaca que essas características resultaram do “destructuring movement” que foi promovido no campo penal em decorrência das demandas pela *informalização* como condição para a melhoria do acesso e das respostas advindas do sistema de justiça. Alterando-se os padrões e as estratégias, o controle do crime e do delinquente se efetivaria sob diferentes perspectivas: (i) “away from the state”, ou seja, despoja-se o Estado da função primeira do controle, partilhando-se tal competência com a sociedade; (ii) “away from the expert”, uma vez que, com a “desprofissionalização”, o monopólio do controle deixa de estar assentado a atores técnicos e burocratas para ser assumido por leigos da comunidade; e (iii) “away from the institution”, resultado da descrença no cárcere como instituição ressocializadora e da necessidade de criação de medidas que, para exercer controle, evitem o aumento da segregação social (COHEN, 1985, p. 31).

Refletindo-se como as metodologias de aplicação das práticas restaurativas se enquadram nesse cenário, problematiza-se que o controle exercido nessas dinâmicas (que se pretendem

alheias ao Estado, aos profissionais e às instituições do campo penal) se conduz pela lógica da “suavidade penal como técnica de poder”, tal como descrita por Foucault (1999, p. 25). Pressupõem-se, para *legitimar* a assertiva, duas importantes condicionantes teóricas, referenciadas aos modos de produção e exercício do poder (e do controle): a sua “microfísica” (FOUCAULT, 1999, 2014) e o seu modo “invisível” de atuação (BOURDIEU, 2009, p. 7).

A primeira delas consiste em desmistificar o discurso contratual no qual o monopólio do exercício da punição detém-se nas mãos do Estado-Leviatã para passarmos à lógica da “microfísica do poder” (FOUCAULT, 1999, p. 26), na qual todos os atores estabelecem, em suas relações sociais cotidianas, hierarquia e dominação uns sobre os outros, seja em decorrência de diferenças de raça, de classe ou de gênero, seja em decorrência de acúmulo de capital econômico ou cultural (BOURDIEU, 2009). São, pois, “formas de exercício de poder diferentes do Estado, a ele *articuladas* de maneiras variadas e que são indispensáveis inclusive para sua sustentação e atuação eficaz” (MACHADO, 2014, p. 13, grifo nosso).

Se nas sociedades complexas as formas de controle do crime ultrapassam as competências e os limites de atuação do modelo monopolista de Estado para agregar a essa função diferenciadas tecnologias, possibilidades de aplicação e de inserção de variados atores e organizações responsáveis pela contenção da criminalidade, é possível que surjam “novas práticas relacionadas ao controle de comportamentos e à maneira de fazer justiça, em conceitos revisados de ordem social e de controle social e em modos alterados de se manter a coesão social e de lidar com relações entre grupos” (GARLAND, 2008, p. 48).

Como os mecanismos punitivos eram fundados em efeitos repressivos decorrentes da coerção legal e legitimavam o poder central por meio

das sanções e do confinamento, Foucault (1999, p. 23-25) alertava sobre os efeitos “positivos” que essas táticas podiam suscitar, pois seriam produtivas e úteis à manutenção de aspectos econômicos e políticos do sistema<sup>5</sup>.

No âmbito restaurativo, esse viés utilitarista pode ser evidenciado pela capilarização das redes de controle a uma diversidade de atores sociais (extrajurídicos ou não) que participam das práticas restaurativas: seus protagonistas são aptos a censurar os comportamentos dos envolvidos (direta ou indiretamente), podem contribuir na resolução do litígio e fiscalizar o cumprimento das condições acordadas, agindo, desde logo, como extensão (*longa manus*) do Estado.

Do resultado da vigilância das condutas do outro decorrem interessantes consequências, (re)produtoras de poder. Assim, os (censuráveis) comportamentos realizados pelos envolvidos no conflito podem incitar em todos os participantes das práticas restaurativas um processo de “autogovernança”, uma forma de gestão de si e da comunidade de próximos para evitar que a conduta seja por eles reiterada: sob a promessa de profusão da paz social, ou mesmo promovendo o empoderamento de subjetividades, não ignoraremos que, em seu reverso, possam existir interesses do Estado (punitivista) na promoção dessa retórica de poder e de responsabilização indireta desses novos atores nas políticas de tratamento do conflito.

Ora, não sem razão, as estratégias de controle do crime são acompanhadas por esforços “pacientes, continuados, de baixa intensidade,

<sup>5</sup> Machado (2014, p. 20) explica o “objetivo ao mesmo tempo econômico e político [do efeito positivo do poder]: aumento do efeito de seu trabalho, isto é, tornar os homens força de trabalho dando-lhes uma utilidade econômica máxima; diminuição de sua capacidade de revolta, de resistência, de luta, de insurreição contra os ordens do poder, neutralização dos efeitos de contrapoder, isto é, tornar os homens dóceis politicamente. Portanto, aumentar a utilidade econômica e diminuir os inconvenientes, os perigos políticos; aumentar a força econômica e diminuir a força política”.

direcionados a construir controles internos nas vizinhanças e de encorajar as comunidades a se autopoliciarem – ou seja, ultrapassa o controle do crime feito pelo estado, alcança a comunidade e instituições privadas” (GARLAND, 2008, p. 63). Como consequência,

as fronteiras formais do campo de controle do crime não são mais marcadas pelas instituições do Estado de justiça criminal. O campo, agora, se estende para além do Estado, envolvendo os atores e as agências da sociedade civil, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas ao largo das agências estatais. O controle do crime está se tornando responsabilidade não só dos especialistas da justiça criminal mas de todo um conjunto de atores sociais e econômicos (GARLAND, 2008, p. 370).

Passando ao segundo momento, trazemos Bourdieu (2009, p. 8, grifo nosso) à colação para pensarmos que a problemática de reprodução do controle social pela via restaurativa só ocorre porque o poder exercido nessas relações não incide e se consolida apenas como violência sobre os corpos – ele se manifesta simbolicamente como um “poder *invisível* o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

Wacziarg (2007, p. 308, grifo nosso) é preciso ao avançar na leitura de Foucault e anunciar que o

Estado não está apenas “lá fora”, sob a forma de burocracias, autoridades e cerimônias. Está também “cá dentro”, indelevelmente gravado em nós, alojado na intimidade do nosso ser, nos modos partilhados através dos quais sentimos, pensamos e julgamos. [...] E produz não tanto “corpos dóceis”, mas sobretudo “*mentes dóceis*”.

Assim, se antes a estratégia do poder punitivo direcionava-se à correção dos delinquentes individuais, passará a “introduzir mudanças, por certo periféricas, mas eficazes, nas normas, rotinas e na consciência de ‘cada um’” (GARLAND, 1999, p. 69).

O discurso da justiça restaurativa como uma justiça benevolente, mais inclusiva e não-punitiva – ou seja, a “*kindler, gentler, more reasonable, hopeful and negotiated justice: a ‘good’ justice*” (DALY, 2004, p. 500) –, mais facilmente autoriza a uma “*manipulation that seeks to modify the character of a person whose behavior is viewed as an expression of irrational impulses*” (ABEL, 1982, p. 272). Não sem razão, a construção de um “controle social menos estigmatizante” (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 450) se relaciona ao argumento restaurativo de construção de comunidades saudáveis e pacificadas, que necessitam da *docilidade* de seus atores para que contribuam com a evitação e a redução dos conflitos.

Obviamente, não se trata apenas de questionar a eficácia (prática) desse argumento, mas também de elucidar e compreender as relações de poder (visíveis e invisíveis) que sustentam essa retórica, uma vez que, tal como disposto por Sinhoretto (2011, p. 19), mesmo sendo um “campo plural, descontínuo e fragmentado, a gestão estatal da conflitualidade é atravessada por uma coerência que hierarquiza, segmenta e demarca, cria complementaridades, aloca os indivíduos e suas práticas num campo de significado”. Por tal razão, somente no terreno e com base em suas singularidades é que se pretende analisar os efeitos desses mecanismos de controle nos espaços em que incidem.

## 5 Restaurar o controle? Cooptação da justiça restaurativa pelo Poder Judiciário

Apesar de recentemente implementada no País, a justiça restaurativa parece seguir rotas previsíveis quanto aos seus contornos teórico-práticos. Ao analisar o cenário nacional, torna-se possível a construção de categorias analíticas que qualificam o percurso de institucionalização dessas práticas, sustentadas em perspectivas hegemônicas afetas (i) a quem são os seus atores protagonistas, (ii) às narrativas que informam o conteúdo da matéria<sup>6</sup> e (iii) à escolha das ferramentas restaurativas que serão im-

---

<sup>6</sup>Quando falamos de narrativas ou discursos hegemônicos adotados pelos protagonistas que desenvolvem a justiça restaurativa no terreno, observamos uma direta dependência do conhecimento estrangeiro, fazendo a sua direta importação. A produção do saber restaurativo está geograficamente situada e é feita, em regra, por atores falantes da língua inglesa. Assim, o Brasil replicou literaturas estrangeiras sem questionar de forma reflexiva e crítica se as nossas demandas e necessidades, como país marginal e colonizado, são as mesmas que sustentaram aquela produção teórica do Norte.

plementadas (OLIVEIRA, 2020; ANDRADE, 2018).

Nesse sentido, verifica-se a atuação de específicos magistrados responsáveis pela implementação dos projetos, coordenação e gestão das atividades, viabilização de ações destinadas à capacitação e chamada de voluntários para a consolidação das práticas (OLIVEIRA, 2020). Isso porque, frente à inércia dos Poderes Executivo e Legislativo, coube ao Poder Judiciário impulsionar o movimento restaurativo nas esferas local, regional e nacional brasileiras.

Os magistrados são os responsáveis pela implementação e coordenação de projetos e programas experimentais de justiça restaurativa nas varas em que acumulam, portanto, a tradicional atribuição de julgadores com a de gestores dessas iniciativas. São esses mesmos juizes que escolhem os casos passíveis de serem remetidos à prática restaurativa e, ao final, homologam os seus resultados. No âmbito regional ou estadual, são esses atores que intermedeiam a criação de políticas públicas de caráter restaurativo junto ao Poder Executivo dos estados e municípios nos quais exercem liderança. Por fim, numa escala nacional, atuam junto ao CNJ visando à elaboração dos marcos normativos condutores do movimento (o que resultou nas Resoluções n<sup>os</sup> 125/2010, 225/2016 e 288/2019). Assim, vislumbra-se uma total inserção das experiências no âmbito do sistema penal, pouco anunciando o potencial de ruptura ou de transformação frente à sua lógica dominante.

Esse cenário de fechamento, de autorreferência na construção de um modelo restaurativo *top-down* – no qual os representantes da comunidade pouco integram e dialogam com os seus articuladores, deixando também de assumir espaços de gestão das iniciativas –, resulta na *dependência* da justiça restaurativa em relação aos limites econômico-financeiros do Poder Judiciário, às narrativas estrangeiras

que importaram para legitimar a matéria e aos tipos de práticas que reconhecem como legítimas. Consequentemente, o modelo está *colonizado por profissionais do sistema de justiça penal* na sua construção e aplicação, em nada afastando-se da crítica ao roubo do conflito que há muito fora denunciado por Christie (1977).

Significa dizer que a *arquitetura* do modelo restaurativo é delimitada (porque está nele inserida) e conduzida pelas mesmas *instituições formais* de controle do sistema tradicional – que são protagonistas na escolha dos conflitos passíveis de serem restaurados, deixando pouca abertura para uma consequente autorregulação daqueles atores que foram envolvidos no problema. Ainda que, tal como na pirâmide regulatória, o conteúdo das práticas restaurativas possa figurar como tendência primeira de resolução do conflito de forma dialogada (retrato de uma justiça informalizada), aponta-se que essa autorregulação será de *médio alcance*, uma vez que a *participação da comunidade* ainda permanece adstrita aos impulsionamentos e métricas delineadas pelos atores do sistema criminal na escolha de quais casos serão passíveis de serem restaurados por tais vias e na homologação dos termos restaurativos que acharem legítimos, face à ausência de diretrizes normativas para tanto.

A essa categoria hegemônica de atores que protagonizam os cenários de implementação da justiça restaurativa, acrescentam-se também a hegemonia de práticas e de teorias que sustentam as suas narrativas (OLIVEIRA, 2020). Apesar da pluralidade de instrumentos que consagram os valores e processos restaurativos, os modelos circulares adotados pelos magistrados – os *peacemaking circles* (círculos de construção de paz) (PRANIS, 2010) – têm sido reiteradamente utilizados para os mais vastos tipos de criminalidade e de perfis de sujeitos envolvidos nos conflitos. Tais metodologias de aplicação se sustentam em teorias estrangeiras – especialmente derivadas de países de língua anglófona, desenvolvidas por atores como Howard Zehr, Kay Pranis, Marshal Rosenberg, entre outros – que destoam, em muito, das origens e dos contextos socioculturais nos quais estão sendo implementadas.

Para a realização dos processos restaurativos, é necessária a participação de um *facilitador* que, de acordo com o art. 16 da Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça ([2019b]), deverá ser capacitado e titulado pelas Escolas Judiciais e Escolas da Magistratura, que são as instituições responsáveis pela promoção de cursos, treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais, como requisito indispensável para atuarem junto ao Poder Judiciário (ver art. 13, *caput*, da Resolução nº 225/2016). Novamente, esse critério restritivo acerca da diplomação dos atores faz com que o facilitador seja uma *extensão (longa manus)* do Poder Judiciário, suscitando questões

sobre formas mais sutis de replicação do controle formal, enxertadas nas dinâmicas restaurativas.

## 6 Conclusão

Constatou-se que o controle social é elemento integrante do modelo restaurativo, ainda que se instrumentalize de forma mais invisível, mais suave ou *soft*, em contraposição às ferramentas que configuram o controle formal da pena (o cárcere, a internação etc.). Com base nos elementos-chave componentes da justiça restaurativa, evidenciou-se que a sua prática viabiliza um controle “social activo, incluyente, positivo y participativo, ya que son los protagonistas del conflicto los que toman las decisiones, ayudados por un mediador, incidiendo en la motivación más que en la represión” (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 446).

De caráter menos estigmatizante, o “controle restaurativo” dos atores afetados pelo conflito efetivar-se-ia, no espaço comunitário, com fundamento na atuação conjunta daqueles que contribuem voluntariamente para a resolução do conflito e desejam a pacificação social. Para colaborar, é essencial uma “docilidade” nos discursos que conduzem tais práticas: a narrativa deve ser sutil, acolhedora e inclusiva, sobretudo para convencer os participantes de que podem ser responsáveis por evitar e solucionar seus próprios conflitos sem a intervenção e o custo associados à força do Estado. Entrelaçados numa rede circular e infinita de responsabilidades, os cidadãos passam a ser vigilantes dos comportamentos dos atores e dos resultados das práticas na hipótese de que, uma vez não realizadas, sejam reposicionadas no campo penal, que em momento algum deixa de ser o modelo impositivo de solução do conflito mediante a sanção.

Cabe ao Poder Judiciário, por meio de seus magistrados protagonistas, manter-se na posição de agente do controle penal formal: à medida que conjugam às suas competências tradicionais – decorrentes do exercício das suas funções jurisdicionais, entre elas, a de julgar – as responsabilidades pela implementação, gerenciamento, monitoramento e avaliação das práticas restaurativas, sempre conduzidas sob seus interesses e necessidades (sejam pessoais ou institucionais). Ao mesmo tempo, ainda sob seu comando e iniciativa, a comunidade atuará no terreno (muitas vezes voluntariamente) exercitando um “controle restaurativo” delegado. Varona Martínez (1998, p. 452) destaca que essa será uma tendência, caracterizada como “un control público porque intervienen el Estado y la sociedad, en grado variable. En los programas, el papel del Estado consiste en definir, en términos amplios, el marco de la mediación – sus límites objetivos, subjetivos, formales y estructurales”.

Sublinhe-se, como crítica, que a incidência desse novo modelo não parece reprimir ou substituir a força das formas de controle punitivistas e os seus mecanismos opressivos (VARONA MARTÍNEZ, 1998, p. 447) – ao contrário, uma vez que o sistema penal “se alimenta das crises para poder se reformular continuamente, ou seja, não sobrevive apesar de suas contradições, mas por causa delas” (DIETER, 2012, p. 84-85).

Em face disso, da maior dependência da justiça restaurativa resulta que formas diversas de controle social coexistam com as estratégias fundacionais do campo penal, de forma escalonada ou não. Essa possibilidade de combinar as tipologias de controle segue como tendência: mesmo com o “hiperencarceramento” em ascensão, continua a expandir-se o número de agentes inseridos no sistema por várias formas de sancionamento que não cerceiam a liberdade, fortalecendo-se o Estado-penal.

## Sobre a autora

Cristina Rego de Oliveira é doutora em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pelas Faculdades de Direito e de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; mestra em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; pós-doutoranda em Direito na Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil; advogada. E-mail: cris.regodeoliveira@gmail.com

## Como citar este artigo

(ABNT)

OLIVEIRA, Cristina Rego de. A justiça restaurativa como estratégia contemporânea de controle social penal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 107-121, out./dez. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril\\_v58\\_n232\\_p107](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p107)

(APA)

Oliveira, C. R. de (2021). A justiça restaurativa como estratégia contemporânea de controle social penal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(232), 107-121. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril\\_v58\\_n232\\_p107](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p107)

## Referências

ABEL, Richard L. The contradictions of informal justice. In: \_\_\_\_\_ (ed.). *The politics of informal justice*. New York: Academic Press, 1982. v. 1, p. 267-320. (Studies on Law and Social Control).

AERTSEN, Ivo. Restorative justice through networking: a report from Europe. In: VAN DER SPUY, Elrena; PARMENTIER, Stephan; DISSEL, Amanda (ed.). *Restorative justice: politics, policies and prospects*. Cape Town: Juta, 2007. p. 91-112.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Movimentos contemporâneos do controle do crime. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 15, n. 184, p. 7-8, mar. 2008.

\_\_\_\_\_. (coord.). *Relatório analítico propositivo: pilotando a justiça restaurativa: o papel do Poder Judiciário*. [S. l.]: Conselho Nacional de Justiça, 2018. (Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbbec709398.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BRAITHWAITE, John. Minimally sufficient deterrence. *Crime and Justice: a review of research*, Chicago, v. 47, p. 69-118, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1086/696043>.

\_\_\_\_\_. *Restorative justice & responsive regulation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2002. (Studies in Crime and Public Policy).

\_\_\_\_\_. The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, [s. l.], v. 44, n. 3, p. 475-520, 2011. Disponível em: [https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/\\_documents/Articles/essence\\_responsive\\_regulation.pdf](https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/essence_responsive_regulation.pdf). Acesso em: 23 ago. 2021.

CHRISTIE, Nils. Conflicts as property. *The British Journal of Criminology*, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1-15, Jan. 1977. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046783>.

COHEN, Stanley. The critical discourse on “social control”: notes on the concept as a hammer. *International Journal of the Sociology of Law*, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 347-357, Aug. 1989.

\_\_\_\_\_. *Visions of social control: crime, punishment, and classification*. Cambridge, UK: Polity Press; Oxford, UK: Blackwell, 1985.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Mapeamento dos programas de justiça restaurativa*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, Comitê Gestor de Justiça Restaurativa, 2019a. (Seminário Justiça Restaurativa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/8e6cf55c06c5593974bfb8803a8697f3.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *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. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2019b]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160827202007275f1efbfb0faa.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CRAWFORD, Adam. Restorative justice and antisocial behavior interventions as contractual governance: constructing the citizen consumer. In: KNEPPER, Paul; DOAK, Jonathan; SHAPLAND, Joanna (ed.). *Urban crime prevention, surveillance, and restorative justice: effects of social technologies*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2009. p. 167-194.

\_\_\_\_\_. *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*. Oxford, UK: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1997. (Clarendon Studies in Criminology).

DALY, Kathleen. Pile it on: more texts on RJ. *Theoretical Criminology*, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 499-507, Nov. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/1362480604046662>.

DELEUZE, Gilles. *Post-scriptum sobre as sociedades de controle*. In: \_\_\_\_\_. *Conversações: 1972-1990*. Tradução de Peter Pál Pelbart. São Paulo: Ed. 34, 2008. p. 219-226. (Coleção Trans).

DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhete. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 16).

\_\_\_\_\_. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. Tradução de Bento Prado de Almeida Neto. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44781999000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gDHjvtQy9VR7Ft6vZRF9gZt/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

HASSEMER, Winfried. *Fundamentos del derecho penal*. Traducción y notas de Francisco Muñoz Conde y Luis Arroyo Zapatero. Barcelona: Bosch, 1985.

KREMEL, Katrin; PELIKAN, Christa. Lifeworld, law and justice. In: AERTSEN, Ivo; PALI, Brunilda (ed.). *Critical restorative justice*. Oxford, UK: Hart Publishing, 2017. p. 159-174.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014. p. 7-34.

OLIVEIRA, Cristina Rego de. *Rupturas ou continuidades na administração do conflito penal? Os protagonistas e os processos de institucionalização da justiça restaurativa em Portugal e no Brasil*. 2020. Tese (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020.

PRANIS, Kay. *Processos circulares de construção de paz*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010. (Série Da Reflexão à Ação).

SICA, Leonardo. *Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline. *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

VARONA MARTÍNEZ, Gema. *La mediación reparadora como estrategia de control social: una perspectiva criminológica*. Granada: Comares, 1998. (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Estudios de Derecho Penal, 10).

WACQUANT, Loïc. Lendo o “capital” de Bourdieu. In: PINTO, José Madureira; PEREIRA, Virgílio Borges (org.). *Pierre Bourdieu: a teoria da prática e a construção da sociologia em Portugal*. Porto: Afrontamento, 2007. p. 296-312. (Biblioteca das Ciências Sociais. Sociologia, Epistemologia, 55).