

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO

ALINE MARIANO LEÃO

**A RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO DA
JUSTIÇA E DOS CONFLITOS NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA
MEDIAR RS DA POLÍCIA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL.**

Porto Alegre

2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ALINE MARIANO LEÃO

**A RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO DA
JUSTIÇA E DOS CONFLITOS NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA
MEDIAR RS DA POLÍCIA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Porto Alegre

2020

Ficha Catalográfica

L437r Leao, Aline Mariano

A resposta policial restaurativa no campo da administração da justiça e dos conflitos no Brasil : a experiência do Programa Mediar RS da Polícia Civil do Rio Grande do Sul / Aline Mariano Leao . – 2020.

174.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

1. Administração da justiça e dos conflitos. 2. Polícia. 3. Justiça Restaurativa. 4. Resposta policial restaurativa. I. Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES), com bolsa de modalidade II, fundamental para sua realização.

Este estudo é fruto de muitas pessoas, interações, diálogos, trocas, reflexões, leituras, vivências, e de uma amorosa rede de apoio.

Ao Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, o qual muito admiro e tive o privilégio de contar com a orientação, meus sinceros agradecimentos pelo acolhimento, generosidade acadêmica, e vivência enriquecedora no Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal. O GPESC é composto por pesquisadores(as) de alto nível que me proporcionaram imenso aprendizado e novos olhares.

Aos Professores do Programa de Pós Graduação e colegas, fundamentais na minha incursão pelas ciências sociais, pelo ambiente de trocas, aprendizados, fomento à pesquisa, e expansão das lentes transdisciplinares. Em especial, a Professora Lúcia. Gratidão a Rosane, secretária do Programa, sempre pronta para ajudar.

Agradeço aos Chefes de Polícia Emerson Wendt e Nadine Anflor, por autorizarem a realização deste trabalho e, também, ao Delegado Rafael Sobreiro. Em especial, agradeço a Delegada Sabrina Deffente e ao Comissário Moysés Prates, idealizadores do Programa Mediar RS, que compartilharam suas ideias, ações, sentimentos e tempo de vida com transparência e generosidade, tornando este trabalho possível e acessível. Gratidão aos homens e mulheres, Delegados(as) e Policiais Cíveis Mediadores(as) de várias cidades do Estado, que me concederam seu tempo e comigo compartilharam suas percepções.

Agradeço a minha filha Maya, pelo amor, inspiração e pelos momentos de alegria, brincadeiras e leveza em meio a esta construção. Dedico este trabalho a ela, pelos momentos de convívio adiados. Agradeço ao Alexandre, por ser meu companheiro e melhor amigo, e por dividir comigo a vida e a parentalidade, me estimulando sempre a seguir em frente. A minha irmã Luísa, pela pessoa e mulher que é, por seu brilhantismo, reflexões e ideias inspiradoras, que me enchem de esperança no futuro.

A meus pais, Cristine e Alexandre, pela vida, amor e apoio incondicional há 36 anos, e por me ensinarem a importância do estudo e do senso crítico. Obrigada por serem avós tão presentes e amorosos, e por me proporcionarem tempo para o desenvolvimento deste trabalho. Meus agradecimentos a grande família Madeira Soares Leão Nicolaidis Cardoso: meu coração transborda pela sorte de tê-los em minha vida.

Gratidão às minhas parceiras de décadas (e contando), mulheres inspiradoras, em especial às sociólogas Milena do Carmo e Marieta Reis que, mesmo em meio ao curso de doutoramento, me acalmaram e me ajudaram a refletir. Agradeço a Genaceia Alberton, por me inspirar, me motivar e me ensinar tanto sobre mediação, generosidade, empatia e, sobretudo, humanidade. Aos colegas, mediadores(as) e conciliadores(as), com os quais aprendo e compartilho vivências e sonhos.

A todos, agradeço por acreditarem em mim, mais do que eu mesma.

Gracias a la vida que me ha dado tanto.

Termino mais esta etapa ciente da sorte e do privilégio que me cercam.

Sigo na esperança (equilibrista) de dias melhores.

RESUMO

A presente pesquisa se propõe investigar a resposta policial restaurativa no âmbito da polícia civil brasileira, considerando o pano de fundo sob o qual emerge, e de que maneira ela se realiza na prática, a partir da experiência do Programa Mediar RS da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. A perspectiva escolhida foi a Sociologia da Administração da Justiça, em especial, os estudos no campo da administração estatal dos conflitos penais. Assim, do contraste entre as lógicas e *modus operandi* da cultura judicial brasileira, da polícia e do que propõe a Justiça Restaurativa, a pesquisa de campos apresenta a resposta policial restaurativa enquanto microssistema institucional e estatal, a partir de abordagem qualitativa, com base em entrevistas com os atores do sistema, e na observação participante realizada em dois Cartórios de Mediação do Estado. Optou-se pela análise do discurso dos(as) policiais civis mediadores(as), com a proposta de interpretar de que forma estes operadores legitimam sua ação frente ao campo de disputas. Verificou-se que a resposta policial de viés restaurativo opera como um esforço de retomada de poder e legitimidade da polícia dentro do campo estatal de administração dos conflitos, incrementando as disputas sob uma lógica pautada pela eficiência operacional, através da contenção da escalada conflitiva e dos registros policiais. Identificou-se, ainda, que obstáculos e críticas significativas a implementação deste modelo passam pelos debates permanentes, dentro e fora do âmbito institucional e estatal, relacionados a ideia do que seria o verdadeiro trabalho policial e seus contornos. Além disso, constatou-se que, para os(as) policiais civis mediadores(as), este trabalho ressignifica o ser e o fazer policial, a partir da percepção de uma resposta resolutória positiva e satisfatória para os atendidos, com foco na vontade das pessoas, em contraposição ao foco persecutório e punitivo tradicional.

Palavras-chave: Administração da justiça e dos conflitos. Polícia. Justiça Restaurativa. Resposta policial restaurativa.

ABSTRACT

This research proposes to investigate *restorative police response* in Brazilian civil police, considering the background from which it emerges, and how it is carried out in practice, based on the experience of Rio Grande do Sul State Civil Police Program, *Mediar RS*. The elected perspective was Administration of Justice as field of sociology, in particular, studies of state conflict management in Brazilian criminal justice. The restorative police response is presented as an institutional and state microsystem, based on a qualitative approach, data construction by interviews with system actors, and participant observation in two Mediation Police Offices at Rio Grande do Sul. The speech analysis of civil police mediators seeks to interpret how these operators legitimize and sustain their action at legal and judicial fields of disputes. It was identified that the police restorative response was an institutional effort to regain power and legitimacy in administration justice field, increasing disputes under a logic guided by operational efficiency, and containing of conflictual escalation and police records. It was also found that obstacles and criticisms to this model are related to the idea of what real police work would be, a permanent problematic inside and outside the institutional and state scope. In addition, it was found that, for the civil police mediators, this work resignifies what is to be a police agent, and what a police agent does, based on the perception of a positive and satisfactory resolution response, focusing on the will of people, in opposition to persecutory and punitive traditional focus.

Key-words: Criminal justice administration and conflict management. Police. Mediation. Restorative Justice. Restorative Policing.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AR	Argentina
BR	Brasil
CAIEP	Comitê de Análise Institucional e Estrutural Pós-Conflito
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CIPAVE+	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPC	Código Nacional de Policía y Convivencia
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COL	Colômbia
DEAM	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
DF	Distrito Federal
DP	Delegacia de Polícia
DPCA	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente
DPR	Delegacia de Polícia Regional
ES	Espanha
JECs	Juizados Especiais Cíveis
JECRIMs	Juizados Especiais Criminais
JR	Justiça Restaurativa
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
NECRIMs	Núcleos Especiais Criminais
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Polícia Civil
PL	Projeto de Lei
RS	Rio Grande do Sul
SP	São Paulo
TJ	Tribunal de Justiça
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ocorrência policial.....	40
Figura 2 – Mediação Policial na Colômbia	74
Figura 3 – Mediação Policial em Granada (Espanha)	77
Figura 4 – Cartório de mediação	114
Figura 5 - Cartório de mediação.....	116
Figura 6 – Fluxo da resposta policial restaurativa (Polícia Civil do RS).....	120
Figura 7 – Roteiro de abordagem demandante (contato telefônico)	123
Figura 8 – Roteiro de abordagem demandado (contato telefônico)	124
Figura 9 – Audiência conjunta de mediação	132
Figura 10 – Ficha de monitoramento dos casos.....	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Justiça criminal tradicional e Justiça restaurativa	30
Quadro 2 – Escolas da Mediação e objetivos centrais	63
Quadro 3 – Fluxo da mediação penal.....	68
Quadro 4 – Número de ocorrências atendidas pelos Cartórios de Mediação no RS (por cidade)	98

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONTEXTO E PREMISSAS TEÓRICAS	21
2.1 SOCIOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA.....	21
2.1.1 Campo estatal de administração dos conflitos no Brasil: mosaico de lógicas, hierarquia e a palavra da autoridade.....	24
2.1.2 O contexto penal: respostas de adaptação em busca da eficiência.....	30
2.2 A POLÍCIA ENQUANTO INSTÂNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS MENORES NO BRASIL	34
2.2.1 O lugar e o papel da polícia no campo estatal.....	35
2.2.2 Fluxo de trabalho.....	40
2.2.3 Conflitos cotidianos: demanda, resposta e escalada	42
2.2.4 O verdadeiro trabalho policial.....	45
2.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	48
2.3.1 Conflito e oportunidade: a promoção da autonomia e fortalecimento dos laços sociais.....	50
2.3.2 Breve histórico e contextualização no campo estatal brasileiro.....	53
2.3.3 Justiça Restaurativa.....	55
2.3.3.1 Objetivos	56
2.3.3.2 Valores	58
2.3.3.3 Práticas	59
2.3.4 Mediação	62
2.3.4.1 A pessoa do mediador.....	64
2.3.4.2 Mediação em âmbito penal ou mediação restaurativa.....	66
2.3.4.3 Mediação em âmbito policial: experiências internacionais e nacionais	70
2.3.4.4 Experiências internacionais e nacionais.....	734
3 A PESQUISA DE CAMPO: A RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MEDIAR RS	82
3.1 O DESENHO DE PESQUISA.....	82
3.2 O QUE É O PROGRAMA MEDIAR RS: DELINEANDO OS CONTORNOS DA RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA	84
3.2.1 De projeto-piloto a programa institucional	87
3.2.2 Polícia restaurativa nas escolas: Mediar e a Galera do Bem.....	93
3.2.3 Institucionalização: a Portaria 164/2014 e as posições institucionais no campo estatal	94
3.2.4 Números oficiais.....	97
3.2.5 Tipos de conflitos abrangidos.....	102
3.2.6 Metodologia	105
3.3 O(A)POLICIAL CIVIL MEDIADOR(A).....	107
3.3.1 A formação dos(as) policiais civis mediadores(as)	1100
3.4 O CARTÓRIO DE MEDIAÇÃO.....	1133
3.4.1 Fluxo da resposta policial restaurativa	119
3.4.2 Critérios de encaminhamento, filtro dos casos e investigação prévia....	121
3.4.3 Contato telefônico: “Um problema, cinco possibilidades”	122

	100
3.4.4 Audiência individual ou de tutela.....	126
3.4.5 Audiência conjunta	129
3.4.6 Relato de caso: a vice-diretora difamada por alunos via redes sociais	1300
3.4.7 Monitoramento ou tutela: o parâmetro de efetividade do Programa	133
3.4.8 Resposta policial restaurativa e monitoramento em casos de violência doméstica.....	137
3.4.9 Participação dos advogados ou terceiros.....	138
3.5 MEDIAÇÃO É TRABALHO DE POLÍCIA? POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA NO DISCURSO DOS POLICIAIS MEDIADORES	138
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS.....	159
ANEXO - Portaria 168 de 2014.....	167
APÊNDICE 1 – Roteiro entrevista - Coordenadores do Programa	16770
APÊNDICE 2 – Email enviado as(aos) policiais mediadores(as).....	171
APÊNDICE 3 – Roteiro entrevista - Policiais mediadores(as).....	172

1 INTRODUÇÃO

Inspiradas em formas de resolução de conflitos milenares e tribais, as práticas de viés restaurativo e a mediação de conflitos foram sistematizadas e incorporadas pelos sistemas de justiça ocidentais, a partir do final da década de 50. Adentraram no campo estatal legitimadas por um discurso de crise permanente de *ineficácia* e *ineficiência* do direito e da justiça, passando, assim, a coexistir e operar em conjunto com formatos e lógicas tradicionais e dominantes.

No Brasil, há registros de experiências em Justiça Restaurativa (a partir de agora JR) e mediação nos âmbitos comunitário, escolar e privado desde a década de 1980, e de projetos-piloto nos Tribunais Estaduais desde os anos 1990. No campo estatal, a adoção destas práticas se ampliaram a partir da expansão normativa iniciada em 2010¹, sendo incorporadas em diferentes instituições e esferas: Tribunais Superiores, Tribunais Estaduais, Defensorias Públicas, Procuradorias Municipais e Estaduais, Polícias Cíveis, Escolas Públicas, entre outras.

A utilização da JR e da mediação no âmbito da polícia judiciária é, portanto, um fenômeno presente e recente no Brasil, com experiências significativas no Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul (Rocha, 2018). São utilizadas, em especial, na administração dos conflitos considerados pelo campo normativo como de baixo potencial ofensivo², ou, ainda, conflitos sem enquadramento criminal, que fazem parte da demanda social cotidiana por resposta policial (MONJARDET, 2002; PONCIONI, 2006; KANT DE LIMA, EILBAUM, PIRES, 2010).

¹ Resolução 125/10 (Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário, que trata da Mediação e da Conciliação); Resolução 225/16 (Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário), ambas do Conselho Nacional de Justiça; Lei 13.140/2015 (Marco Legal da Mediação) e Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil).

² Segundo a Lei 9.099 de 2015, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa (Artigo 61). Neste trabalho, foi escolhida a denominação *conflitos de menor potencial ofensivo* uma vez que estes podem abranger tanto os crimes de menor potencial ofensivo previstos em lei, quanto os conflitos chamados *menores*, *relacionais* ou *de proximidade* não enquadrados na norma penal. A demanda social que chega nas Delegacias de polícia é muito diversa, não envolvendo apenas casos que se enquadrem na legislação penal (Monjardet, 2002; Poncioni, 2006; Kant de Lima, Eilbaum e Pires, 2010). Nesse sentido, durante a pesquisa, foi possível verificar que as iniciativas policiais de perspectiva restaurativa no Brasil atendem tanto crimes quanto conflitos menores.

Nessa linha, a Polícia Civil do Rio Grande do Sul estabeleceu diretrizes para a aplicação da mediação em âmbito institucional, com a publicação da Portaria 168, em 19 de agosto de 2014 (Anexo 1). Desde então, o Programa Mediar RS vem capacitando Delegados(as) para a implementação e coordenação de *Cartórios de Mediação* nas Delegacias de todo o Estado³, e Policiais Civis mediadores(as) para atendimento ao público. A pesquisa de campo voltada a compreensão e descrição deste tipo de resposta policial, preserva a memória de um processo recente, em crescimento, cujos desdobramentos ainda são incertos (MOURÃO; STROZEMBERG, 2015).

No Brasil, há uma ausência no que se refere ao desenvolvimento de estudos teóricos e empíricos sobre a mediação enquanto forma de administração dos conflitos penais (PALLAMOLLA, 2018) e policiais. Por outro lado, a justiça, a segurança pública e o trabalho da polícia assumem um papel de protagonismo no debate político contemporâneo, que emerge frente a um contexto social conflituoso e polarizado, de erosão democrática e ocaso dos direitos humanos.

Neste cenário, os estudos no campo da sociologia da administração da justiça ganham força⁴, com a produção de pesquisas empíricas e análises⁵ que objetivam contribuir para que o Estado possa lidar com a conflituosidade social, a justiça e a segurança em bases democráticas.

A proposta de uma abordagem policial restaurativa torna-se complexa também pelo histórico de formação da instituição no país, a cultura interna e a carência de recursos humanos e materiais (AZEVEDO; VASCONCELLOS, 2011; AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016; PONCIONI, 2006, 2014). Frente a este contexto social, político e institucional, a problemática proposta por esta pesquisa se constitui em um tema necessário a ser enfrentado.

O caminho metodológico escolhido constitui-se em, primeiramente, explorar o pano de fundo e as premissas sob as quais emergem a resposta policial restaurativa, compreendida aqui enquanto um microssistema integrante da administração estatal dos conflitos penais.

³ Conforme informação fornecida pela Coordenação do Programa Mediar, haviam sido inaugurados 54 (cinquenta e quatro) Cartórios de Mediação no Estado do Rio Grande do Sul até dezembro de 2019.

⁴ Almeida, 2010; 2014; Azevedo, 2001 e 2005; Azevedo e Sinhoretto, 2018; Bonelli, 1999; 2002; 2006; Lima, Rattton e Azevedo, 2014; Kant de Lima, 1999, 2003, 2008; Lima, Sinhoretto e Bueno, 2015; Muniz, 2012; Muniz, Caruso e Freitas, 2018; Muniz e Paes Machado, 2010; Sadeck, 1999; Sinhoretto, 2010; 2011; Renault e Bottini, 2005.

⁵ Adorno, 2007; Azevedo, 2001; 2005; 2011; Lupetti Baptista, 2012; Mello, 2010 e 2011, Mello e Lupetti, 2011; Misse, 2010; Kant de Lima, 1999.

Para construir esse contexto, foi explorado o conceito de campo de forças jurídico (Bourdieu, 1989), bem como o modo de funcionamento da cultura judicial predominante no Brasil (KANT DE LIMA, 1999, 2003, 2013).

Assim, o primeiro capítulo apresenta a *Sociologia da Administração da Justiça* enquanto área de estudos (AZEVEDO, 2014; GARTH E CAPPELLETTI, 2002; GARLAND, 2008, SOUSA SANTOS 2007), situando a pesquisa no subcampo sócio-jurídico-antropológico da *administração estatal dos conflitos* (BOURDIEU, 1989, KANT DE LIMA 1999, 2003, 2013; AZEVEDO, 2001; 2011; 2014; SINHORETTO, 2010) em contexto penal (AZEVEDO 2014, GARLAND, 2008, SICA, 2007).

Por esta perspectiva, a administração dos conflitos e, por consequência, a lógica sob a qual se realiza, é compreendida como a principal ênfase dos sistemas de justiça (KANT DE LIMA, 1999). Sica (2007) explica que a justiça penal diz respeito à administração da justiça, na medida em que inclui um ideal (de justiça), bem como a administração e organização das agências e agentes que operacionalizam o sistema (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário, Advocacia, entre outros). O sistema penal, por sua vez, constitui-se um conceito empírico, que se relaciona com o *modus operandi* real destas agências, designando o conjunto de práticas e mecanismos utilizados pelos operadores e instituições que administram a justiça (SICA, 2007).

O foco no novo e no renovado não deve nos levar a negligenciar as práticas e instituições antigas. A história não é a substituição do velho pelo novo, mas a modificação, em maior ou menor medida, de um pelo outro. **O entrelaçamento do estabelecido com o emergente é o que estrutura o presente e nossa análise deve refletir este fato (GARLAND, 2008) (grifo nosso).**

Assim, frente ao fracasso de um modelo tradicionalmente voltado a retribuição e ao castigo, compreende-se que a resposta policial restaurativa pode ser enquadrada como uma *resposta de adaptação* da instituição policial *com foco na vontade da vítima* (GARLAND, 2008). Nessa linha, o que está em jogo é a busca por legitimidade e *status*, dentro e fora do campo jurídico e judiciário, através da apresentação de uma resposta considerada efetiva, pautada por objetivos institucionais, no lugar de objetivos sociais que envolvem muita contingência e sob os quais não tem controle (GARLAND, 2008; AZEVEDO, 2014). As respostas de adaptação buscam, portanto, valorizar mais *o que a instituição faz*, ao invés do que *ela efetivamente alcança*, ou seja, dos impactos reais que sua ação causa na estrutura como um todo.

Este tipo de resposta carrega uma ideologia alinhada a valores universais (como a paz, por exemplo), as políticas nacionais e internacionais no campo da administração da justiça e, ainda, ao discurso predominante das agências e administradores que compõem o campo judicial e jurídico, estruturado com base nas ideias de desjudicialização, economia e eficiência operacional (AZEVEDO, 2014; GARLAND, 2008).

Esse pano de fundo é confrontado com as propostas ideais de JR e da mediação, de lógica consensual, dialogal e de protagonismo dos leigos⁶ na administração dos conflitos. Cumpre referir que esses conceitos são aqui considerados como parte da construção e legitimação destas práticas em âmbito estatal, ainda que muito distintos da lógica tradicional dominante na cultura judiciária brasileira (SICA 2007; ROCHA, 2018; WARAT, 1998; VEZZULLA, 2008; BRAITHWAIT, 2002, 2003; PALLAMOLLA 2009).

O ponto seguinte busca situar a polícia no campo estatal de administração dos conflitos no Brasil, à partir do lugar e do papel que ocupa, considerando a) seu histórico; b) perda de poder no campo da administração dos conflitos menores, proveniente da Lei 9.099 de 1995 (AZEVEDO, 2011), c) a ausência de consenso sobre seu trabalho e sua forma de agir (MONJARDET, 2002), d) a proximidade e interação direta entre seus operadores e a população, especialmente a marginalizada (PONCIONI, 2006, 2014; AZEVEDO, 2011; MELLO; MUNIZ, 2015); e e) características do seu modo de operação como a discricionariedade (KANT DE LIMA, 1989; MONJARDET, 2002) e o uso autorizado da força (MUNIZ; PROENÇA JR. 2014).

Compreende-se que estes pontos se relacionam com a sua identidade, representação social e práticas. E, além disso, com o *status* inferior que a instituição ocupa frente às demais agências da administração da justiça (Ministério Público e Judiciário) e seus operadores, que se ancoram nas ficções jurídicas de distanciamento, equilíbrio e isenção (KANT DE LIMA, 1989).

A seleção de casos e pessoas no agir cotidiano, associada ao uso autorizado da força e a proximidade com a população, se refletem também na ausência de consenso social e institucional sobre o *verdadeiro papel da polícia* (MONJARDET, 2002; HAGEN, 2005; PONCCIONI, 2006). Desta forma, a demanda social pela

⁶ Nomenclatura usada por Bourdieu (2003) para designar aqueles que não fazem parte do campo jurídico.

administração dos conflitos cotidianos, até mesmo não criminais (PONCCIONI, 2006; KANT DE LIMA; EILBAUM; PIRES, 2010), encontra lugar na resposta policial restaurativa, no discurso oficial de eficiência, pacificação, e contenção da judicialização e escalada violenta dos conflitos sociais (LIMA, 2002; HAGEN, 2005, DEFFENTE E PRATES, 2018; ROCHA, 2018). A Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, em específico, é relacionada a esta abordagem a partir da pesquisa de Hagen (2005), uma das poucas e mais relevantes a adentrar o universo desta instituição, sob o viés sociológico.

O segundo capítulo inicia com um breve histórico da construção institucional da JR e da mediação de conflitos no campo estatal. Posteriormente, a JR é apresentada à partir de seus valores, princípios, práticas e objetivos, articulados com o sistema e a administração da justiça penal (PALLAMOLLA, 2002; BRAITHWAIT, 2003; ROSEMBLAT, 2014, CNJ 2018). A mediação de conflitos, como forma de realização da JR, tem sido o formato eleito pelas polícias civis brasileiras, em caminho oposto ao Judiciário, que utiliza majoritariamente às práticas circulares (PALLAMOLLA, 2018; CNJ, 2018), ainda que o discurso oficial de *eficiência* e *pacificação* seja convergente.

Assim, a mediação é apresentada a partir da sua proposta ideal e escolas clássicas, estreitando o foco para a sua aplicação em âmbito penal e policial. No que se refere ao âmbito policial, a problemática se relacionada ao duplo papel policial (mediador e investigador) e ao caráter voluntário da participação das pessoas, frete a figuras de autoridade legitimadas pelo Estado, que são referidas em estudos empíricos sobre o tema (MOURÃO E STROZEMBERG, 2015; POLÍCIA NACIONAL DE BOGOTÁ, 2017 E NAVARRO, 2018). A abordagem empírica da resposta policial restaurativa, até onde pesquisei, é quase ausente no Brasil, por isso, a opção por compartilhar a experiência de programas e iniciativas existentes em âmbito internacional e nacional (ROCHA, 2018; POLÍCIA NACIONAL DA COLÔMBIA, 2017; PALLAMOLLA, 2002; 2018), considerando aquelas em que a polícia participa ativamente do processo de mediação.

Exposta a teoria e o pano de fundo, o último capítulo apresenta o campo realizado para esta pesquisa, voltado a descrição da resposta policial restaurativa a partir da experiência do Programa Mediar RS da Polícia Civil gaúcha. Primeiro, trata das origens da instituição do Programa, tendo como fio condutor entrevistas semi-estruturadas realizadas com os idealizadores e atuais coordenadores do Mediar, Delegada Sabrina Deffente e Comissário Moyses Prates.

Compreende-se que a abordagem qualitativa e a escolha deste instrumento se fazem adequadas, uma vez que o campo volta seu olhar para as práticas e discursos dos operadores e da instituição policial, se propondo a compreender e reconstruir sua ação e motivação (BAUER; GASKELL, 2008). Assim, a descrição busca acompanhar e dar ênfase e construção discursiva dos policiais. O roteiro de entrevista foi redigido de forma semi-estruturada, a partir dos seguintes eixos (APÊNDICE 1):

1. O que é o Programa e qual sua origem;
2. Formação dos policiais mediadores;
3. Metodologia de trabalho;
4. Fluxo dos casos atendidos no campo estatal;
5. Análise crítica (desafios e potencialidades).

Buscando dar voz aqueles que realizam e operam a resposta policial no cotidiano das Delegacias, foram realizadas entrevistas com policiais mediadores(as), selecionados pelo método bola de neve (*snowball sampling*)⁷. Dos 15 emails enviados, 07 (oito) retornam com resposta. A estes sete, foi somada uma entrevista realizada pessoalmente em um Cartório de Mediação. A amostra incluiu policiais das cidades de Capão da Canoa/RS (01), Cruz Alta/RS (01), Imbé/RS (01), Porto Alegre/RS (01), Santa Cruz do Sul/RS (01), Santana do Livramento/RS (01), Santo Ângelo/RS (01) e São Luiz Gonzaga/RS (01). O convite (APÊNDICE 2) reforçou o sigilo dos entrevistados, a autorização da instituição e a apresentação da proposta de pesquisa.

Optou-se pela *análise do discurso* destes operadores, interpretando a construção pessoal de cada um, sem desconsiderar o constrangimento estrutural, explorado na parte inicial da pesquisa. A ideia foi analisar como a resposta policial restaurativa é compreendida e legitimada pelos operadores, considerando o campo de disputas jurídico e estatal de administração dos conflitos. Dessa forma, aproxima-se a visão weberiana da sociologia compreensiva, eis que busca interpretar o sentido de uma determinada ação, neste caso, a ação institucional e a ação de seus operadores.

⁷ No método bola de neve (a) pesquisador(a) identifica um pequeno número de sujeitos (também chamados de sementes), os quais, por sua vez, identificam e indicam outros. Este método é largamente utilizado em grupos de difícil acesso, e funciona como uma rede de referências para se possa acessar indivíduos e grupos (GRAY, 2012; DEWES, 2013).

Frente às inúmeras perspectivas de exploração, o preferido foi o método de análise do discurso estruturado por Gill (2008), que tem base teórica inspirada nos estudos de linguagem, na etnometodologia de Garfinkel e no pós-estruturalismo de Foucault. O discurso, nesta compreensão, se relaciona com o poder, na medida em que sua expressão se constitui uma forma subjacente de estabelecer ou impor uma versão do mundo (GILL, 2008). Neste caso, compreende-se que o discurso é estruturado com a função de buscar a legitimidade da ação, diante de versões competitivas no campo de forças jurídico e judicial.

A ênfase da natureza retórica dos textos dirige a nossa atenção para as maneiras como todo o discurso é organizado para o fim de se tornar persuasivo (GILL, 2008)

A análise tem ênfase no discurso enquanto forma de ação e convicção, exposta através da sua organização retórica, e foco na preocupação com o discurso em si mesmo, bem como na visão da linguagem enquanto construtiva e construída (Gill, 2008). Optou-se, portanto, por uma análise de discurso voltada a construção da JR e da Mediação em âmbito policial, buscando enfatizar os tipos de descrição sobre o Programa (diferenças e aproximações), o(a) papel do policial civil mediador(a), e a análise crítica dos operadores, no que se refere aos desafios e potencialidades da resposta policial restaurativa, relacionados a cultura institucional e judicial (APÊNDICE 3).

Para investigação da resposta policial restaurativa realizada nas Delegacias, foi utilizada a observação aberta e participante em dois Núcleos de Mediação do Estado, um em Porto Alegre/RS e outro no interior do Estado. A escolha destas unidades se deu em função da abertura concedida pela Coordenação do Programa Mediar RS, fundamental para a realização deste trabalho. Neste ponto, a presente pesquisa se propôs a descrever o espaço, a ação, o discurso dos(as) policiais mediadores, as interações, lógicas e fluxos que assumem estas práticas em âmbito policial, considerando esta parte da engrenagem da administração da justiça e dos conflitos.

Em regra, os estudos no campo da administração estatal dos conflitos utilizam uma abordagem comparativa ou etnográfica. Esta pesquisa se propõe ao desafio de estabelecer um diálogo transdisciplinar, para além do *dever ser* jurídico-normativo, buscando uma interlocução com a antropologia e as ciências sociais. Assim, cumpre referir que a metodologia foi construída, essencialmente, sob bases qualitativas, com

a construção de dados via entrevistas (semiestruturadas e outras com perguntas abertas, por email), somadas a observação participante. Para o tratamento das entrevistas com os policiais optou-se pela análise do discurso (GILL, 2003), e na descrição da observação, inspirou-se na etnografia, com a utilização de um diário de campo (GRAY, 2012). No trajeto de pesquisa, compreendeu-se necessário um maior equilíbrio de olhar entre a estrutura e os operadores, que realizam e constroem esta prática, de forma a considerá-los como igualmente importante na investigação da resposta policial restaurativa.

Assim, me proponho a encarar os desafios de adentrar no mundo acadêmico, em outra especialidade que não a minha de origem (ainda que as ciências jurídicas sejam, sobretudo, sociais), como uma forma de expansão individual e coletiva, buscando contribuir para o desenvolvimento de pesquisas e reflexões sobre o tema. Sou graduada em comunicação social (jornalismo) e direito e, desde 2014, me dedico ao estudo e prática da mediação de conflitos nas mais diversas áreas (escolar, penal, cível, familiar, empresarial, conflitos coletivos) e locais (Judiciário, instituições públicas, privadas e terceiro setor). Em 2016, tomei conhecimento da existência do Mediar RS, e entrei em contato com a Delegada Sabrina Deffente, idealizadora do Programa, para que ela pudesse fazer um relato desta experiência no Núcleo de Estudos de Mediação, da Escola Superior da Magistratura (NEM - ESM Ajuris), o qual eu fazia parte. Um ano depois, eu e outros(as) colegas, na qualidade de mediadores judiciais e integrantes do Núcleo, juntamente com magistrados militantes da mediação e JR, fomos convidados a participar do curso de formação de mediadores em âmbito policial. O objetivo foi conhecer a iniciativa mais de perto e trocar experiências.

A singularidade da ideia de uma polícia restaurativa e mediadora no Brasil, a vivência privilegiada, e o acesso ao campo foram fundamentais para escolha do tema. Ainda que, compreende-se, a neutralidade seja impossível, cumpre referir que esta pesquisa buscou estar sempre atenta às questões éticas, recebendo autorização formal da Chefia de Polícia e dos Coordenadores do Programa, declarando abertamente a Polícia e aos policiais sua proposta de pesquisa, e sua presença nos Núcleos de Mediação na qualidade de pesquisadora, bem como garantindo o sigilo da identidade dos(as) policiais mediadores entrevistados(as).

2 CONTEXTO E PREMISSAS TEÓRICAS

2.1 SOCIOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Este capítulo situa a perspectiva deste estudo no campo da Sociologia da Administração da Justiça, em especial, no campo estatal de administração dos conflitos. Além disso, considerando o campo de forças e disputas do direito (BOURDIEU, 2013), e a cultura judicial e jurídica dominante no Brasil (KANT DE LIMA 1999, 2003; AZEVEDO, 2001, 2018, 2014; SINHORETTO, 2010), busca compreender o contexto sob o qual emerge e se desenvolve a resposta restaurativa e mediadora na Polícia, enquanto instituição parte desta engrenagem. Na obra Crime, Polícia e Justiça no Brasil (2014), Azevedo oferece um quadro do estado da arte da Sociologia da Administração da Justiça, no contexto penal, o qual utilizei como fio condutor para mapear este contexto e suas premissas.

Na década de 1960, as lutas sociais e a complexa e multicausal crise nos sistemas de justiça ocidentais, se constituíram como condição social base para a emergência desta área de estudos sócio-jurídico-antropológica (AZEVEDO 2014; SANTOS, 1986). Os direitos sociais conquistados, colocaram o Judiciário no centro da arena política, uma vez que os tribunais se consolidaram enquanto espaços públicos de busca pela efetivação e concretização do direito e da justiça. Nesse contexto, o aumento da judicialização dos conflitos sociais tornou flagrante o descompasso entre o que a lei previa, aquilo que os cidadãos desejavam, e o que o sistema de justiça oferecia (AZEVEDO, 2014). As promessas não cumpridas da democracia representativa, da igualdade e do acesso à justiça, também ajudaram a consolidar uma crise permanente de legitimidade do Judiciário, e das instituições que fazem parte da sua engrenagem (AZEVEDO, 2014; SOUSA SANTOS, 1986)

Na década de 70, um relevante estudo realizado em 23 países ocidentais, em sua maioria da Europa, acabou por identificar três movimentos de reforma dos sistemas de justiça com o objetivo comum de superar a crise através da qualificação do acesso das pessoas ao sistema e a justiça (GARTH; CAPPELLETTI, 2002). A utilização de procedimentos menos formais, como a mediação e a conciliação, bem como, o reconhecimento da necessidade de respostas ao conflito, alternativas ao

processo judicial, constituíram a terceira onda deste movimento (GARTH; CAPPELLETTI, 2002). Por esta lógica, o acesso efetivo à justiça se daria pela simplificação e adaptação do procedimento judicial ao tipo de conflito, a depender da natureza deste conflito, da relação estabelecida entre as partes, e sua forma de repercussão dentro de uma comunidade, coletiva ou individual, por exemplo. Ou seja, o acesso à justiça, ao direito e ao justo seria consolidado através da administração adequada dos conflitos sociais que chegam até o Estado.

Na mesma época, o fracasso do modelo penal e das políticas criminais de viés punitivo, também deram origem ao surgimento de respostas alternativas no interior das instituições que compõem a justiça penal, ou, nas palavras de Garland (2008), *respostas de adaptação do sistema*, buscando eficácia e legitimidade. Entre elas, está a adoção de práticas de viés restaurativo, com foco na vontade da vítima e participação direta dos envolvidos no encaminhamento da questão (PALLAMOLLA, 2009). Isso porque, os formatos tradicionais não apresentavam - nem apresentam, ainda hoje - uma resposta capaz de dar conta da complexidade dos conflitos, da violência, dos indivíduos e de suas interações em sociedade.

A Justiça Restaurativa e a mediação de conflitos foram, desta forma, sendo incorporadas enquanto procedimentos estatais de controle social e administração de conflitos, nas mais diferentes instituições que compõem o sistema de justiça. Estas práticas vêm se expandindo desde as décadas de 60 e 70 e, com elas, o estudo e pesquisa sobre os formatos que adquirem, a partir de diferentes lógicas e perspectivas, a depender das particularidades de espaço, tempo, cultura social, cultura jurídica, e características das instituições na qual são realizadas. Os obstáculos aos movimentos de acesso à justiça identificados na década de 70 (GARTH; CAPPELLETTI, 2002) ainda são atuais para se possa pensar sobre a incorporação da JR e da mediação em âmbito estatal. Em especial, destacam-se, as limitações inerentes a máquina burocrática, ao jogo de interesses políticos e corporativos, bem como a busca e implementação de mecanismos que tornem estas tentativas de reforma efetivamente exequíveis.

Assim, diversos estudos na área da Sociologia da Administração da Justiça emergiram: sob a perspectiva weberiana do estado enquanto única ordem jurídica válida (monismo jurídico estatal), do poder em Boudieu e Foucault, do acesso à justiça em Garth e Cappelletti (2002), do pluralismo das fontes jurídicas em Erlich (1986), e, ainda, do pluralismo crítico de Sousa Santos (2007). Este último voltado a sociedades urbana industrializada, colocando luzes sobre formas plurais, oficiais e inoficiais de dizer o direito.

O surgimento da sociologia da administração da justiça também teve forte influência do desenvolvimento da sociologia das profissões, que enriqueceu a problemática em torno das carreiras jurídicas⁸ e, ainda, da sociologia das organizações, esta com influências de Weber e Bourdieu (AZEVEDO, 2014).

A partir das lentes de Bourdieu (1989), é possível olhar o aparato burocrático estatal como um corpo, formado por diversas instituições e operadores que, legitimados pela letra da lei, são dotados de capital social para o exercício de certas funções. A polícia, por exemplo, é atribuído o poder legítimo de ação social violenta, voltado a ordem social. Ao judiciário, é atribuído o poder de dizer (ou construir) o direito e o justo em relação aos conflitos sociais. Compreende-se que, por seguirem regras e procedimentos formalmente construídos e estabelecidos por especialistas, em tese, os operadores deste campo realizariam o direito e a justiça com segurança, igualdade, uniformidade, impessoalidade e isenção. Cada função neste campo, dá origem a diversos outros campos formados por diferentes estruturas e *modus operandi* institucionais (Judiciário, Polícia, Ministério Público, Defensoria, etc), e diferentes campos profissionais (policiais, delegados, promotores, juízes, advogados), que, por sua vez, dão origem a disputas e dinâmicas de hierarquia e poder que se formam e se transformam em um continuum (BOURDIEU, 2003). A dominação racional-legal weberiana é, nesse sentido, a lógica que legitima e mantém a estrutura do Estado moderno e, por consequência, da administração da justiça e dos conflitos, enquanto partes deste aparato.

Frente as diversas disputas de poder no campo, e ao abismo do *dever ser* jurídico-normativo confrontado com a realidade empírica, Sousa Santos (2003) passou a defender a necessidade de implementar estratégias de inovação institucional, no sentido de fomentar uma justiça de participação cidadã. Propôs então uma ressignificação do direito enquanto forma de emancipação social através da administração dos conflitos pela própria comunidade, considerando seus valores, cultura e características locais. Para tanto, seria necessário uma desconexão do *modus operandi* do campo jurídico, e reconexão com a cultura e as formas de administração de conflitos dos povos tradicionais, tais quais os círculos restaurativos e a mediação praticados em âmbito comunitário. A perspectiva emancipatória de Boaventura é base de uma das construções teóricas na área da

⁸ Dezalay 1991; Dezalay e Trubek 1996; Dezalay e Garth 2000; 2002; Almeida 2010; 2014; 2012; Bonelli 1999; 2002; 2003; 2008; Bonelli, Oliveira e Martins 2006; Coelho 1999; Engemann, 2006; Rueschemeyer 1964.

mediação (VEZZULLA, 2018; WARAT 2018), que compreende a prática não apenas como uma forma de administração de conflitos (ou tábua de salvação do sistema de justiça), mas como uma ideologia, uma forma de ser e interagir em sociedade, fundada na autonomia responsável. Ressalte-se que a mediação e as práticas restaurativas quando relacionadas aos sistemas de justiça, fazem parte de um arranjo mais amplo, que incorpora conceitos, valores e práticas que serão explorados posteriormente.

2.1.1 Campo estatal de administração dos conflitos no Brasil: mosaico de lógicas, hierarquia e a palavra da autoridade

O *campo estatal de administração dos conflitos* investiga - entre outras questões - as *diversas lógicas e rituais de administração de conflitos* realizadas pelos operadores e instituições integrantes da administração da justiça no Brasil (KANT DE LIMA, 1997, 1999, 2008 E 2013; SINHORETTO, 2010). Esta construção trás elementos do campo de Bourdieu, do poder em Foucault, de hierarquia em Louis Dumont (1969), e das relações sociais em DaMatta (1989), compreendendo estas enquanto lógicas fundantes, estruturantes e englobantes do campo estatal brasileiro (SINHORETTO, 2010). Por esta perspectiva, a administração dos conflitos se constitui a principal ênfase dos sistemas de justiça, sendo o meio pelo qual operadores e instituições, legitimados pela lei, constroem e estabelecem as verdades⁹ no espaço público¹⁰ brasileiro (KANT DE LIMA 1999, 2013). Na construção jurídica, o processo judicial é compreendido como um instrumento de realização do direito e da justiça,

⁹ Sobre a **construção da verdade no espaço público**, Kant de Lima (2013): “Vige, assim, no Brasil, um modelo de controle social reproduzido nas práticas burocráticas dos sistemas policial e judicial, voltado para a descoberta não de uma versão verossímil e, preferencialmente, consensualizada dos fatos, mas para uma **suposta verdade real a ser obrigatoriamente descoberta**, embora, evidentemente, impossível de ser reconstituída em sua integralidade. **Esse modelo parece adequado à administração de uma sociedade onde o mercado de opções e o exercício de escolhas responsáveis não são estimulados nessa área**. Quando não há opções, elas se resumem a decidir entre cumprir o que é obrigatório em abstrato, ou não cumprir, e o sistema de controle se atualizará por meio da verificação de erros – fruto de ações e/ou de omissões – quer dizer, de culpabilizações” (grifo nosso).

¹⁰ Sobre a categoria **público**, o autor esclarece (2013): “Lembre-se de que a categoria público, no Brasil, está associada a estatal; diferentemente, a categoria *public*, em inglês, quer dizer coletivo, ou *publique*, em francês, onde quer dizer comum a todos, como em *République*” (grifo nosso).

Norteadado pela chamada busca da verdade real¹¹. Na cultura jurídica brasileira, a busca pela verdade não se constitui uma versão consensualizada dos fatos, e sim uma versão a ser desvendada unicamente pelos operadores especialistas do direito (KANT DE LIMA 1999, 2013). Esta verdade, impossível de ser reconstituída na sua integralidade, emerge da construção de uma rede de especialistas, que investiga, gera provas, constrói teses e tenta convencer o julgador. No centro do conflito jurídico, portanto, não se encontram os envolvidos, nem mesmo as diversas dimensões (para além do direito) que perpassam os conflitos entre pessoas e grupos, e sim os operadores especialistas, os debates de teses antagônicas, bem como os rituais e procedimentos.

Comparando a administração dos conflitos penais nos Estados Unidos e no Brasil, a partir do Tribunal do Júri, Kant de Lima (1999) identificou que, enquanto naquela cultura a noção de conflito foi construída como parte fundamental para estruturação da ordem social; nesta, a noção de conflito é associada a uma ameaça a organização social (AZEVEDO; SOUZA, 2009). Nos Estados Unidos, o imaginário *free country* (país livre, igualitário e plural), acaba por refletir na forma com que se estruturou e opera o sistema de justiça penal e a administração estatal dos conflitos. Por esta construção ideal, presente na percepção dos operadores e usuários do sistema, os conflitos decorrem da pluralidade social. Assim, a sua administração negociada constrói uma nova ordem social, que elimina as desigualdades respeitando as diferenças (KANT DE LIMA, 1999).

Na cultura brasileira, por sua vez, o conflito é compreendido como uma insatisfação do sujeito com o seu lugar na sociedade e, portanto, com o modelo que a sustenta (AZEVEDO E SOUZA, 2009). Os conflitos, desta forma, acabam por explicitar que a promessa de igualdade material e formal perante a lei e na aplicação da lei, expressa como um princípio fundamental do direito e da justiça, está vinculada,

¹¹ Lopes Jr. (2016) refere que o mito jurídico da busca pela verdade no processo penal, ou seja, a ideia de que, depois do processo, a decisão judicial vai revelar a verdade absoluta dos fatos, tem suas raízes no sistema inquisitório. Nessa linha, o que o processo revela, portanto, não é a verdade (formal ou material), e sim o convencimento do(a) magistrado(a) que, conforme a Constituição Democrática, é realizado através de um processo conduzido de maneira justa: o devido processo legal. O devido processo legal é um direito considerado fundamental e previsto na Constituição Brasileira. É um princípio guia, que abarca outros princípios jurídicos que, por sua vez, buscam fundamentar e instrumentalizar a realização do direito e da justiça, tais quais: o princípio lógico (a busca da verdade sem erro); o princípio jurídico (igualdade no processo e justiça na decisão); o princípio político (trazer o máximo de garantia social com o mínimo de sacrifício individual) e, por fim, o princípio econômico (tornar a justiça acessível a todas as pessoas) (LOPES JR, 2016; MAGALHÃES, 1999).

na prática, a um tratamento desigual conferido as pessoas. Ou seja, as regras gerais criadas pela autoridade estatal se aplicam a sujeitos que possuem, na prática, direitos e obrigações desiguais. O conflito, portanto, atrapalha e explicita a hierarquia e a desigualdade presentes na sociedade e no campo jurídico brasileiro. Assim, a administração estatal dos conflitos incorpora a desigualdade presente na sociedade, controlando a insatisfação dos indivíduos - e tentando compensá-la - a partir da decisão judicial heterocompositiva, da repressão, ou da conciliação produzida artificialmente pela autoridade. Explicam com clareza, Azevedo e Souza (2009):

Se as partes em conflito são concebidas como desiguais, não é justo colocá-las em oposição para que resolvam por si o conflito – o Estado, a autoridade, deve atuar para compensar essa desigualdade, tomando para si a função de dar uma resposta ao conflito, incorporando a desigualdade na fórmula jurídica da administração dos conflitos em público (KANT DE LIMA, 2004). O modelo para a resolução de conflitos enfatiza a inquisitorialidade, a descoberta da verdade, devendo os conflitos serem administrados através da compensação das desigualdades e reafirmação da ordem vigente para administrá-las, havendo uma presunção de culpa (grifo nosso).

Na visão de Kant de Lima (1999, 2003) isso faz com que a Justiça possua em seu interior e no interior de cada instituição componente, um verdadeiro *mosaico de lógicas e de sistemas distintos de resposta aos conflitos sociais*. Portanto, um *sistemas distintos de produção de verdades e de distribuição de justiça*.

A forma eleita pelo Estado brasileiro para conduzir a administração dos conflitos penais ocorre através do confisco do conflito e dos processos sigilosos restritos a operadores especialistas. Na mão dos operadores do campo do direito, legitimados pela letra da lei, está a prerrogativa de exercer especial vigilância sobre as pessoas e seus conflitos, administrá-lo adequadamente, e fornecer uma resposta justa sob o ponto de vista normativo jurídico (KANT DE LIMA, 1999, 2003). O Estado e os operadores do campo do direito são, nessa linha, aqueles que detém o *saber* das normas, interpretações e ritos. A construção da resposta justa, a interpretação dos fatos e normas (entre as várias possíveis) e a forma de ação também são influenciadas por valores, ideologias e pelo senso pessoal de justiça, daqueles que compõe a administração da justiça. Assim, o Poder Judiciário (na figura dos magistrados), as instituições relacionadas, e os operadores e especialistas que compõe este campo, ao tomarem para si o conflito, passam a ser os únicos capazes de administrá-lo e de fornecer uma resposta adequada a este conflito, dizendo qual o

direito e o justo para o caso concreto, e, assim, restaurando uma harmonia social artificialmente imposta pela autoridade através da solução heterocompositiva. Nesse sentido, a autoridade jurídica emerge como a forma preponderante de violência simbólica (BOURDIEU, 1989) exercida pelo campo jurídico na sociedade. Kant de Lima (2013) expõe que esta lógica de operação, difere daquela que busca o consenso efetivamente contruído pelas partes:

Nesta versão do sistema de produção de verdades judiciárias, existe uma valorização positiva explícita do conhecimento detido de forma particular, não universalmente disponível na sociedade: quem pergunta sempre sabe mais do que quem responde e é deste saber que advém a autoridade do seu discurso. Decorrem daí, inclusive, regimes retóricos distintos daqueles da argumentação que busca o consenso: aqui predomina o embate escolástico de teses opostas, em que apenas uma deve ganhar, por ter saber mais autoritativo do que o da outra. Vale o argumento de autoridade, em prejuízo da autoridade dos argumentos.

Assim, a coexistência entre lógicas jurídicas de ideal igualitário contidas na lei, e as lógicas hierárquicas na realidade empírica, somadas ao mosaico de lógicas de administração da justiça, acaba por tornar difícil a introjeção subjetiva das regras e decisões pelos leigos¹², que nunca sabem qual sistema será válido (SINHORETTO, 2011). Conforme análise de Kant de Lima (1989, 2001), esse contexto de dissonância cognitivo-operacional, tanto para a população em geral, quanto para os próprios operadores do sistema, acaba por conter um potencial desestruturador da ordem que, paradoxalmente, o sistema pretende preservar ou manter.

A ideologia e fundamento teórico das práticas restaurativas e autocompositivas tem entre suas ideias fundamentais a devolução do conflito aos envolvidos, para que se tornem protagonistas da sua administração e resolução (SICA 2007, WARAT 1998, VEZZULLA 2008). A ideia é que o conflito seja compreendido como parte da vida e das interações em sociedade decorrente das diferenças de ser, estar, pensar, sentir e agir. Assim, o conflito constitui-se, idealmente, uma oportunidade de (re)construção do convívio e dos acordos sociais, promovendo a autonomia responsável, o fortalecimento e a manutenção dos laços sociais (SICA 2007, WARAT 1998, VEZZULLA 2008). Estas práticas também carregam a proposta ideal de administrar os conflitos em toda a sua complexidade, para além do recorte jurídico, considerando seus aspectos sociológicos, antropológicos, econômicos, psicológicos, entre outros (GOUVEIA, 2012).

¹² Assim consideradas por Bourdieu (1989) aquelas pessoas de fora do campo jurídico, que não são especialistas.

Nessa linha, acaba por ter um ideal similar ao imaginário presente na cultura judiciária estadunidense, que apresenta a administração dos conflitos como uma forma negociada de construção da ordem social, a partir de decisões e responsabilidades compartilhadas (KANT DE LIMA, 1999).

É possível pensar que a diferença fundamental na forma com que os conflitos são compreendidos nas diferentes culturas jurídicas, também possa explicar a ampla utilização da mediação e da conciliação nos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, França e Bélgica, por exemplo. Estudos empíricos (BRAITHWAIT, 2002 E 2003; PALLAMOLLA 2009; SICA 2007; ROCHA, 2018; VEZZULLA, 2008) identificam que a utilização das práticas consensuais e restaurativas na administração estatal dos conflitos (inclusive em âmbito policial) potencializam:

- a) a possibilidade de cumprimento dos acordos e decisões;
- b) a efetividade do processo, no sentido de redução da permanência e escalada conflitiva, criminal e/ou judicial;
- c) a introjeção individual e coletiva de normas, valores, bem como dos prejuízos individuais e sociais das ações; e, ainda, o
- d) o fortalecimentos dos laços sociais e da vida em comunidade com autonomia e responsabilidade.

Estes fenômenos estão diretamente relacionadas ao protagonismo dos leigos no processo de administração dos conflitos, em especial no que se refere:

- a) possibilidade de escolha do meio adequado de administração do conflito;
- b) participação ativa e poder de fala durante o processo de administração ou resolução de conflito;
- c) eleição ou escolha pela forma de reparação (simbólica ou material) do dano causado;
- d) construção das regras que irão reger o convívio social e a relação no futuro.

Tendo como base estes fundamentos, se constrói a ideia de que a JR e a mediação tem o potencial de reproduzir o capital simbólico do direito (BOURDIEU, 2003) enquanto expressão da vontade dos *leigos* envolvidos no conflito, trazendo um caráter emancipatório, horizontal e democrático ao campo da administração dos conflitos. Nessa linha, teriam o condão de reduzir o número de processos judiciais, bem como registros de ocorrência policial, e escaladas conflitiva e criminal na sociedade. Isso porque estas práticas possibilitam de construção conjunta e horizontal de consensos, soluções e responsabilidades, compartilhadas entre

indivíduos (de dentro e de fora do campo jurídico) e comunidade. Não se ocupam, portanto, de mediar o crime e o conflito, enquanto objeto construídos e limitados pelo campo jurídico, e sim de mediar as relações, a convivência social e a forma de reparação (simbólica ou material) do dano causado, ainda que aquele conflito possa ser ou vir a ser (ou não) enquadrado como um crime (SICA 2007; PALLAMOLLA, 2009; ZEHER, 2015).

Parte dos teóricos (WARAT, 2018, VEZZULLA, 2008, BOLZAN DE MORAES, 1999) identificam que, ainda que a JR e a mediação carreguem consigo a promessa e o ideal de uma forma mais humana, emancipatória, construtiva e efetiva de justiça; a realização destas práticas em âmbito judicial, faz com que elas percam sua essência, e sejam englobadas pela lógica tradicional jurídica e judicial dominante. Na compreensão de Sinhoretto (2010), algumas destas teorias carregam uma ideia ingênua sobre os conceitos de *informalidade da justiça*, *protagonismo* e *emancipação*: de que estes seriam pautados por uma natureza humana boa e primitiva, e estariam sempre orientados pelo consenso e equidade. Para a autora (2010), os envolvidos nos conflitos, o tipo de conflitos em si, e os operadores destas práticas, são diretamente afetados pelos aspectos culturais, colonialismos e dominações, que acabam reproduzidas nestes formatos, ainda que de maneira involuntária. Nesse sentido, evidências empíricas apontam que estas iniciativas, quando inseridas em âmbito estatal, parecem ficar aprisionadas a uma lógica de funcionamento e de poder, diretamente relacionadas a prerrogativa de *dizer o direito*, privilegiando a palavra da autoridade, e a dimensão patrimonial na resolução dos conflitos sociais (SINHORETTO, 2010, 2011, 2014; LIMA, SINHORETTO E BUENO, 2015).

Nesse sentido, são frequentes os debates sobre a impossibilidade de realização destas práticas em âmbito estatal. O fato é que elas foram importadas, incorporadas na lei e estão se expandindo pelas instituições integrantes da administração da justiça e dos conflitos. São, portanto, um fenômeno presente, e sua realização em âmbito estatal acrescenta diferentes peças e problemáticas ao mosaico de lógicas e formas de administração da justiça no Brasil. Acrescenta, ainda, diferentes dimensões, atores e disputas no campo jurídico (BOURDIEU, 1989), seja entre as instituições integrantes da administração da justiça; operadores (policiais, magistrados, promotores, advogados, por exemplo); ou, ainda, entre profissionais integrantes de uma mesma instituição (KANT DE LIMA, 1999, 2013, AZEVEDO 2014, SINHORETTO, 2010).

2.1.2 O contexto penal: respostas de adaptação em busca da eficiência

No Cartório de Mediação, enquanto eu observava um contato telefônico, um(a) dos(as) policiais me explicou: *“Nós estamos vendendo aqui a efetividade da Polícia. Imagina esse caso aqui”* - Ergueu uma folha com um registro de ocorrência. Apontou o dedo para a data: *“2016!”* disse em tom de voz mais alto. *“A pessoa sofreu esse fato em 2016 e depois não recebeu mais resposta. Fica desacreditada do sistema!”* Diário de campo - Fevereiro de 2019.

Para pensar sobre o contexto penal no campo da administração dos conflitos, é preciso ter em mente as diferenças entre a proposta de justiça restaurativa, e o tradicional formato de justiça retributiva. Há muitos estudos no campo jurídico com foco comparativo, no Brasil e no exterior. Neste estudo, opto por expor o quadro elaborado pelo sociólogo estadunidense Howard Zehr (2015), pioneiro em estudos de JR, que resume de forma clara esta distinção:

Quadro 1- Justiça criminal tradicional e Justiça Restaurativa

Justiça Criminal	Justiça Restaurativa
<ul style="list-style-type: none"> • O crime é uma violação da lei e do Estado. • As violações geram culpa. • A justiça exige que o Estado determine a culpa e imponha uma punição (sofrimento). • Foco central: os ofensores devem receber o que merecem. 	<ul style="list-style-type: none"> • O crime é uma violação de pessoas e de relacionamentos. • As violações geram obrigações • A justiça envolve vítimas, ofensores e membros da comunidade num esforço comum para reparar os danos, “consertar as coisas”. • Foco central: as necessidades da vítima e a responsabilidade do ofensor em reparar o dano cometido.

Fonte: Zehr (2015).

Nessa linha, Sica (2007) classifica como diferença fundamental desta abordagem o fato de que as consequências do crime (danos), e as relações sociais afetadas pela conduta, passam a ser exposta pela voz e vontade da vítima e envolvidos. A JR, portanto, apoia-se no princípio da redefinição do crime, ou seja, o delito deixa de ser concebido como uma violação contra o Estado ou uma transgressão da norma, para ser visto como um ato que acarreta consequências e danos às pessoas e as relações, podendo levar ao rompimento do tecido social e enfraquecimento dos laços comunitários (SICA, 2007). O autor salienta que o

processo penal limita o fato ocorrido ao rompimento da lei, e acaba por aprofundar esta limitação quando prevê que a única reação possível a este rompimento é o castigo. Assim, a aplicação da pena raramente se conecta ao aspecto valorativo contido na norma, manifestando-se simplesmente como ato de autoridade devido a quem desobedeceu a lei.

David Garland produziu uma ampla e relevante pesquisa sociojurídica histórica (2008) sobre a resposta ao crime, e as forças que impulsionaram o controle do crime e a justiça criminal desde a década de 50, na Inglaterra e nos Estados Unidos. A tendência observada pelo autor nas agências que operacionalizam a justiça penal, é a instituição de medidas administrativas, as quais Garland denomina de *resposta de adaptação do sistema penal* a um cenário de altas taxas de criminalidade, falta de confiança na atuação do Estado, e busca pela efetividade da Justiça. Neste contexto, impera o chamado *paradigma do fracasso*, ou seja, a sensação de que a crise no sistema de controle do crime se instalou de modo permanente, não restando alternativa que não ampliar e tornar mais dura a justiça penal (GARLAND, 2008).

Internamente, estas respostas de adaptação teriam como objetivo aumentar a capacidade de absorção do sistema, ou tornar a atuação dos seus agentes mais seletiva, porém mais visível. Externamente, buscariam a legitimidade da população através da apresentação de resultados concretos (AZEVEDO, 2014). Garland (2008) aponta que as instituições passaram a colocar luzes sobre seus objetivos internos, no lugar de objetivos sociais que envolvem muita contingência e sob os quais não tem controle. Ou seja, os novos indicadores de performance são pensados para mensuração dos *outputs* (o que a instituição faz) em vez de resultados (o que a instituição alcança). Assim, a partir de uma ideia de economia e eficiência, o total de apreensões realizadas ou o número de atendimentos realizados pela polícia, passa a ser mais importante que os efeitos reais que tais ações tiveram sobre as taxas de criminalidade, por exemplo. Nas últimas décadas, entre as mudanças identificadas pelo pesquisador, destacam-se no presente estudo a quebra do monopólio estatal de *dizer o direito*, o aumento da importância do papel da vítima, e o giro da ideia de aplicação da lei para o gerenciamento de risco, que se refletem em novos estilos e gestões de práticas de trabalho no interior da polícia e demais instituições da justiça criminal.

Nesse sentido, às respostas de adaptação com foco na vítima, pensadas a partir dos mecanismos restaurativos e de mediação, tiveram como consequência a

retirada de certos casos da esteira comum do sistema, buscando reunir envolvidos, e promovendo, sempre que possível, resultados restaurativos em vez de punitivos (GARLAND, 2008). Foi identificado um notável aumento do interesse por este estilo de fazer justiça, no entanto, na compreensão de Garland estas iniciativas acabam por representar um papel pequeno no sistema como um todo: “*sendo mais visíveis pelo entusiasmo reformista que atraem do que pelo impacto no funcionamento na justiça criminal*” (GARLAND, 2008). Nos estudos sobre sociologia da administração da Justiça Penal no Brasil, parte dos teóricos considera que a JR e a mediação teriam o potencial de promover modificações estruturais positivas e democráticas, em oposição ao movimento de endurecimento penal. No entanto, para que este objetivo seja atingido, seriam necessárias reformas profundas, estruturais, culturais e procedimentais, nas instituições judiciais e policiais (AZEVEDO, 2006; SINHORETTO, 2001, SICA, 2007).

Cumprir referir que o *entusiasmo reformista* também perpassa uma questão de poder entre os atores do campo da justiça e do direito, na medida em que se observa que, no Brasil, estas práticas são tratadas não como política institucional mas como um projeto pessoal de juízes, promotores e delegados (PALLAMOLLA, 2018). E, portanto, são desenvolvidas de forma fragmentada, na medida em que dependem de ideologias e convicções individuais dos atores, e da crença na sua efetividade para o encaminhamento das demandas, bem como para a continuidade dos programas e projetos. Nesse sentido, a adoção destas práticas também confere poder a estes administradores dentro de um determinado grupo.

Além disso, Garland (2008) orienta cautela e bom senso metodológico para que propostas e movimentos não sejam confundidos com transformações estruturais de longo prazo, que tragam alterações efetivas na prática e ideologia profissionais. Percebe-se nos sistemas públicos no Brasil, como o sistema de justiça e o de segurança pública, por exemplo, que, mesmo apresentando resultados sociais positivos, muitas iniciativas não têm continuidade em função de disputas ideológicas, de poder e novos arranjos de natureza diversa.

Conforme Azevedo (2014), o pesquisador que se propõe a adentrar o campo da sociologia da administração da justiça e dos conflitos deve levar em consideração as características de operação das instituições penais, o qual, à partir dos estudos de Stoivic, Klofas e Kalinch (2010), foram divididas em cinco pontos:

- 1. Os operadores lidam com pessoas:** Como as pessoas são tratadas pelas organizações, e como as organizações e sua atuação são percebidas pelo público, são aspectos a serem ponderados (AZEVEDO, 2014). A presente pesquisa optou por centrar sua análise no âmbito institucional, colocando luzes sobre a resposta policial restaurativa enquanto prática policial, estratégia de controle do crime e microssistema no campo estatal de administração dos conflitos e da justiça.

- 2. As organizações do sistema de justiça criminal tem sido objeto de esforços no sentido do aumento da sua eficiência e produtividade:** Se constituem exemplo visível deste esforço a criação de políticas judiciárias, programas institucionais e sistemas públicos de administração de conflitos através da mediação e da JR, com o objetivo expresso na letra da lei de redução da demanda, celeridade nos processos e de incremento do direito de acesso à justiça, compreendida em sentido amplo.

- 3. As organizações do sistema de justiça são, muitas vezes, confrontadas por objetivos múltiplos e conflitantes:** Da polícia espera-se que atue no controle do crime utilizando coerção (com amplo debate e controvérsias acerca dos limites e da legitimidade das ações) e, ao mesmo tempo, seja próxima da comunidade, administre conflitos e seja sensível aos direitos dos suspeitos (AZEVEDO, 2014). Portanto, a forma com que estes operadores lidam com estes objetivos múltiplos e conflitantes em cada situação, é o que define suas características (AZEVEDO 2014). A presença da mediação no âmbito da Polícia Civil coloca ao policial mediador(a) papéis e objetivos conflitantes, em especial, porque passam a atuar em duas frentes: investigação e controle do crime enquanto autoridade¹³ *versus* administração de conflitos (que podem ou não vir a ser enquadrados enquanto crime) com viés dialogal e restaurativo, enquanto mediador.

- 4. Os objetivos da justiça criminal são definidos por demandas externas:** Conforme Azevedo (2014), os administradores do sistema não têm como dar

¹³ Questões sobre a autoridade será abordado no ponto sobre mediação penal e policial.

conta de todas as demandas que recaem sobre eles, o que faz com que priorizem aquelas que pareçam mais racionais em sua perspectiva. Ou, ainda, demandas que podem ser respondidas de forma viável, apresentando uma imagem de eficácia, e de que algo está sendo feito para atender as demandas da comunidade.

5. A justiça criminal é composta por agências que competem entre si: Os conflitos são multidimensionais tanto no interior de cada agência - gênero, raça, tempo de serviço, percepções sobre a função, vinculações político-partidárias, quanto entre as agências - disputa por prerrogativas e poderes dentro do campo (AZEVEDO, 2014). A disputa de *quem diz o direito*, administra, responde, ou quem soluciona as demandas, é central no campo jurídico (BORDIEU, 2003).

2.2 A POLÍCIA ENQUANTO INSTÂNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS MENORES NO BRASIL

A formação da polícia no Brasil tem em seu histórico a atribuição do controle de escravos no período colonial, passando para a proteção das propriedades e controle do comportamento da população na época do Império (HOLLOWAY, 1997). Além disso, o golpe civil-militar (1964-1985) deixou marcas profundas, com a institucionalização de práticas pautadas por grave violação dos direitos humanos, abuso de autoridade, e falta de transparência e controle da atividade policial. A demanda social por mudanças na forma de fazer polícia e política foram contemplados no discurso da Carta de 1988 que, mesmo trinta anos depois, ainda encontra obstáculos sociais e político para sua efetivação.

No que se refere a perspectiva da administração da justiça, entre os diversos e multicausais obstáculos para a efetivação do projeto constitucional de segurança, é possível citar com base em estudos teóricos e empíricos: a) a atuação concorrente e desarticulada dos poderes, esferas e instituições; b) a falta de programas de controle (interno e externo), bem como c) de valorização, formação adequada e de recursos materiais e humanos na Polícia (AZEVEDO E VASCONCELLOS, 2011; AZEVEDO E

NASCIMENTO, 2016; PONCIONI, 2006). O trajeto histórico da polícia reverbera, portanto, no *modus operandi* de parte dos atores, e no seu exercício cotidiano de poder, autoridade e discricionariedade. Da mesma forma, a cultura institucional e a forma com que a polícia é percebida pela população e demais instituições da Justiça no Brasil, também carregam estas marcas.

Conforme levantamento realizado por Muniz (2018), à partir da década de 1980, começaram a se desenvolver no Brasil estudos relacionados a polícia no campo das ciências sociais que, ao longo dos anos 1990, ganharam lugar como problemática, colocando luzes sobre suas práticas, políticas públicas, e relações com diferentes segmentos da sociedade brasileira. Esse interesse é relacionado ao crescimento das taxas de criminalidade violenta no Brasil, e ao ingresso na agenda pública de demandas por reforma das agências estatais de controle e regulação, consideradas indissociáveis do processo de redemocratização do país, e do avanço da cidadania (MUNIZ, 2018). Nos anos 2000 e 2010, a segurança pública e a polícia foram colocadas no centro do debate político brasileiro, em meio a fragilização do regime democrático, e uma política de segurança com lógica de guerra voltada, em especial, às comunidades periféricas, aumentando o número de mortes por policiais e de policiais no país (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019).

2.2.1 O lugar e o papel da polícia no campo estatal

No que se refere ao campo estatal de administração da justiça e dos conflitos, convém localizar a polícia e o papel conferido a ela nesta engrenagem. O modelo constitucional confere a polícia o exercício da segurança pública (Artigo 144), sendo as polícias estaduais divididas em dois núcleos com finalidades distintas e atuação convergentes: a polícia militar, que realiza o patrulhamento ostensivo, fundamentada na preservação e controle da ordem, e a Polícia Civil, responsável pela investigação criminal à partir de funções administrativas e judiciárias. Na administração da justiça penal, além da função de auxiliar o Judiciário e Ministério Público na apuração dos fatos, conforme já referido, foi reservado a polícia o atendimento direto a população, recebendo, registrando e administrando situações in loco, nas residências e bairros (AZEVEDO, 2011). Dessa forma, as ações policiais são afetadas pela sua proximidade comunitária, em especial, com indivíduos, famílias e grupos vulneráveis e marginalizados, eis que se constitui, por vezes, o primeiro (ou

único) braço do Estado com o qual estes têm contato. Os policiais aparecem, nessa construção, como elementos de mediação entre os cidadãos e o ordenamento jurídico estabelecido e de realização do direito e da justiça (PONCIONI, 2006). A polícia cabe, portanto, o papel de filtrar os conflitos indesejados pela sociedade e pelo sistema como um todo (PONCIONI, 2006), bem como filtrar os casos que devem ingressar (ou não) no sistema para processamento (AZEVEDO, 2011).

Além disso, conforme Azevedo (2011), a instituição possui o papel de administrador os conflitos considerados menores ou, no campo jurídico, classificados enquanto crimes e contravenções de pequeno potencial social ofensivo¹⁴ (ameaça, calúnia, difamação, vias de fato, perturbação do sossego, entre outros). São conflitos que fazem parte do dia a dia das pessoas, compreendidos enquanto inerentes às interações que estabelecem: de convivência, vizinhança, descumprimento de pequenos acordos, de coleguismo, e entre membros familiares, por exemplo. Para tratamento destes casos, em 1995, a Lei 9.099 instituiu a criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais nos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação, a partir de um ideal legislativo pautado pela celeridade, efetividade e informalização dos procedimentos. Além disso, esperava-se que a norma pudesse promover e estimular a resposta estatal conciliadora na administração dos conflitos, que compreendeu-se, seria a mais adequada aos conflitos menores, oferecendo à vítima a possibilidade de participação no processo, ao ofensor a possibilidade de reparação e, a ambos, a possibilidade construção de uma ideal de justiça dialogal (AZEVEDO, 2011).

Cumprir referir que a lei dispensou a polícia de realizar o inquérito policial (Art. 69), determinando que, a pessoa do Delegado, ao tomar conhecimento do fato, deve encaminhar ao Juizado documentos narrando o ocorrido, se possível, com a identificação do autor do fato e a da vítima, bem como com os exames periciais necessários. No entanto, pesquisa conduzida por Azevedo (2011) apontou que, na prática, a retirada do papel e poder policial de seleção e filtro dos casos que ingressam no sistema, bem como de administração desses conflitos de maneira discricionária, através de uma mediação informal ou mesmo do *engavetamento* de casos, acabou por abarrotar o Poder Judiciário de novas demandas. Estas, por sua

¹⁴ Conforme artigo 61 da Lei 9.099: Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa

vez, continuam sendo administrados dentro da “*dinâmica burocratizante e autoritária dos mecanismos de vigilância e controle social institucionalizados*” (AZEVEDO, 2011).

A conclusão é que, em vez de assumir uma parcela dos processos criminais das Varas Comuns, os Juizados Especiais Criminais passaram a dar conta de um tipo de delituosidade que não chegava até as Varas Judiciais, sendo resolvido através de processos informais de “mediação” nas Delegacias de Polícia ou pelo puro e simples “engavetamento”. Com a entrada em vigor da Lei 9.099/95, as ocorrências policiais deste tipo de crime, que se encontravam nas Delegacias, aguardando a realização de inquérito policial, e que normalmente resultavam em arquivamento pela própria Polícia Civil, foram remetidas para os Juizados Especiais (AZEVEDO, 2011).

Nesse sentido, com a Lei 9.099, a Polícia Civil perdeu seu domínio sobre a administração dos conflitos menores e o filtro dos casos, e a Justiça acabou por englobar o ideal conciliatório na lógica dominante sob a qual a cultura judiciária brasileira opera.

Monjardet (2002) explica que a instituição policial é uma organização complexa, regida por regras coercitivas, e que, sistematicamente, seu papel e suas ações são confrontados e debatidos na esfera pública, o que se constitui uma exceção no mundo do trabalho. Da mesma forma, seus membros estão longe de partilhar uma visão idêntica a respeito de suas finalidades gerais e de suas missões em particular. O autor (2002) refere que a organização informal das atividades desempenha um papel determinante na polícia, uma vez que demonstra, para além do dever ser da norma, como ela realmente funciona. Nesse sentido, a variação da atividade policial nas diferentes culturas jurídicas é mencionado por Bayley (2002).

A polícia frequentemente recebe outras responsabilidades. Além disso, nem sempre ela emprega a força para regular as relações interpessoais, ainda que esteja autorizada a isto. Em termos de atividades cotidianas, o trabalho que a polícia executa varia enormemente ao redor do mundo, a despeito do fato de que as leis estabelecendo o policiamento são notavelmente semelhantes em termos das obrigações atribuídas. (...) A fim de entender o que a polícia faz, portanto, é necessário ir além das definições, leis e responsabilidades percebidas, para examinar seu comportamento (BAYLEY, 2002).

Conforme Kant de Lima (1989), espera-se da polícia que cumpra sua função judiciária, atuando nas condutas enquadradas como criminosas, realizando investigações e cumprindo mandados do Judiciário, sempre fiscalizada por este e pelo Ministério Público.

Para que isso ocorra, o Estado confere a ela o poder de *discrecionariade*, ou seja, liberdade de escolha para agir e de utilização da força física ou simbólica. Nesse sentido, Muniz e Proença Jr. (2014) utilizam a teoria policial de Bittner, classificando o trabalho policial a partir de duas dimensões empíricas: o que se espera que a polícia faça, e o que de fato ela faz. Por essa perspectiva, o *uso autorizado da força* pelos policiais, se constitui no atributo comum que articula as expectativas sociais em torno daquilo que a polícia é chamada a fazer, ou seja, a polícia está autorizada a usar a força e espera-se que ela o faça sempre que for necessário (MUNIZ E PROENÇA JR., 2014). Na compreensão dos autores, isso revela porque a polícia é chamada a atuar nas mais diversas situações possíveis, em que se considere que *a força possa ser útil*. Da mesma forma, revela porque espera-se que a polícia atue nas mais diversas demandas, e cumpra inúmeras funções sociais: atenda emergências, respalde a lei, sustente a ordem pública, preserve a paz social, entre outras, de forma reativa e decisiva (MUNIZ; PROENÇA JR., 2014). O conjunto potencial de ações esperadas e demandadas (somando-se demanda social, registros de ocorrências, missões formalmente prescritas pela chefia da instituição e das outras agências estatais que requerem o trabalho da polícia) é, portanto, muito superior à capacidade de trabalho da polícia (MONJARDET, 2002).

Além disso, ideias como a *sustentação da ordem* ou a *preservação da paz*, entre outros conceitos, são implementadas a partir de diferentes políticas públicas, diretrizes e compreensões do que se espera da instituição. Ou seja, ainda que utilizem a mesma nomenclatura (*sustentação da ordem*), estas ideias são fundamentadas por compreensões sobre o papel da polícia que partem de premissas distintas e até opostas. Cabe ao policial, no empirismo do dia a dia, a liberdade de escolha e atuação pelo seu poder de discrecionariade que, compreende-se, acompanha sua visão particular sobre a polícia. Assim, para cumprimento do seu dever de segurança e manutenção da ordem, as ações policiais caminham sob uma linha tênue, na qual, de um lado, encontra-se a observância à legalidade e, de outro, a arbitrariedade ou abuso de poder (KANT DE LIMA, 1989).

O uso da violência autorizada também pode ser trazido como uma diferença fundamental da instituição policial em relação às demais integrantes da administração da justiça que pode explicar, em parte, sua posição de status inferior em relação a elas, dentro e fora do campo judicial. Isso porque a exposição direta a situações que envolvem violência física é um recurso desvalorizado socialmente entre os grupos

dominantes, à partir da construção de que o autocontrole é sinal de boa educação e civilidade. Nesse sentido, Hagen (2005):

No caso da violência física mesmo seu uso legítimo constitui-se em algo socialmente degradante, pois envolve disposições que os grupos dominantes aprendem a ocultar, exercitando-as apenas em situações privadas (violência doméstica, por exemplo) ou em casos avaliados como “descontrole”, como os casos de pessoas com patologias psíquicas ou sob efeitos de drogas. (HAGEN, 2005).

Assim, a função policial situa-se em uma posição que concentra exigências diversas, relacionadas, entre outras dimensões, ao uso comedido e efetivo da violência, e ao conhecimento jurídico, na medida em que seu trabalho deve ser aceito pelo MP e Poder Judiciário através de critérios objetivos e subjetivos, envolvendo as noções de discricionariedade, coerção e o uso da força ou violência (HAGEN, 2005). A forma com que as instituições da justiça penal lidam com as distintas demandas sociais e objetivos conflitantes, da mesma forma, explica seu modo de operação e suas características (AZEVEDO, 2014). Explica Monjardet (2002) que, para a esfera progressista, a polícia é o instrumento de dominação, por excelência, do poder, isto é, das classes dominantes, e de repressão de grupos considerados marginais. No lado oposto, a esfera conservadora vê a polícia como um instrumento especializado de aplicação da lei, detentora de uma espécie de mandato social para reprimir o desvio e manter a ordem, de modo a se tornar a força pública maior em sociedade. A referência do mandato social também fundamenta a compreensão progressista da polícia enquanto serviço público, no entanto, entende que a instituição deve servir a sociedade de forma igualitária e humanista. Este fundamento acaba por sustentar também a necessidade de uma instância independente de regulação e controle do trabalho policial, com vistas a garantir que a polícia atue a serviço de todos, evitando e coibindo abusos de poder e violência.

Para o Monjardet (2002), a abordagem interacionista (BECKER, 1963) e da sociologia das profissões tornou evidente que os policiais, para além das prescrições hierárquicas e mandatos sociais, são motivados por interesses profissionais próprios de ordem material (condições de trabalho, etc.), corporativa (lugar e situação de trabalho da polícia, enquanto instituição) e motivadora, que se refere a o que é ou não valorizado no trabalho policial.

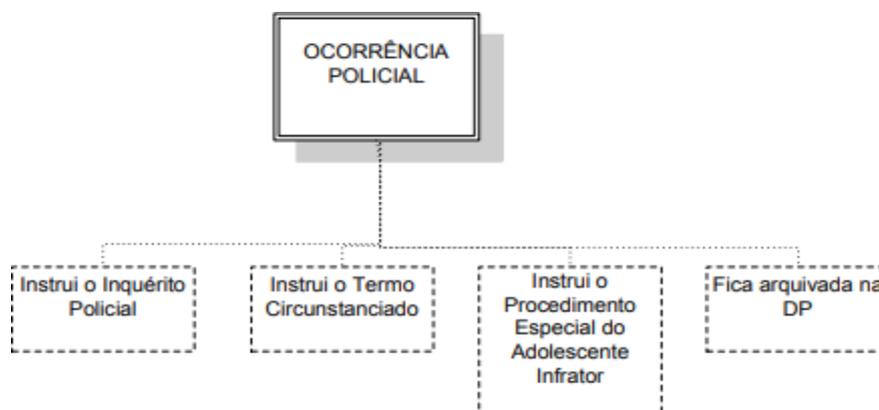
2.2.2 Fluxo de trabalho

No Brasil, o fluxo do trabalho policial varia conforme o Estado da Federação. Em regra, quando uma pessoa procura a Polícia Civil para noticiar um fato, é efetuado um registro no Plantão da Delegacia, que contém o relato deste fato sob o ponto de vista da pessoa ofendida, o enquadramento do fato enquanto criminoso ou não, os dados da ofendida, testemunhas e, se houver, da ofensora.

O Boletim de Ocorrência (BO) ou Registro de Ocorrência é, assim, o documento oficial gerado com base no relato de um fato ocorrido (criminoso ou não) nas Delegacias de Polícia Civil. São a partir destes documentos que se produzem as estatísticas oficiais (LIMA E BORGES, 2014). O BO representa, portanto, o primeiro contato oficial da população que procura os serviços policiais, ele é a ficha de entrada no fluxo de trabalho dos policiais (MUNIZ, 2000), O fato narrado, então, é *tipificado* ou seja, classificado como um tipo de crime ou contravenção, de forma superficial, a partir do relato da vítima ou do que o policial interpretou pela narrativa da vítima.

O BO pode trilhar quatro caminhos (COSTA, 2009): servir de informação inicial para abrir (ou instruir) o Inquérito Policial (quando é registrado sob fato cuja pena seja superior a um ano), o Termo Circunstanciado (quando é registrado sob fato cuja pena seja inferior a um ano), o Procedimento Especial de Adolescente Infrator (quando versa por ato infracional cometido por adolescente), ou, ainda, ser arquivado na Delegacia (quando é registrada apenas para fins de direito (perda de documento por exemplo, ou quando a vítima não quer que o Estado a represente criminalmente contra o ofensor).

Figura 1 - Ocorrência policial



Fonte: Costa (2009).

O registro se transforma em um procedimento administrativo, e é encaminhado para a pessoa do(a) Delegado(a) para coordenar a apuração dos fatos pelas equipes policiais. Ou seja, cabe a Polícia Civil a produção de um relatório sobre os resultados da investigação, que prepara o processo judicial de criminalização (AZEVEDO E VASCONCELLOS, 2011). Depois da Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099), como já referido, o procedimento restou dispensado na administração dos conflitos considerados menores, bastando a realização de um relatório e a remessa ao Juizado Criminal para processamento.

A teoria jurídica realiza uma abstração separando os papéis da polícia (vigilância, atuação preventiva e administração) de forma a classificar o inquérito policial como um procedimento administrativo e investigativo, que integra o campo jurídico e, ao mesmo tempo, está fora do campo judicial. Bayley (2002) salienta que os registros públicos de assistência policial não mostram o que a polícia encontra de fato, mas, sobretudo, o que o público acha que deve produzir uma resposta da polícia, sem levar em conta se a polícia concorda com isso ou não. O registro, portanto, reflete a iniciativa pública de trazer informação sobre as situações ocorridas para a polícia. Neste procedimento, a polícia tem discricionariedade para agir e apurar a verdade dos fatos, baseada na suspeita, na desconfiança constante, e no sigilo do procedimento (KANT DE LIMA, 1989). Essa ambiguidade acaba por colocar, da mesma forma, a própria instituição e o trabalho policial sob um estado de suspeita constante, tanto frente às instituições da Justiça quanto a comunidade:

Sociologicamente, entretanto, a definição ambígua de atribuições contraditórias à mesma instituição marca sua existência com um permanente estado de “liminaridade”¹⁵. Esta situação caracteriza permanente estado de potencial ameaça às estruturas de controle social oficialmente estabelecidas, tanto no Executivo como no Judiciário, o que dá margem a permanentes acusações. O estudo das práticas policiais e de seu sistema de significações, isto é, da cultura policial, constitui-se, ao meu ver, em locus privilegiado para entender nossa cultura jurídico-política, impregnada de oposições complementares, aqui representadas pelas categorias acusatório/inquisitorial, repressão/vigilância, passado/futuro, real/potencial, administrativa/judicial. (KANT DE LIMA, 1989)

¹⁵ Explica o autor que refere liminaridade no sentido que lhe deu Victor Turner (1974): betwix and between, ou, nem lá nem cá, momento de transição entre duas estruturas, ou como “duas faces da mesma moeda” (ROCHA, 1972).

A discricionariedade e o caráter não judicial atribuído ao inquérito fundamentam, entre outros aspectos, a construção da ideia de que, por outro lado, o Judiciário e o Ministério Público atuam com *distância, objetividade e isenção* na aplicação da lei, o que os coloca em posição superior na hierarquia do campo jurídico e judicial (KANT DE LIMA, 1989). A atividade policial, por sua vez, é permanentemente suscetível de erro, daí a constante preocupação de *estar coberto*, isto é, de dispor uma cobertura legal ou profissional para justificar as decisões tomadas, o que Monjardet denomina de *organização burocrática da não-responsabilidade* (2003). No entanto, os critérios que orientam a prática policial refletem oficialmente e não-oficialmente as práticas da administração da justiça como um todo, ou seja, são originadas da cultura da qual fazem partes e são complementares a ela (KANT DE LIMA, 1989).

A ideologia policial, entretanto, não é um fenômeno isolado na sociedade brasileira. Ao contrário, está fortemente ligada a representações bastante semelhantes referentes à diversidade cultural do País, encontradas em outros lugares de nossa sociedade. Na verdade, representações elitistas e evolucionistas da cultura e sociedade são tradicionais em nossa cultura jurídica e permeiam o pensamento social no Brasil, bem como justificam práticas sociais discriminatórias em nossa sociedade (KANT DE LIMA, 1997)

2.2.3 Conflitos cotidianos: demanda, resposta e escalada

Investigações empíricas a respeito da execução cotidiana das atividades policiais, apontam que é comum a prática de mediação de conflitos diversos, de enquadramento criminal ou não, que colocam a polícia como uma instância de administração dos conflitos e da justiça no espaço público (PONCIONI, 2006; KANT DE LIMA, 1999). É o segmento mais vulnerável da população que procura a polícia para resolução dos conflitos cotidianos e de proximidade, de ordem jurídica ou social (PONCIONI, 2006; COSTA, 2009).

Poncini (2006) refere que, nestes casos, a polícia e os policiais aparecem como elementos que vão concretizar o direito e a justiça, realizando a mediação entre os cidadãos e o ordenamento jurídico estabelecido. Como já foi referido, a polícia tem, entre as suas demandas, questões que acabam por ir além da sua competência tradicional de controle do crime, sendo provocada a dar respostas que, muitas vezes, nem a legislação nem quaisquer instituições estatais ofereceram (PONCIONI, 2006). A autora aponta, ainda, que o papel social desempenhado pela instituição, que passa pelo exercício contínuo da negociação, conciliação ou mediação no espaço público,

ainda que significativo, não é levado em consideração na formação do policial brasileiro.

O ato de dizer o direito para a população é, neste contexto, uma forma de controle social da polícia baseado na classificação do que seria efetivamente função policial (SOUZA, 2008). Além disso, é baseado em um sistema de hierarquias de pessoas e, em alguns casos, acaba por envolver trocas informais (de informações, bens materiais, serviços, etc), em benefício próprio ou da instituição. Nesse sentido, em estudo de campo nas Delegacias do Rio de Janeiro, verificou-se que os policiais realizam uma classificação dos casos que chegam para registro, definindo se são ou não de competência policial. Para tanto, se apoiam não apenas no arcabouço jurídico- normativo, mas em regras informais, baseadas, entre outros aspectos, em costumes compartilhados e classificações presentes na cultura institucional, relacionadas ao *ser* e ao *fazer* policial (SOUZA, 2008).

Pesquisas reunidas por Kant de Lima, Eilbaum e Pires (2010) identificaram que, no Brasil, as agências destinadas a administrar condutas juridicamente definidas como crimes, acabam por lidar, na maior parte do tempo, com conflitos sociais que não necessariamente infringem a lei penal, mas que são, em sua maioria, resultados de relações de proximidade. Paradoxalmente, os pesquisadores constataram uma ausência de estratégias e mecanismos de administração e prevenção destes conflitos. Isso estaria relacionado, entre outros aspectos, a representações jurídico-punitivas do direito penal e jurídico-hierarquizadas da sociedade brasileira (KANT DE LIMA, EILBAUM E PIRES, 2010). Os conflitos de proximidade ocorrem entre pessoas que possuem algum tipo de vínculo (amizade, coleguismo, vizinhança, familiar, entre outros), e podem variar desde ameaças até homicídios (VASCONCELLOS, 2014).

No Brasil, são diversos os estudos que demonstram que estes conflitos costumam a escalar para crimes mais graves. Cumpre referir que a análise destes dados possui limitações, especialmente no que se refere a chamada *cifra oculta*, ou seja, os casos que não são levados ao conhecimento das autoridades ou não são investigados pela polícia (VASCONCELLOS, 2014). Além disso, percebe-se que alguns deles não realizam uma separação clara entre os casos de violência doméstica e conflitos interpessoais envolvendo outras relações, o que auxiliaria na identificação de fenômenos distintos em relação aos crimes de proximidade.

Pesquisa realizada por Lima (2002) na Grande São Paulo, mostra como conflitos interpessoais podem escalar de modo significativo: 90% dos assassinatos analisados na sua pesquisa haviam sido consequências de conflitos interpessoais violentos. Nessa linha, o Conselho Nacional do Ministério Público realizou um levantamento em cinco Estados e dezesseis cidades brasileiras (entre 2011 e 2012), identificando a dominância de ocorrências de homicídios dolosos por motivos fúteis, entre eles, conflitos entre vizinhos, brigas de trânsito, desavenças pessoais, de coleguismo, ciúmes, entre outros (ROCHA, 2018). No Rio Grande do Sul, pesquisa de Deffente e Prates (2018) realizada na 4ª Delegacia de Homicídios e de Proteção à Pessoa de Porto Alegre, verificou que, em 2015, a Delegacia encaminhou ao Poder Judiciário 112 (cento e doze) procedimentos policiais, dos quais houve a elucidação (apuração da autoria e motivação) em 67 (sessenta e sete) casos. Destes 67, 45 (quarenta e cinco) eram decorrentes de relações de convivência (67,16%).

Deffente e Prates (2018) realizaram outro levantamento, abrangendo as Delegacias de Canoas (1ª), Capão da Canoa e do Bairro Restinga (16ª) em Porto Alegre (RS), no qual identificaram um número significativo de registros de casos considerados delitos de pequeno potencial ofensivo ou registros sem enquadramento criminal. Ameaça, calúnia, perturbação do sossego, acidentes de trânsito com danos materiais, lesão corporal leve, supressão de documentos, foram alguns dos registros contabilizados na pesquisa. Assim, excluídos aqueles considerados como administrativos (perda de documento, etc), 51,89% dos registros que solicitaram atuação policial em Capão da Canoa (RS) eram fatos atípicos (sem enquadramento criminal) e relacionados a conflitos menores. Dados similares foram encontrados na Delegacia do Bairro Restinga em Porto Alegre (56,64%) e na Delegacia de Canoas (49,53%).

Deffente e Prates (2018) são os idealizadores do Programa de Mediar RS da Polícia Civil no Rio Grande do Sul, e realizaram estes estudos com o objetivo de fundamentar a relevância e expansão do Programa junto a Chefia de Polícia, Governo do Estado e demais instituições da Justiça. Ou seja, buscaram comprovar que os registros dos conflitos menores e de proximidade, ainda que não enquadrados como crime e, portanto, fora da esfera polícia, adquiriram um caráter volumoso e significativo da demanda de trabalho dos Delegados e Agentes. A demanda social de busca pela polícia para a administração dos conflitos menores, é, por esta perspectiva, um dos pilares que fundamenta a resposta de adaptação da instituição, com foco na vontade

da vítima (GARLAND, 2008) e, ao mesmo tempo, o objetivo institucional de sensação de eficácia do trabalho policial.

2.2.4 O verdadeiro trabalho policial

Esse debate se manifesta ao mesmo tempo por um discurso construído, normativo, sobre o que é ou deveria ser o trabalho policial autêntico e pelo julgamento que acompanha espontaneamente entre a maioria toda descrição das tarefas: “Esse é o verdadeiro trabalho policial”; ou “é inadmissível que policiais devam fazer isso” etc. A própria existência deste debate, sua generalidade, sua permanência são excepcionais no mundo do trabalho. Poucas são as profissões que se indagam assim sem trégua sobre a natureza de suas tarefas; suas interrogações incidem mais comumente sobre os meios, métodos e modos da sua organização. (MONJARDET, 2002).

Conforme Poncioni (2014), a concepção do trabalho na cultura policial se dá, de forma preponderante, a partir do controle do crime, ficando como questões periféricas a atividade preventiva, a administração dos conflitos através da negociação, e a interação com os cidadãos. Com base em estudos empíricos realizados no Brasil e em outras culturas¹⁶, a autora listou algumas características preponderantes do profissional da polícia: a divisão do mundo social entre nós-eles, atitude de constante suspeita, isolamento social, solidariedade entre pares, pragmatismo, visão cínica e pessimista, conservadorismo, culto à masculinidade, entre outros. Cumpre referir que estas características se encontram profundamente relacionadas ao contexto socioeconômico, político e cultural no qual a cultura policial se insere. São poucos os estudos que têm como referência empírica a Polícia Civil do Rio Grande do Sul, Estado que compartilha e exalta algumas características preponderantes da cultura policial, em especial o conservadorismo e o culto à masculinidade.

A tese de Acácia Hagen (2005) identifica questões importantes sobre a mudança de perfil dos(as) Policiais Civis gaúchos(as), a partir da análise nos critérios de seleção e formação dos agentes, antes e depois da ditadura militar. Até 1986, os policiais eram escolhidos pelo Estado e, até meados de 1990, seu quadro era formado,

¹⁶ Estas características vão ao encontro de outras análises sobre a cultura policial, como o estudo de Dominic Monjardin (2003): “Esses traços comuns são a onipresença da suspeita em relação ao outro, o sentimento - sobre um fundo de profundo mal entendido na relação entre polícia e público - de um isolamento social que uma solidariedade interna muito forte vai tentar compensar, a valorização de um pragmatismo de princípios que decorrem do conservadorismo intelectual, político e social, o machismo, a generalidade dos preconceitos étnicos.

majoritariamente, por pessoas do gênero masculino com escolaridade fundamental e média (COSTA, 2009). Com o projeto democrático, o processo tornou-se mais exigente, transparente, e incorporou novos temas ligados à promoção dos direitos humanos e uso comedido da força. Além disso, houve um aumento significativo da presença feminina. A exigibilidade de profissionais graduados em qualquer área do conhecimento, trouxe também pluralidade a instituição e olhar multidisciplinar.

Esta dimensão pôde ser identificada, quinze anos depois da pesquisa de Hagen (2005), no discurso da Delegada idealizadora do Programa de Justiça Restaurativa da Polícia do RS:

Graças a Deus, eu costumo a dizer, que o grande mérito da Polícia é a nossa diversidade. O multidisciplinar que nós temos. A Polícia eu acho que é uma das poucas...eu acho que é a única, agora não me vem na cabeça nenhuma outra...Nós temos profissionais da área da sociologia, nós temos profissionais da área da educação física, nós temos profissionais da área da arquitetura, nós temos médicos, nós temos odontólogos, nós temos profissionais do direito, então nosso corpo é muito rico! É muito rico! E eu acho que o grande mérito do Delegado Administrador, é conseguir colocar a pessoa certa no local certo. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

No contexto, a Delegada buscou valorizar a instituição a partir da sua pluralidade, ressaltando os benefícios de contar com profissionais de diferentes perfis: para resposta investigativa, coercitiva ou restaurativa. Desta forma, caberia a pessoa do(a) Delegado(a), enquanto administrador(a) da unidade policial, a responsabilidade e o desenvolvimento da competência de identificação destes diferentes perfis, para designação dos trabalhos realizados na Delegacia.

Hagen (2005) identifica que, com o projeto constitucional de 88, cresceram as pesquisas sócio-jurídicas no campo policial, e a atuação de agências governamentais e não-governamentais dedicadas a defesa dos Direitos Humanos, o que fez com que uma parcela da categoria passasse a se expressar e agir no sentido de mudar o modo de operação e a imagem da instituição. Além disso, as mudanças também trouxeram questionamentos sobre os diversos campos de poder até então vigentes na instituição.

Sua pesquisa identificou, ainda, entre outras questões, divisões internas no que se refere ao papel desempenhado pelo agente policial (*linha de frente e burocratas*), relacionados ao valor do verdadeiro trabalho da polícia, e de atributos

considerados necessários ao ser e agir do(a) policial civil. A autora identificou maior valorização dos policiais *linha de frente*, ainda que os agentes consideram bom policial aquele que tem habilidade de atuação tanto operacional quanto burocrática. A atuação burocrática é, nesse sentido, referida como a competência para a realização dos registros e da cobertura do trabalho policial frente às demais instituições da administração da justiça. Foi também identificada na polícia gaúcha um certo grau de unidade institucional em torno da disputa pelo controle da investigação criminal, travada especialmente face a Polícia Militar, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, evidenciando o campo de disputas e de forças presente no direito e na cultura judiciária.

Monjardet (2002) refere pesquisas realizadas na França (1983 e 1992) que colocaram em evidência polos opostos de percepções dos policiais sobre seu trabalho. Estas pesquisas contribuem ao debate, ainda que realizadas em uma cultura distinta da brasileira, uma vez que, nas palavras de Monjardet (2002), delimitam a arena na qual se enfrentam, e definem territórios comuns e específicos, sobre o qual se diferenciam. Além disso, é realizada em um país com tradição na utilização da JR e da mediação como formas de administração dos conflitos no campo estatal, assim como no Brasil, ainda que aqui estejamos engatinhando na utilização destas práticas em âmbito policial. Cumpre referir ainda que a pesquisa foi realizada com agentes voltados ao policiamento ostensivo.

Destaco duas classificações realizadas por Monjardet (2002): *abertura-recuo* e *regulamentarismo-negociação*. A *abertura-recuo*, abarca dimensões diversas como a concepção sobre papel da polícia, a referência legítima do que é (ou deveria ser) a polícia, e a relação com o outro, indivíduo e comunidade. Ela distingue, de um lado, os policiais que exprimem desconfiança em relação às relações, ao acordo, as pessoas em geral, considerando desnecessária a formação policial calcada nos direitos humanos. A dimensão do *recuo* é, nesse sentido, uma concepção mais severa do papel da polícia: a de que *a polícia deve inspirar medo*. De outro lado, a dimensão da *abertura* abarca aqueles que exprimem vontade de se comunicar mais com o exterior (pessoas, comunidade e instituições), consideram útil a formação em ciências humanas, são favoráveis à integração policial com outros grupos e categorias sociais e profissionais, entre outros.

Outra dimensão do estudo de Monjardet (2002), batizada de *regulamentarismo-*

negociação, opõe os policiais que privilegiam as ações de controle e autoridade (regulamentarismo), e aqueles que privilegiam o acordo e as relações humanas (negociação). Para o autor (2002), a noção de pluralismo da cultura policial distribui estes profissionais em espaços distintos, caracterizados por apostas individuais ou grupais, no que se refere: a) ao afastamento ou investimento em relação ao ofício profissional; b) as formas e critérios que classificam o profissionalismo policial (que se desenvolvem nas relações e no lugar conferido ao outro); c) a função e o papel atribuídos à instituição (ou por ela reivindicados).

Nesse sentido, compreende-se que as dimensões e divisões existentes no interior da polícia, no que se refere ao ser e fazer policial, acabam por permear os debates e diferentes pontos de vista sobre o verdadeiro papel policial entre os atores institucionais e na sociedade como um todo. Ademais, aceita-se como possível que as dimensões referidas por Monjardet tenham o condão representar divisões que possam vir a surgir com a adoção da resposta restaurativa nas Delegacias, em especial, entre policiais civis mediadores(as) e linhas de frente. Sendo os mediadores com uma visão voltada a *abertura-negociação* e os linha de frente ao *recuo-regulamentarismo*.

2.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

As instituições que solucionam os conflitos encontram cada vez mais dificuldades para regular esses novos conflitos, pois eles não nascem de problemas de redistribuição, mas de questões que tocam à gramática das formas de vida. Novos problemas são criados quanto à qualidade de vida, à igualdade de direitos, à realização pessoal, à identidade social. Esses conflitos traduzem, também, formas de resistência às tentativas de “colonização do mundo da vida”, retomando a expressão de Habermas, que se refere às consequências de uma existência mais coletiva e mais complexa (litígios de vizinhos, familiares, intercomunidades, de consumo, ambientais). Sua regulação necessita se ajustar aos modos de resolução de conflitos mais consensuais, baseados na conciliação e na comunicação, e não na sanção ou na indenização. Não se trata de resolver um problema proclamando quem tem ou não razão, mas resolvê-lo para que as pessoas envolvidas possam continuar a viver juntas (BONAFÉ-SCHIMITT, 2012).

O aumento da complexidade social e conflitiva colocam em debate as construções culturais tradicionais de regulação social e formatos de realização da justiça. Nesse contexto, as práticas restaurativas e a mediação se constituem um resgate de tradições milenares e tribais, que consistem na ideia fundamental de um encontro (em grupo, entre grupos ou indivíduos) para a resolução de impasses e construção de acordos, mediados por uma terceira pessoa.

Há registros dessas reuniões mediadas nas culturas africana, maori, oriental (esta influenciada pelas ideias do filósofo Confúcio), grega, romana e judaica (ALMEIDA, 2014; NEPOMUCENO E SCHNEIDER, 2018).

Na América Latina, a mediação e a JR estão presentes em países como Argentina, México, Peru, Venezuela, Bolívia e Colômbia (CNJ 2018b), enquanto forma de administração dos conflitos, tanto em âmbito judicial quanto no âmbito comunitário e privado. Além disso, em alguns casos, como meio de administração de conflitos políticos e guerras civis. No âmbito policial, em especial na Colômbia e Bolívia, a abordagem policial restaurativa tem o objetivo de aproximação e restauração de vínculos de confiança com as comunidades dominadas pelo narcotráfico (POLÍCIA NACIONAL DE BOGOTÁ, 2017).

Conforme Bonafe-Schmitt (2012) o desenvolvimento da mediação em diversos campos da vida social (trabalho, família, escola, saúde, comunidade), e em diferentes culturas, demonstra que ela, mais do que uma simples técnica de gestão dos conflitos, representa um modelo de regulação social. Nesse sentido, a existência de diferentes modelos de mediação está diretamente relacionada aos sistemas de regulação e controle social, bem como a cultura jurídica e judiciária específicas de cada país. Ou seja, reconhecer o efeito social da mediação, significa respeitar no escopo de análise o lugar e a função da mediação no país, verificando a existência de distintos modelos, de acordo com a cada caso.

A mediação se constitui uma das formas de realização da Justiça Restaurativa, no entanto, as duas práticas coexistem enquanto campos autônomos de estudos, pesquisa e prática, a depender do local e área de utilização, desde a década de 1970. A JR e a mediação possuem objetivos, princípios e valores muito similares, em especial no que se refere às suas origens, aos discursos que justificam sua incorporação no campo estatal - em especial nos países ocidentais-, e ao ideal de promoção do protagonismo dos leigos envolvidos no conflito.

2.3.1 Conflito e oportunidade: a promoção da autonomia e fortalecimento dos laços sociais

A ideologia e fundamento teórico das práticas restaurativas e autocompositivas apresentam o conflito como parte da vida e das interações em sociedade. O conflito constitui-se assim, uma oportunidade de (re)construção do convívio e dos acordos,

com o potencial de promover a autonomia responsável, o fortalecimento e a manutenção dos laços sociais (SICA 2007, WARAT 1998, VEZZULLA 2008).

Para Bush e Folger (1994), teóricos de referência na área da mediação, o conflito é uma *incompatibilidade de interesses e objetivos entre pessoas ou grupos*, na qual também há uma interferência mútua. Ou seja, as pessoas envolvidas no conflito, por meio de suas posições, impedem a conquista de interesses e objetivos umas das outras.

Outro teórico de referência no Brasil, Christofer W. Moore (1998), propõe a compreensão deste conceito a partir das suas causas centrais, dividindo os conflitos entre *estruturais*, de *interesse*, *valores*, de *relação* e *informação*. Os *conflitos estruturais* seriam aqueles causados por estruturas opressivas de relações humanas, como por exemplo, conflitos interculturais, envolvendo relações geográfico-físicas, de poder e autoridade desiguais, controle desigual de recursos, entre outros. Os *conflitos de interesse* surgem quando uma ou mais partes acreditam que, para satisfazer suas necessidades, devem ser sacrificadas as de outra pessoa. Estes se subdividem em conflitos *substanciais*, *procedimentais* e/ou *psicológicos*. Os *conflitos substanciais* são causados pela competição entre necessidades tangíveis, incompatíveis ou percebidas como tais, como dinheiro, tempo e recursos físicos. Já os *procedimentais* se referem a maneira como a disputa deve ser resolvida (processos de interação, comunicação ou de tomada de decisão). Por fim, os *psicológicos* se relacionam aos sentimentos (tristeza, raiva) e as percepções de confiança, respeito, lealdade, verdade, entre outros (MOORE, 1998; BASTOS, 2014).

Além destes dos conflitos estruturais e de interesse, há os chamados *conflitos irrealis* ou *desnecessários*. Tais conflitos podem ocorrer até mesmo quando não estão presentes condições consideradas objetivas, como recursos limitados ou interesses incompatíveis. Entre eles estão: os conflitos de valor (causados por sistemas de crenças incompatíveis ou percebidas como incompatíveis); os conflitos de relação (relacionados a falsas percepções ou estereótipos); e, ainda, conduta repetitiva, falsa comunicação, escassa comunicação ou falha de comunicação, entre outros (MOORE, 1998; BASTOS, 2014).

A comunicação é compreendida como ponto fundamental da administração autocompositiva e restaurativa dos conflitos, uma vez que é a partir dela que se dá a interação dos indivíduos em sociedade, e a partir dela que os conflitos podem ser

superados, resolvidos, transformados, ou, por outro lado podem escalar e se intensificar (FOLGER 1997; ROSEMBERG 2006). Estudos e pesquisas sobre mediação abordam a prática da comunicação de forma transdisciplinar, colocando luzes sobre o tema a partir de enfoques diversos: processos comunicativos, reflexivos, de diálogo, colaborativos, teoria sistêmica, escolas de negociação, normativas e norteadores éticos. Vezzula (2018) explica que, nas interações sociais, decodificamos as mensagens que recebemos do outro para o nosso próprio código, ou seja, nosso conteúdo interno e pessoal. Os ruídos provenientes desta decodificação, e que geram situações de conflito, constituem-se parte fundamental do trabalho do mediador (VEZZULLA, 2018). O mediador, neste contexto ideal, é a pessoa que facilita o diálogo e analisa o conflito a partir das pessoas envolvidas (Quem são? Como se relacionam), causas (estruturais, de interesse, de valor, etc), dinâmicas de intensificação, escalada conflitiva e polarização; dinâmicas de comunicação, e, ainda, a partir dos interesses e necessidades dos envolvidos, em especial, os subjacentes ao problema aparente (BASTOS, 2014).

Cumprir referir, ainda, o modelo de *espirais do conflito*, largamente utilizado nos estudos teóricos sobre mediação no Brasil, e na formação dos mediadores que atuam nos serviços públicos ligados ao sistema de justiça¹⁷. Trata-se de uma progressiva escalada nas relações conflituosas, resultante de um círculo vicioso de ação e reação, no qual cada reação se torna mais severa que a ação que a precedeu, criando uma nova tensão ou ponto de disputa. A escalada do conflito é representada pela figura de uma escada ou de um espiral.

No campo da Justiça Restaurativa, o conflito adquire uma noção mais ampla do que o crime em si. O crime, juridicamente, se trata de um ato enquadrado na lei penal, cometido contra o Estado, que acaba por “confiscar o conflito” e tomar o lugar da vítima no processo (KUBIACK, 2018). Pelas lentes da criminologia, o crime é compreendido como uma construção social decorrente do interacionismo simbólico (MEAD, 1934), e de um processo de rotulagem e construção da noção de crime e de criminoso. Conforme Zaffaroni (2011), essa perspectiva revela o conteúdo ideológico do direito e da justiça penal, passando a abranger a problemática da atividade repressiva judicial e policial.

¹⁷ O conceito “espirais do conflito” foi criado por Rubin e Kriesberg, citados sem referência de ano no Manual da Escola Nacional de Mediação do Ministério da Justiça (BASTOS, 2014) e no Manual de Mediação do Conselho Nacional de Justiça (GOMMA, 2016).

Leonardo Sica (2007) explica que o objeto da JR não é o crime em si, nem a reação social, nem a pessoa do delinquente, focos tradicionais da intervenção da justiça penal. O que é importante nesta abordagem são as consequências do crime e as relações sociais afetadas pela conduta, em especial, que passam a ser exposta pela voz e vontade da vítima e envolvidos. A JR, portanto, apoia-se no princípio da redefinição do crime, ou seja, o delito deixa de ser concebido como uma violação contra o Estado ou uma transgressão da norma, para ser visto como um ato que acarreta consequências e danos às pessoas e as relações, podendo levar ao rompimento do tecido social e enfraquecimento dos laços comunitários (SICA, 2007). O autor salienta que o processo penal limita o fato ocorrido ao rompimento da lei, e acaba por aprofundar esta limitação quando prevê que a única reação possível a este rompimento é o castigo. Na sua compreensão, a aplicação da pena raramente se conecta ao aspecto valorativo contido na norma, manifestando-se simplesmente como ato de autoridade devido a quem desobedeceu a lei.

A noção de conflito na JR, da mesma forma que a mediação, se relaciona proposta de administrar os conflitos em toda a sua complexidade, para além do recorte jurídico considerando seus aspectos sociológicos, antropológicos, econômicos, psicológicos, entre outros (GOUVEIA, 2012). A proposta, como já explicitado, é que o conflito seja visto como normal, parte da vida e das interações sociais, decorrente das diferenças de ser, estar, pensar, sentir e agir. Além disso, que seja encarado como um *conflito positivo*, na medida em que pode se constituir uma oportunidade de transformação das relações de convivência, particular ou social, ou, ainda, de (re)construção de um plano de futuro. Nesse sentido, em muito se parece com o imaginário criado na América do Norte, que vê a administração dos conflitos como uma forma negociada de construção da ordem social, a partir de decisões e responsabilidades compartilhadas (KANT DE LIMA, 1999).

É possível que esta diferença fundamental na forma com que os conflitos são compreendidos e reproduzidos nas diferentes culturas jurídicas, também possa explicar a ampla utilização da mediação e da conciliação extrajudicial nos Estados Unidos, há muitas décadas. No Brasil, as práticas autocompositivas são recentes, e vistas com desconfiança em relação a suas “boas intenções” e/ou incredulidade em relação a sua eficácia. A partir dos estudos referidos, é possível pensar que a desconfiança pode ter origem na percepção de uma tentativa de abafamento da insatisfação, e/ou de uma harmonização imposta e artificial (NADER 1994a e 1994b).

Já a incredulidade, pode se fundamentar na normalização da desigualdade, e na naturalização do *modus operandi* hierárquico da sociedade, e das instituições do direito e da justiça.

2.3.2 Breve histórico e contextualização no campo estatal brasileiro

No Brasil, as práticas pioneiras de JR aconteceram com trabalhos realizados por professores nas escolas públicas, e de organizações não-governamentais em comunidades periféricas nos anos 90. Em 2005, através de uma parceria entre o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, três projetos-piloto foram estruturados nas cidades de Porto Alegre/RS, São Caetano do Sul/SP e Distrito Federal/DF (CNJ, 2018). Em 2016, a prática foi inserida oficialmente como política judiciária no Brasil através da Resolução 225 do Conselho Nacional de Justiça, e se expandiu nos Tribunais Estaduais.

Como forma de realização da JR em âmbito penal, o Poder Judiciário brasileiro adota, majoritariamente, os círculos de construção de paz e os círculos restaurativos, utilizando o método da estadunidense Kay Pranes (PALLAMOLLA, 2018; CNJ, 2019). Mapeamento dos Programas de JR nos Tribunais publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019, identificou que 93% dos programas utilizam os círculos baseados em Pranis (CNJ, 2019). Somente no Distrito Federal a mediação penal é aplicada dentro do Judiciário, porém, há uma lacuna no que se refere a estudos e informações públicas da prática desenvolvida naquele Tribunal. A metodologia de Kay Prates inspira-se em rituais indígenas aborígenes australianos e neozelandeses, importados e adotados pelos Tribunais, porém, distantes da nossa matriz cultural (PALLAMOLLA 2018).

A mediação, por sua vez, vem sendo praticada nas esferas privada e comunitária, majoritariamente nos conflitos não penais, desde a década de 80. A partir dos anos 90 e 2000, alguns projetos-piloto começaram a ser desenvolvidos nas instituições integrantes da administração da justiça, em especial, nas questões de família, por compreender que a decisão imposta pelo juiz causava ruptura nos laços familiares e não atingia objetivos de justiça. Ela ganhou notoriedade no meio jurídico e judicial brasileiro em 2010, através da Resolução 125 do CNJ, que instituiu a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito judicial. À partir dela, Tribunais de todo o país passaram a instalar Núcleos Permanente de

Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) que, por sua vez, passaram a coordenar a capacitação de mediadores, e a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) para realização de conciliações e mediações pré-processuais e processuais nas cidades de abrangência de cada corte. Posteriormente, em 2015, com o advento do Marco Legal da Mediação (Lei 13.140) e do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105), a prática se espalhou no interior de diversas instituições da justiça: Tribunais Superiores, Tribunais especializados, Defensorias Públicas, Ministério Público, Procuradorias Municipais e Estaduais, Advocacia-Geral da União, Polícia Civil e Militar, entre outros.

A grande maioria dos estudos empíricos sobre a JR e a mediação foram realizados, até agora, no âmbito dos Tribunais. No Brasil, passados mais de uma década do início da implementação oficial, alguns obstáculos são identificados no que se refere a cultura dominante, a burocracia e ao interesse político-institucional na real implementação e difusão destas práticas. Como já foi referido, isso perpassa diversas disputas de poder entre as instituições e profissões do campo da justiça e do direito.

Observa-se que as práticas restaurativas e autocompositivas acabam se tornando um projeto pessoal de juízes(as), promotores(as) e delegados(as) (PALLAMOLLA, 2018) e, portanto, são desenvolvidas de forma fragmentada, na medida em que dependem da crença na sua efetividade para o encaminhamento das demandas. Isso porque, para além do discurso oficial de celeridade e pacificação social, não há dados unificados e nem comprovação empírica da sua real efetividade na administração da justiça no Brasil. O Relatório Justiça em Números publicado anualmente pelo CNJ referiu, até 2018, apenas o que denomina de *índice de acordo*, o qual abrange todos os casos de acordo homologados pelos magistrados. No entanto, o índice não especifica onde este acordo foi realizado (sistema público de mediação, âmbito privado, etc), nem de que forma (mediação pública ou privada, por exemplo). Nesse sentido, foi verificado, ainda, a falta de diálogo, atuação conjunta e objetivos comuns entre os programas institucionais e autoridades administradoras desses programas, entusiastas (ou não) de um ou de outro formato de prática (ACHUTTI, 2012; PALLAMOLLA 2002, 2018; LOREA, 2017; CNJ 2018; LEÃO 2019).

É possível perceber, de modo geral, uma ausência de consenso entre os operadores do campo jurídico sobre a utilização de outras formas de *dizer o direito*

para além da palavra da autoridade. Teóricos apontam, ainda, riscos de colonização dos sistemas restaurativos e consensuais pelas tradições e práticas do sistema de justiça (PALLAMOLLA, 2009, BOLZAN DE MORAES, 1999, WARAT, 1998).

No que se refere a Justiça Restaurativa, saliente-se a ausência de uma referência normativa nacional, para além das resoluções, que possam unificar limites e possibilidades de aplicação da prática na justiça penal (ACHUTTI, 2012), incluindo o âmbito policial. Por outro lado, foi identificado um excesso de controle por parte do Judiciário no que se refere a formação dos facilitadores, locais adequados para a prática, encaminhamento de casos, e conteúdo dos acordos, que pode causar problemas tanto para a desjudicialização efetiva, bem como para a disseminação da prática em âmbito comunitário e extrajudicial. Além disso, prejudica a autonomia dos participantes, valor fundamental para a caracterização da JR e a mediação (LEÃO 2019; PALLAMOLLA 2002, 2018; LOREA 2017).

No âmbito da polícia brasileira, são escassas as abordagens teóricas e empíricas sobre a utilização da JR e da mediação (PONCIONI, 2006, MOURÃO E STRONZBERG, 2015; ROCHA, 2018; DEFENTTE E PRATES, 2018), em especial, enquanto prática sistematizada, no âmbito da polícia judiciária. Sua contextualização, desenvolvimento e problemática serão abordados no tópico específico sobre a mediação restaurativa e policial.

2.3.3 Justiça Restaurativa

O conceito de Tony Marshal (1996) é bastante utilizado por pesquisadores brasileiros (SICA, 2007; ACHUTTI, 2012; PALLAMOLLA, 2009), e também por grande parte dos manuais elaborados pelos Tribunais de Justiça do país. Compreende-se que estes referenciais são fundamentais para que se investigue os formatos e significados que estas práticas vêm adquirindo dentro das instituições que administram a justiça e os conflitos no país. Marshal (1996) apresenta Justiça Restaurativa como:

[...] um processo através do qual todas as partes envolvidas em uma ofensa particular se reúnem para resolver coletivamente como lidar com a consequência da ofensa e as suas implicações para o futuro.

Esse conceito tem sofrido críticas por aqueles que compreendem que a JR (assim como a mediação), relacionando-se com a ideia de justiça, não pode ser

resumida a um processo. Ou seja, a justiça, tanto o conceito quanto sua aplicação, tem de ser restaurativa como um todo: nos seus meios, fins e intenções (ROSEMBLAT, 2014).

Seria a justiça restaurativa um modelo de justiça substantiva e/ou procedimental? Uma filosofia de resolução de conflitos? Uma alternativa à punição? Uma forma alternativa de punição? Uma determinada modalidade de governança? Um projeto político? Um movimento social transformador? Um estilo de vida? Existem vários pontos de partida possíveis para a construção de uma definição de justiça restaurativa, e os autores muitas vezes escorregam de uma premissa para outra ao longo do tempo ou no transcorrer de um mesmo texto (ROSEMBLAT, 2014).

Mesmo em países com tradição de pesquisa na área, a JR é considerada um conjunto de práticas em busca de uma orientação teórica (ROSEMBLAT, 2016):

Muito embora assista razão aos que protestam, é importante destacar que, até mesmo em países onde já existe uma tradição de pesquisas e discussões acadêmicas sobre o tema (como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, dentre outros) a Justiça Restaurativa ainda representa um modelo confuso (ou inacabado) de resolução de conflitos. (...) De fato, não existe, lá fora, uma “teoria restaurativa” pronta e acabada, a ser traduzida e transplantada para o Brasil. Aliás, nos quatro cantos do globo, a Justiça Restaurativa é comumente referida como um conjunto de práticas em busca de uma orientação teórica, ou como um mosaico de ideias e práticas frouxamente ligadas em vez de firmemente amarradas por um conjunto de princípios e instituições (ROSEMBLAT, 2016).

A flexibilidade do conceito de JR e de suas formas de realização, na justiça e fora dela, são partes integrantes deste campo de estudo, causando desconfortos, insegurança e muitas dúvidas, em especial, em uma justiça positivista e ritualizada como a brasileira. Achutti (2012) aponta que é incomum a forma com a JR vêm se desenvolvendo no país, com a ausência de uma referência normativa nacional, para além das resoluções, que possam unificar conceitos, limites e possibilidades de aplicação desta prática na justiça penal. Nesse sentido, Pallamolla (2018) refere que a JR é “*um modelo de justiça em construção e constante transformação, composto de valores, princípios e práticas que se articulam de diferentes formas com o sistema de justiça criminal*”. Buscando, portanto, compreender como a JR se relaciona com a administração da justiça penal, partimos para a compreensão dos seus objetivos, valores, princípios e práticas.

2.3.4 Objetivos

As mesmas dificuldades e complexidade observadas na definição da justiça restaurativa também atingem os objetivos deste modelo, direcionados à

conciliação e reconciliação entre as partes, à resolução do conflito, à reconstrução dos laços rompidos pelo delito, à prevenção da reincidência e à responsabilização, dentre outros, sem que estes objetivos, necessariamente, sejam alcançados ou buscados simultaneamente em um único procedimento restaurativo (PALLAMOLLA, 2009).

Pela perspectiva restaurativa, o crime é compreendido enquanto violação às pessoas e relacionamentos interpessoais e comunitários, que afeta não apenas vítima, ofensor e grupos aos quais pertencem, mas também toda a sociedade (ZEHR, 2015). Ou seja, ela retira o Estado, as autoridades, a guerra de teses e a *busca pela verdade dos fatos* do centro da questão, colocando em seu lugar os indivíduos e suas necessidades, para, desta forma, promover engajamento, participação, responsabilidade e reparação. A Justiça Restaurativa também pode ser explicada a através dos seus propósitos e objetivos, que costumam ser demonstrados a partir dos conceitos de encontro, restauração e transformação (PALLAMOLLA, 2012; CNJ 2018).

A ideia do *encontro* (PALLAMOLLA, 2012; CNJ 2018) expressa a oportunidade para que os envolvidos em um conflito possam estar juntos, dialogando em espaço seguro e não dominado por especialistas e autoridades. Acredita-se que, desta forma, haveria um abandono da passividade em relação a justiça e a administração dos conflitos, estimulando a participação ativa na tomada de decisões e resolução das questões. O objetivo principal é, portanto, o protagonismo e a autonomia dos indivíduos ou grupos afetados. Já na perspectiva da *restauração* (PALLAMOLLA, 2012; CNJ 2018), os propósitos são: a) a reparação da vítima, que pode ser simbólica ou material, b) a oportunidade de (re)integração social do ofensor, bem como c) a restauração da comunitária abalada pelo conflito ou delito, no que se refere a harmonia, segurança, laços comunitários, sentimento de pertença). O terceiro propósito é o *transformativo* (PALLAMOLLA, 2012; CNJ 2018). A experiência de participar da prática restaurativa teria aqui um caráter terapêutico, no sentido de trazer novas lentes, de transformar a forma com que as pessoas interagem com elas mesmas, com o outro, com o meio ambiente e em comunidade. A JR enquanto ideologia.

É possível dizer que a construção de Sousa Santos (2013), que defende a realização do direito e da justiça para além do campo estatal, em uma perspectiva emancipatória, se constitui uma espécie de mistura ideal entre estes propósitos. Ou seja, o encontro e o protagonismo promoveriam a autonomia responsável, a partir da

construção conjunta de uma forma de superação ou reparação (simbólica ou material) do conflito. Esta retomada da administração dos conflitos pelos indivíduos e comunidades teria o condão de transformar a cultura, as interações sociais, a forma com que enxergam os conflitos, bem como realizam o direito e a justiça.

2.3.5 Valores

Não há consenso teórico sobre os *valores* implícitos neste modelo, ainda que considerados partes fundamentais para que os propósitos da prática não sejam comprometidos. Para estruturar o conjunto de valores da JR, Braithwait (2003), um dos teóricos de destaque da área, reuniu os conceitos utilizados em tratados internacionais, e que aparecem repetidamente em avaliações empíricas de experiências judiciais e extrajudiciais, em distintas culturas jurídicas (PALLAMOLLA, 2012). Entre os valores obrigatórios, estão a não dominação, o fortalecimento (ou empoderamento) dos envolvidos, o cumprimento de limites legais, a escuta respeitosa, preocupação igual com todas as partes interessadas, *accountability*, respeito pelos direitos humanos fundamentais especificados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder, entre outros:

Non-domination, empowerment, honouring legally specific upper limits on sanctions, respectful listening, equal concern for all stakeholders, accountability, appealability, Respect for the fundamental human rights specified in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and its Second Optional Protocol, the United Nations Declaration on the Elimination of Violence Against Women and the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (BRAITHWAIT, 2003)

O termo *accountability* está ligado a ideia de responsabilidade de todos os participantes, bem como de respeito a autonomia de escolha dos envolvidos quanto ao formato de processamento da situação conflitiva. Ou seja, é empregado no sentido de defender que todos devem ter o direito de optar pelo formato restaurativo ou tradicional, através do acesso à informação necessário a uma decisão informada (BRAITHWAIT, 2003; PALLAMOLLA 2012; CNJ 2018b). O *empowerment*, traduzido como fortalecimento ou empoderamento, é aplicado no sentido de promoção da autonomia individual e comunitária, diretamente relacionadas ao protagonismo das

peças (e não das autoridades) no procedimento. Salienta-se, ainda, a ideia de *non-domination*, traduzido como princípio da não-dominância, que se refere a busca pelo equilíbrio de poder entre os participantes, e que se constitui um dever do facilitador, para que todos estejam em equilíbrio de forças (de poder, fala e informação) para dialogar e decidir (BRAITHWAIT, 2003; PALLAMOLLA 2012; CNJ 2018b).

2.3.6 Práticas

A Organização das Nações Unidas – ONU, através das Resoluções n. 1999/26, 2000/14 e a n. 2002/12, trouxe a regulamentação no âmbito do direito internacional, e estabeleceu princípios norteadores para a implementação de programas de JR e mediação em matéria criminal. Na Resolução 2002/12, a instituição encoraja os Estados-Membros a adotarem este tipo de resposta ao crime em qualquer estágio que se encontre (notificação, investigação, processo, execução), por compreender que *“respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove harmonia social mediante a restauração das vítimas, ofensores e comunidades”*. Esta Resolução é apresentada em discurso oficial como um dos documentos norteadores do desenvolvimento da JR na administração estatal dos conflitos no Brasil, tanto em âmbito judicial como policial.

O documento classifica os Programas de Justiça Restaurativa como quaisquer programas que utilizem processos restaurativos e que tenham o objetivo de atingir resultados restaurativos. O texto coloca a participação ativa dos membros da comunidade como elemento fundamental para caracterizar um processo restaurativo. Conforme a Resolução 2002/12 da ONU:

Processo restaurativo significa qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. **Os processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (conferencing) e círculos decisórios (sentencing circles); Resultado restaurativo** significa um **acordo construído** no processo restaurativo. **Resultados restaurativos** incluem **respostas e programas** tais como reparação, restituição e serviço comunitário, **objetivando atender as necessidades individuais e coletivas e responsabilidades das partes, bem assim promover a reintegração da vítima e do ofensor (grifo nosso).**

Entre os processos restaurativos mencionados (mediação, conciliação, reunião familiar ou comunitária e os círculos decisórios), o elemento em comum é o encontro

facilitado entre os envolvidos interessados, no mínimo, entre vítima e ofensor, podendo envolver pessoas da comunidade, do âmbito familiar, escolar, da rede de assistência social, saúde, jurídico, policial, entre outros (ZEHR, 2015; PALLAMOLLA, 2012). As formas de realização da JR têm sido mescladas, criando novos formatos que aproveitam e integram elementos de cada prática, ou, ainda, que utilizam mais de um modelo para o mesmo caso, em diferentes etapas ou em relação a diferentes temáticas (PALLAMOLLA, 2012). Na teoria da mediação, essa mescla é denominada de desenho misto de resolução de disputas (ALMEIDA, 2016).

Conciliação

Explica Gouveia (2012) que a conciliação, em especial a realizada no campo estatal, é, em regra, conduzida por profissionais com conhecimentos técnicos (normalmente jurídicos). Este terceiro conduz o assunto de forma mais direta, propondo soluções e encaminhamentos, o que, de forma fundamental, difere a conciliação da mediação, uma vez que, naquela, os envolvidos não possuem pleno domínio sobre o procedimento (Gouveia, 2012). Por seu caráter direto e voltado ao acordo, é indicada para os casos em que as partes não possuam relação de proximidade. Nesse sentido, os procedimentos autocompositivos conduzidos por um terceiro com figura de autoridade (inclusive juízes e delegados), são comumente chamados de conciliação.

Conferências familiares

As conferências familiares consistem em um encontro facilitado por um terceiro, no qual participam vítima, ofensor, familiares de ambos, representantes da comunidade escolar, do Estado (polícia, defensores públicos, etc) e comunidade, dependendo das particularidades do conflito e dos envolvidos. Ela acaba por ampliar o triângulo da mediação (vítima, ofensor, facilitador), envolvendo diferentes dimensões e relações afetadas pelo conflito. A ideia é que todos possam se expressar e superar a questão de forma coletiva. É aplicada comumente em casos envolvendo menores de idade, como uma forma de acolhimento e responsabilização social coletiva do ato, de suas causas e consequências, estimulando a construção conjunta de um plano de futuro, com vistas a promover a reintegração do jovem ofensor, e seu

sentimento de pertencimento e comunidade (ZEHR, 2015; PALLAMOLLA, 2002).

Abordagens circulares

As abordagens circulares foram sistematizadas com inspiração nas práticas de comunidades aborígenes da Austrália, Nova Zelândia e América do Norte (ZEHR, 2015; TJRS, 2011; PALLAMOLLA 2002, 2018). Da mesma forma que as conferências, ampliam o número de participantes no processo, a depender das particularidades do conflito e dos envolvidos. A prática inclui momentos de fala, escuta e dinâmicas de grupo, e tem entre suas etapas o estabelecimento de valores comuns, consensuados e eleitos pelos participantes, como valores-bases para pautar os encontros (por exemplo, respeito, transparência, não-julgamento, etc). Em regra, é utilizado um objeto escolhido pelo facilitador (que pode ser dos mais variados), chamado de *bastão da fala*¹⁸, com o fim de organizar as intervenções de fala e estimular a escuta. São também utilizados objetos simbólicos no centro do círculo (tapetes, velas, folhas, pedras, livros, fotos, etc) que tenham relação com o objetivo do encontro e com as pessoas ali presentes (ZEHR, 2015; PALLAMOLLA, 2018; TJRS, 2011).

Cumpra esclarecer que nem toda a prática circular, ainda que inspirada em valores restaurativos é uma prática restaurativa. Os círculos são utilizados em diferentes contextos: questões comunitárias, escolares, institucionais, terapêuticas, entre outras. A denominação do círculo é criada pelo(s) facilitadores conforme seu objetivo: círculos conflitivos, círculos de paz, de construção de consenso, convivência, diálogo, apoio, reinserção, cura, formação de vínculos, entre outros. Os nomes, objetivos, possibilidades e locais de aplicação são inúmeros (PALLAMOLLA, 2018). Assim, os manuais de referência do Judiciário brasileiro reservam a denominação de círculo restaurativo para aqueles que tratam de *situações conflitivas* (TJRS 2011). Em meio a confusões conceituais, trata-se de uma forma de distinção e delimitação da prática no campo da administração estatal dos conflitos.

2.3.4 Mediação

¹⁸ Entre os objetos de fala que identificamos ao longo deste estudo estão garrafas pet, galhos de árvore, bastão com penas e desenhos de referências indígenas; caneta, livro, chaveiros, bichos de pelúcia, entre outros. O objeto é escolhido pelo facilitador e, em regra, tem algo a ver com o objetivo do grupo, ou, ainda, com uma história ou lenda compartilhada oralmente pelo facilitador para que os participantes reflitam, ou, simplesmente, é um objeto de fácil alcance no momento.

Ainda que seja uma forma de realização da Justiça Restaurativa, a mediação de conflitos se constitui um campo teórico e prático autônomo. Isso porque é compreendida enquanto ideologia (VEZZULLA, 2018; WARAT, 2017), forma de regulação social (BONAFÉ-SCHIMITT, 2012), e, ainda, de forma preponderante, como meio alternativo de resolução de disputas (MASCS), ou, *Alternative Dispute Resolution* (ADR), sendo aplicada em diferentes culturas e contextos que vão além do recorte jurídico, judicial e penal.

Estima-se que a mediação chegou aos países ocidentais através dos imigrantes chineses e judeus. Conforme Bonafé-Schmitt (2012), nas décadas de 60 e 70, tomou força a ideia de criar uma *justiça informal* ou *alternativas de justiça* em espaços comunitários, em especial nos Estados Unidos e na França, com vistas a incrementar o acesso e a efetividade dos sistemas judiciais. Essa construção foi alvo de duras críticas de profissionais e pesquisadores, que a consideravam como um *justiça de segunda classe* ou *justiça dos pobres*. Trata-se de uma denominação interessante eis que no Brasil, ainda hoje, a mediação, em regra, é aplicada nos conflitos denominados de *conflitos menores* o que, além de uma classificação objetiva contida na lei tem também uma classificação subjetiva a depender dos valores e pessoas envolvidas.

Os estudo e a sistematização das técnica emergiram na década de 60, com a concretização das primeiras experiências em âmbito trabalhista nos EUA, e depois, nas décadas de 70 e 80, com as experiências comunitárias nas áreas cível, familiar e penal. Conforme Vezzulla (2018), a ocidentalização da prática ocasionou diversas tensões, decorrentes do constrangimento que sua identidade original foi sofrendo frente a estrutura e a ideologia prevalentes no campo judicial e jurídico. Ou seja, o método foi sendo desenvolvido nas esferas privada e pública de maneira a se afastar do seu propósito inicial de emancipação comunitária frente ao sistema de justiça instituído (VEZZULLA, 2018).

De início, o conceito de *alternativa* se referia administração do conflito fora do domínio estatal, com o tempo, acabou por se constituir na ideia de *alternativa* a decisão judicial e ao processo, enquanto instrumento jurídico de realização do direito, no interior ou sob chancela das instituições da justiça. Nessa linha, no final da década de 70 nos Estado Unidos, foi criado o conceito de Sistema de Justiça Multi-portas (*Multidoor Courthouse System*), pelo Professor Frank Sander da Universidade de Harvard. Gomma (2015) explica com clareza:

Esta organização judiciária, proposta pelo Fórum de Múltiplas Portas (FMP), compõe-se de uma visão do Poder Judiciário como um centro de resolução de disputas, proporcionando a escolha de diferentes processos para cada caso, baseando-se na premissa de que existem vantagens e desvantagens em cada procedimento que devem ser consideradas em função das características específicas de cada conflito. Assim, em vez de existir uma única “porta” (o processo judicial) que conduz à sala de audiência, o FMP trata de um sistema amplo com vários tipos distintos de processo que forma um “centro de justiça”, organizado pelo Estado (e apoiado pela iniciativa privada¹⁹), no qual as partes podem ser direcionadas ao processo mais adequado a cada disputa.

Acadêmicos de Harvard também sistematizaram uma das escolas da mediação mais populares do Ocidente, a partir da ideia de uma negociação integrativa, voltada a cooperação das partes e do ideal de acordo ganha-ganha (win-win), voltado aos benefícios mútuos (URY; FISHER, 1991). A chamada “Escola de Harvard” foi eleita como modelo pelo Conselho Nacional de Justiça para a implementação da mediação na Justiça Brasileira.

No que se refere aos modelos desenvolvidos nos países ocidentais, o quadro abaixo, de elaboração própria, busca sistematizá-los a partir de seus objetivos, situando o lugar da mediação penal ou restaurativa, e, por consequência, da mediação policial. Na teoria e especialmente na prática da mediação muitas destas referências e objetivos se misturam, sendo de difícil distinção.

Quadro 2 – Escolas da Mediação e objetivos centrais

Modelo / Escola	Objetivo
Tradicional-linear, da Escola de Harvard (EUA)	Negociação integrativa, com acordo de benefício mútuo.
Transformativo, de Robert Bush and Joseph Folger (EUA)	Abordagem de viés terapêutico com o objetivo de desenvolver o potencial transformativo nas pessoas e relações, através da comunicação.
Circular-narrativo, de Sara Cobb (EUA)	Desconstruir e reconstruir as narrativas e discursos das pessoas sobre o conflito que fazem parte. Foco no aspecto linguístico e na semiótica.
Emancipatório e responsável, de Warat (BR) e Vezzulla (AR).	Abordagem de inspiração psicanalítica e sociológica, com foco na emancipação responsável e na transformação de indivíduos

¹⁹ Não fica bem claro, neste ponto, qual seria a forma de apoio da iniciativa privada. É possível pensar em políticas empresariais voltadas à resolução de conflitos através de acordos, programas ou mutirões de conciliação e mediação (como os que acontecem no Brasil, em parceria com Bancos, lojas, companhias aéreas e outras instituições). Ou, ainda, a atuação conjunta do Estado em parceria ou convênio com as instituições de ensino superior, e centros privados e comunitários de conciliação e mediação, enquanto portas de acesso auxiliares à realização da justiça.

	e comunidades, com o fim de promover transformações culturais e sociais, bem como a emancipação do Estado e do sistema de justiça e administração de conflitos instituído.
Restaurativo, penal ou vítima-ofensor	Promover o encontro (diálogo e a autonomia); restaurar (as relações, o dano e o convívio social), transformar (indivíduos e coletividade).
Estratégico, de Rubem Calcaterra (AR)	Não se trata de uma metodologia em si, mas de uma proposta: adequar e escolher o modelo conforme particularidades do conflito e dos envolvidos.

Fonte: Elaboração própria.

2.3.4.1 A pessoa do mediador

O mediador é uma terceira pessoa que participa do encontro auxiliando o diálogo e a negociação entre indivíduos ou grupos. Em regra, em tribos e comunidades, é uma liderança carismática, ou pessoa de confiança dos envolvidos para conduzir a conversa. No campo estatal de administração de conflitos, o mediador é aquele que recebe este status através de uma instituição, passando por uma formação (normalmente de caráter teórico e prático), reconhecida por seguir diretrizes próprias de acordo com cada órgão. Concluindo a formação, o mediador, que pode ser um servidor daquela instituição, voluntário ou pessoa de instituição conveniada; passa a ter autorização para conduzir as mediações, pautado por diretrizes com princípios, deveres, direitos, objetivos, formas de agir, documentar, entre outras, específicas de cada sistema.

Vezzulla (2018) explica o mediador a partir do que ele não deve ser: não é juiz, tampouco um negociador que toma parte na negociação, não deve ter interesse direto no resultado, nem é um árbitro que decide. O mediador é aquele que está preocupado com o relacionamento e a comunicação entre as partes, e em fazer com que elas mesmas descubram os seus reais interesses e necessidades. Entre os princípios fundamentais da mediação, e deveres do mediador prescritos em lei, estão: o respeito a voluntariedade das partes, a imparcialidade e a confidencialidade (Resolução 125/10; Lei 13.140/15). Ou seja, o mediador tem o dever de manter o equilíbrio de poder entre as partes, e o dever de sigilo sobre o procedimento, compartilhado com todos os participantes. O mediador não pode, por lei, servir como testemunha, nem ser parte, nem ser procurador dos envolvidos em caso de futuro processo judicial (Resolução 125/10; Lei 13.140/15).

Nesse contexto, o mediador que atua nos sistemas públicos assume um papel de fundamental importância, enquanto operador que realiza diretamente o serviço, auxiliando as instituições da Justiça e, principalmente, os cidadãos, na administração e encaminhamento de suas demandas. O mediador constrói e dá significado a mediação, as instituições da justiça e aos ideais de direito e justiça, através da sua interação com os usuários do sistema. Ele concretiza o acesso à justiça através da sua prática. Por isso, suas percepções se constituem peças-chave na compreensão do funcionamento da administração estatal dos conflitos via consenso, e nos significados que ela assume, para os indivíduos, operadores do campo jurídico e instituições que fazem parte da Justiça no Brasil (Leão, 2019).

A expansão da mediação no Brasil trouxe debates e tensões em torno da construção da identidade deste profissional, e da delimitação do seu espaço de atuação, inserindo-o no campo de disputas jurídico e judicial (BOURDIEU, 1989). Nos debates com enquadramento mais técnico e profissionalizando, há divergências quanto a qualificação de lideranças carismáticas para a condução da mediação, na medida em que a prática, nestes casos, possui um caráter intuitivo, sem embasamento teórico, diretrizes normativas ou objetivos claros. Também há divergências no sentido classificar ou não alguns encontros enquanto mediação, ainda que a pessoa do facilitador utilize as mesmas ferramentas, ou seja guiado, idealmente, pelos mesmos valores e princípios. São questões que envolvem argumentos de reserva de mercado (para além dos objetivos emancipatórios da prática) e de preocupação com o estabelecimento de parâmetros e a disseminação do que seria classificado como “boas práticas”.

No campo estatal, a problemática perpassa a aceitação deste novo profissional (mediador) ou a legitimação entre pares, daquele agente que se torna híbrido e que atua em frentes distintas. Por exemplo, em parte das atividades atua com predominância da lógica adversarial e de autoridade, e, em outras ocasiões, com predominância da lógica consensual e dialogal (policia mediador, advogado mediador, procurador mediador, juiz mediador). A voluntariedade e protagonismo da parte no processo, nestes casos, também emerge como uma problemática, eis que pode estar comprometida pela lógica hierárquica e de poder característica do campo estatal de administração de conflitos.

As formas com que as pessoas são eleitas ou investidas nesta posição variam culturalmente. O policial civil mediador é compreendido por esta pesquisa enquanto agente capacitado e legitimado pela Polícia Civil, para exercer esta função nas Delegacias e Cartórios de Mediação, realizando um procedimento orientado e

sistematizado conforme padrões estabelecidos pela instituição. De que forma essa figura age na prática, e de que forma percebe e legitima sua ação através do seu discurso, são algumas das questões a serem abordadas na pesquisa de campo. Compreende-se que o policial mediador é figura importante para a presente investigação, eis que seu trabalho concretiza a resposta policial restaurativa e mediadora nas Delegacias.

2.3.4.2 Mediação em âmbito penal ou mediação restaurativa

Falar de mediação penal no Brasil é, hoje, nas palavras de Pallamolla (2018), falar de uma ausência, no que se refere ao desenvolvimento de estudos teóricos e empíricos na área. A mediação é uma das práticas de JR mais antigas e utilizadas no mundo, excedendo vinte anos de utilização em alguns países como Estados Unidos e Canadá (PALLAMOLLA, 2002). Pesquisa realizada nos anos 2000²⁰ identificou o uso da mediação em âmbito penal em mais de mil programas de Justiça Restaurativa na América do Norte (315 programas) e Europa (707 programas), em diferentes instituições e estágios do processo penal.

Nos EUA, dos 50 estados, 40 realizam a prática²¹, sendo 91% voltados a infratores juvenis e suas vítimas, em especial, os que estão cometendo crimes pela primeira vez. As três ofensas mais comuns, em ordem de frequência, são vandalismo, crimes menores e roubo. Em conjunto, estas infrações são responsáveis pela grande maioria dos casos, sendo outras, em menor número, relacionadas a propriedade, crimes mais graves, entre outras. Todos os programas são de participação voluntária, no entanto, o encontro conjunto entre vítima e ofensor é obrigatório em 21% destes programas²².

Na América Latina, há registros da utilização da mediação penal, de forma mais significativa, na Argentina e Colômbia. Cumpre referir que a prática recebe denominações distintas conforme metodologia empregada, mas especialmente, conforme a cultura jurídica e judicial na qual é realizada: *mediação vítima-ofensor*, *mediação penal*, ou, ainda *mediação restaurativa*. Sobre a escolha por ou outra denominação, Bonafé-Schmitt (2012) explica:

²⁰ *National Survey of Victim-Offender Mediation Programs in the United States (2000)*. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/ovc_archives/reports/restorative_justice/restorative_justice_ascii_pdf/ncj176350.pdf>. Acesso em 15 mai. 2019.

²¹ *Idem*

²² *Idem*

No aspecto penal, o conceito de victim-offender mediation, utilizado nos países anglo-saxões, e o da “Mediação Penal”, utilizado na França e nos países francófonos, ilustram bem as diferenças lógicas que animam os projetos de mediação. No entanto, o termo “penal” existe em inglês, e os anglo-saxões poderiam denominá-lo penal mediation, mas a escolha de victim-offender mediation se insere bem na tradição sociocultural dos países anglo-saxões e mais particularmente nos Estados Unidos. Nesse país, existe uma forte tradição de intervenção das comunidades na gestão da vida quotidiana, o que explica a razão pela qual os primeiros projetos de mediação foram desenvolvidos por organismos pertencentes à sociedade civil. Na França, o desenvolvimento da mediação penal foi feita por iniciativa de atores judiciais ou parajudiciais, em decorrência do papel importante exercido pelo Estado nas relações sociais.

Nesse sentido, cumpre referir que os rótulos de vítima e ofensor não são aplicáveis em alguns casos de mediação, especialmente quando o procedimento ocorre sem que antes tenha havido um processo conduzido de forma democrática, via investigação, contraditório e sentença, que atribua este rótulo aos envolvidos. Ou, ainda, sem que uma das partes resolva espontaneamente assumir o lugar de ofensor, como pode acontecer, por exemplo, na fase policial investigatória, na qual os dois envolvidos podem, da mesma forma, se considerarem vítimas.

Em seu formato ideal, a mediação restaurativa auxilia os envolvidos a compreenderem a dimensão social do fato em questão, desconstruir estereótipos, e visualizar a violência para além do crime, (re)construindo as noções de crime e de reparação (PALLAMOLLA, 2002; SICA, 2007). Conforme defende Sica (2007), a reapropriação do conflito pelos envolvidos pode ser concebida com uma visão democrática do processo de regulação social:

O que se percebe é a preocupação com a (re)legitimação do sistema de justiça: a correspondência entre o funcionamento das instituições e aspirações da comunidade; a relação de aproximação entre “autoridades” e “jurisdicionados”; a observância dos valores próprios a cada base cultural local e até subculturas (que num país como o Brasil são múltiplas); a informalização no sentido de evitar as cerimônias degradantes do processo penal e a liturgia incompreensível para a população e, principalmente, o estabelecimento de uma linguagem, de um procedimento comunicativo de integração, não de distanciamento (SICA, 2007).

Conforme Terminiño (2015), podemos classificar a mediação penal à partir de diferentes critérios, em relação: (a) ao tipo de negociação: direta (com encontro entre as partes no mesmo espaço físico) ou indireta (sem encontro entre as partes, somente com o mediador); (b) ao momento processual em que ocorre: pré-processual (como a mediação em âmbito policial), processual (no curso do processo judicial), pós-

sentença ou penitenciária (realizada depois da sentença ou durante o a pena privativa de liberdade).

A partir de estudo realizada no sistema público português, Campanário (2013) sistematizou com clareza o fluxo que a mediação penal assume na administração de justiça, e que vai ao encontro de experiências nacionais e internacionais relatadas em outras pesquisas (ROCHA, 2018, PALLAMOLLA 2003):

Quadro 3 – Fluxo da mediação penal

Fase	Descrição
1. Fase inicial: seleção e remessa	A entidade responsável pela seleção de casos (polícia, judiciário, etc), conforme critérios discricionários, normativos e/ou subjetivos, envia o caso (pré-processual, antes do processo judicial, ou processual) para o serviço de mediação adequado ou disponível.
2. Segunda fase: pré-mediação ²³	O mediador entre em contato e conversa em separado com os envolvidos, fornecendo informações sobre a dinâmica do procedimento e seu alcance para o caso em questão. Além disso, confirmando se ambos reúnem os pressupostos e estão dispostos a participar da mediação (se desejam participar, se estão em condições psicológicas, com ânimo de tentar dialogar de modo construtivo e respeitoso, etc), preparando-os para o procedimento em si, a terceira fase.

²³ A pré-mediação na concepção de Vezzulla (2018) é uma experiência vivencial que responde a um processo informativo, de explicação, de apresentação da mediação aos participantes. Neste encontro, o mediador vai informar o que é a mediação, o trabalho que vai desenvolver, quais as expectativas que os mediados podem ter do seu trabalho, e quais as expectativas que o mediador vai ter dos mediados. Além da informação teórica, também é realizado um diagnóstico sobre a realidade dos atores participantes, e da forma como se relacionam: “Como você se comunicam? Quais os tipos de conflitos têm tido? Já tiveram violência física? Que tipo de violência? Vocês conseguem dialogar e se escutar?”. Nesta fase também são expostas as regras e princípios que pautam a atuação do mediador e o procedimento, entre eles, o respeito a vontade dos envolvidos, colaboração na busca pela solução consensual, decisão informada, dever de imparcialidade do mediador e a confidencialidade, que se constitui no dever de sigilo do mediador e dos participantes.

<p>3. Terceira fase: mediação direta ou mediação indireta</p>	<p>Na mediação direta, os envolvidos, por vontade própria, encontram-se em uma sessão conjunta na presença do mediador, e apresentam a sua narrativa sobre o ocorrido, sentimentos, emoções e necessidades. Além disso, tentam acordar quanto à natureza e extensão do dano, de modo a identificar as ações necessárias à reparação (simbólica ou material) e/ou a boa convivência, sem julgamentos ou sugestões por parte do facilitador. Este tem o objetivo de realizar perguntas, auxiliar no esclarecimento, na comunicação, negociação, organizar o que está sendo dito, e estimular a geração de opções para encaminhamento da questão, garantindo a decisão informada. Esta fase também pode ser chamada de mediação indireta (ou <i>shuttle diplomacy</i>) no que se constitui uma particularidade da mediação penal. Neste caso, os envolvidos escolhem se encontrar com o mediador em separado, realizando uma espécie de diálogo e consenso indireto.</p>
<p>4. Fase Final: monitoramento</p>	<p>Por fim, na fase final, a entidade responsável pela mediação monitora o acordo, verificando o seu cumprimento.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Campanário (2013).

O caráter dinâmico, informal e flexível das práticas restaurativas e autocompositivas faz com que o formato sofra variações como a participação de familiares, representantes da comunidade, ou, ainda, de múltiplas vítimas e ofensores no mesmo procedimento (PALLAMOLLA, 2012 e 2018). O encaminhamento dos casos a mediação ocorre de formas distintas, variando conforme a cultura judiciária. É comum haver mais de uma entidade responsável. Na Europa, por exemplo, o(a) procurador(a) é quem faz a remessa na maioria dos casos, seguido pelo magistrado(a), policial e assistente social (PALLAMOLLA, 2012).

Sica (2007) alerta que, no caso do Brasil, o poder conferido à polícia de determinar quais casos seriam encaminhados ou não a mediação, dependeria de um aprimoramento e remodelagem da instituição, por exemplo, no sentido de desenvolver um policiamento voltado a aproximação com a comunidade e a prevenção da violência. O pesquisador acredita que este aprimoramento da polícia ainda é distante de nossa realidade, contudo, não deve ser descartado como meta. O movimento é crescente na polícia do Brasil que, seguindo o exemplo de outras partes do mundo, se apropria de discursos e práticas restaurativas e consensuais, importando e adequando formatos a realidade e cultura policial e judicial do país.

A mediação em âmbito penal é aplicada em crimes e conflitos de diversos tipos e potenciais ofensivos, em especial, as infrações cometidas por adolescentes. Isso porque há o entendimento de que estes estão ainda em fase inicial de estigmatização e formação de identidade, o que poderia amplificar o caráter transformativo da prática. No Brasil, diferente de outras culturas judiciárias, a mediação penal tem sua aplicação aos conflitos criminais de menor potencial ofensivo, e de ação penal privada, ou seja, aqueles que o processo começa por iniciativa da pessoa ofendida e não do Estado (PALLAMOLLA, 2018; KUBIACK, 2018). São exemplos: ofensas pessoais contra a honra, crimes contra o patrimônio realizados sem violência, estelionato, apropriação indébita, abandono material, dano, entre outros, bem como aqueles em âmbito familiar que não caracterizem violência doméstica reiterada, e outros fatos cotidianos sem enquadramento na lei penal. No entanto, é consenso que não são mediáveis os casos em que a vítima seja submetida a uma situação de risco, ou de revitimização, este compreendido enquanto um sofrimento continuado ou repetido da vítima, mesmo após o fim da violência (KUBIACK, 2018).

Pesquisas norte-americanas e europeias identificam que os participantes da mediação penal mostraram-se mais satisfeitos com o procedimento e com o resultado do que outros que passaram pelo processo tradicional (PALLAMOLLA, 2002; ROCHA, 2018). Além disso, os infratores que passaram pelos processos restaurativos cumprem com mais frequência as obrigações de restituição, e possuem um menor índice de reincidência criminal, quando comparados aos que passaram pelo processo tradicional. Refere Pallamolla (2002) que, nos casos em que houve reincidência, estas ocorreram em delitos menos graves, diferente do que ocorreu com aqueles que passaram por um julgamento tradicional.

Howard Zeher (2012) compreende que a mediação possui princípios incompatíveis com a natureza dos casos criminais, uma vez que este pressupõe um desequilíbrio entre as partes. Além disso, que ideia de imparcialidade do mediador não se coaduna com o papel esperado do facilitador em JR, enquanto parte do grupo e do processo. Zeher (2012) é uma das referências teóricas para a JR em âmbito Judicial no Brasil, o que contribui para a confusão conceitual. A larga utilização da mediação penal em diferentes culturas judiciárias, e sua comprovação empírica, já superaram este debate, reconhecendo a mediação enquanto forma de realização da JR (PALLAMOLLA, 2018).

2.3.4.3 Mediação em âmbito policial: experiências nacionais e internacionais

Estabelecer premissas teóricas para a mediação policial é tarefa tão difícil quanto conceitualizar a Justiça Restaurativa, eis que se trata, da mesma forma, de um conjunto de práticas em busca de uma teoria. Cumpre referir que são quase inexistentes os estudos no Brasil sobre o tema, o que justifica a presente pesquisa. No campo teórico e nos discursos institucionais, é possível encontrar a denominação mediação policial tanto a utilização de ferramentas de mediação no trabalho policial, como para a prática de um procedimento estruturado, conduzido por policial mediador. O conceito se relaciona com frequência a ideia de uma polícia de proximidade cidadã, que promove a pacificação e a prevenção

Muniz e Mello (2015) referem que o controle social com base na JR e no consenso, é construído por meio da redefinição de fronteiras da relação entre polícia e cidadãos. Esta aproximação é anunciada como um (re)fundar ético e solidário, que atende as expectativas de construção democrática e da legitimidade do Estado. Neste contexto, proximidade e pacificação emergem enquanto palavras-performance, ou seja, palavras que refletem tudo o que se acredita (e se espera) que estas iniciativas possam vir a ser. É possível enquadrar nesta ideia outras palavras que fundamentam a prática em âmbito policial, como diálogo, protagonismo e voluntariedade dos envolvidos. Em âmbito institucional, a busca pela eficiência, também pode ser enquadrada como palavra-performance, eis que reflete os objetivos das agências e seus operadores, em um contexto de crise permanente da justiça e da segurança pública.

A mediação policial é um fenômeno crescente no campo estatal de administração de conflitos em diversos países do mundo, inclusive latinos, como Argentina e Colômbia, e emerge como um reconhecimento da ineficácia dos métodos tradicionais. No Brasil, seguindo caminhos distintos do Judiciário e de outras instituições, porém com discursos convergentes de desjudicialização, eficiência operacional e promoção da paz; as polícias judiciária e militar têm se apropriado e incorporado, de forma particular, os ideais restaurativos e a prática da mediação.

No caso da Polícia Civil, a mediação policial pode tanto ser realizada informalmente, nas ruas, quando a polícia é chamada a intervir nos conflitos

privados cotidianos (PONCIONI, 2006), como de forma sistematizada no interior das Delegacias. Nesta pesquisa, a mediação se constitui uma das formas pelas quais se realiza a resposta policial restaurativa, que sai da informalidade para um procedimento estruturado, com fluxo padrão, realizada em ambiente próprio, e conduzidos conforme diretrizes normativas por policiais mediadores(as) capacitados(as). Cumpre referir que a mediação policial tem sido aplicada, em regra, na administração de conflitos de menor potencial ofensivo.

No caso da Polícia Militar, o tema tem sido abordado em cursos sobre resolução de conflitos, negociação e situações de crise, no que se refere a utilização de ferramentas de comunicação e negociação²⁴ voltadas ao diálogo não violento e consensual. Em especial, na formação daqueles que atuam em projetos comunitários e de pacificação de territórios.

Ainda que este estudo esteja centrado na mediação de conflitos enquanto prática formal no interior das Delegacias de Polícia Civil, importante referir a estudo de Mourão e Strozemberg (2014) sobre a mediação realizada pelos policiais das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro/RJ. Os pesquisadores avaliaram o funcionamento do programa enquanto opção de segurança e policiamento de proximidade nas comunidades, a partir do surgimento do da mediação policial, apresentada como uma nova categoria de mediação. Ou seja, integrante do âmbito penal e restaurativo, porém, com características próprias. Neste contexto, a mediação foi apresentada como um procedimento informal, se aproximando dos indivíduos e de seus conflitos de convivência cotidianos (MOURÃO; STROZEMBERG, 2014).

Na prática, os autores verificaram que, as indefinições e ambiguidades em relação ao papel a ser desempenhado pelo policial frente ao conflito (mediação x repressão), podem minar as bases de uma resposta policial que busque pacificação, confiança e aproximação. Ou seja, é difícil para os agentes e para os cidadãos compreenderem quando a polícia desempenha um papel ou outro, uma vez que os agentes podem estar mediando e, na mesma situação, assumirem uma postura repressiva. Desta forma, a dualidade do policial mediador-repressor pode inibir a aproximação dos cidadãos com os agentes e a polícia. Além disso, pode vir a inibir o desenvolvimento da mediação comunitária enquanto alternativa a mediação estatal. O problema da autoridade policial mediadora também foi identificado em outros

²⁴ Sobre ferramentas de mediação, ver Almeida, Tania. Caixa de Ferramentas em Mediação: aportes teóricos e práticos. Dash: Rio de Janeiro (2014).

estudos sobre o tema (NAVARRO, 2018, POLÍCIA NACIONAL DE BOGOTÁ, 2017).

Outra questão se refere a voluntariedade dos participantes, ou seja, ao possível constrangimento atrelado ao convite da polícia para participar de uma mediação e firmar acordo. Mesmo que não haja intervenção ou coação direta, isso pode ocorrer pela própria representação da polícia, da autoridade frente aos cidadãos. Essa mesma problemática se aplica para a mediação realizada no interior do Judiciário, ou na autocomposição realizada pelos magistrados, promotores, procuradores, defensores ou delegados, todos autoridades do saber jurídico (Bourdieu, 1989). Daí emergem diversas perguntas: há voluntariedade nos procedimentos de mediações conduzidos pelos atores estatais? Ou, ainda, cabe a polícia a atribuição de mediar conflitos na sociedade? Qual o papel desta instituição frente aos conflitos cotidianos que é chamada a intervir?

A pesquisa de campo busca descrever e analisar a mediação enquanto parte integrante, mas não única, da resposta policial restaurativa. Assim, se propõe a apresentar a forma com que a mediação é realizada pelos policiais nos Cartórios de Polícia Civil, nas audiências individuais (mediação indireta) e nas conjuntas (mediação direta). A mediação em âmbito policial se apresenta, portanto, como mais uma peça no mosaico de lógicas e formas de administração de conflitos no campo estatal (KANT DE LIMA, 1999).

2.3.4.1 Experiências internacionais e nacionais de mediação na polícia

O objetivo aqui é compreender a resposta policial restaurativa a partir de algumas iniciativas internacionais e nacionais. As experiências descritas foram selecionadas por se relacionarem ao campo estatal de administração dos conflitos, e por possuírem participação ativa da polícia e dos policiais no encaminhamento dos casos ou no procedimento em si. Ciente de suas limitações, não tem a pretensão de mapear todos os programas e projetos existentes no Brasil e no mundo, e sim trazer algumas experiências práticas que possam ampliar a visão sobre o tema.

Experiências internacionais

a) Colômbia

Buscando respostas efetivas para lidar com os cartéis e a violência, a Colômbia passou por uma reestruturação nas instituições policiais à partir de 1993, fazendo uma combinação pouco ortodoxa: endurecimento penal e proximidade comunitária. Conforme livro publicado pela Polícia Nacional da Colômbia (2017), a implementação de programas de mediação, assim como no Brasil, tinham entre seus objetivos institucionais declarados, a promoção da pacificação social, a efetividade operacional e melhora na imagem institucional. Em 2012, foi instituído na Polícia Colombiana o chamado Comitê de Análise Institucional e Estrutural Pós-Conflito (CAIEP), a fim de formular alternativas para a resposta policial. A mediação policial foi identificada pelo CAIEP como uma dessas alternativas: uma nova forma de prestação dos serviços policiais. Nesse sentido, a polícia colombiana iniciou um diálogo com a polícia de Villa-Real (Espanha), que já utilizava há algum tempo a resposta policial mediadora, com o objetivo de conhecer com profundidade esta prática. O intercâmbio possibilitou a formação dos primeiros policiais colombianos em mediação, 80 agentes, em um curso de 200 horas.

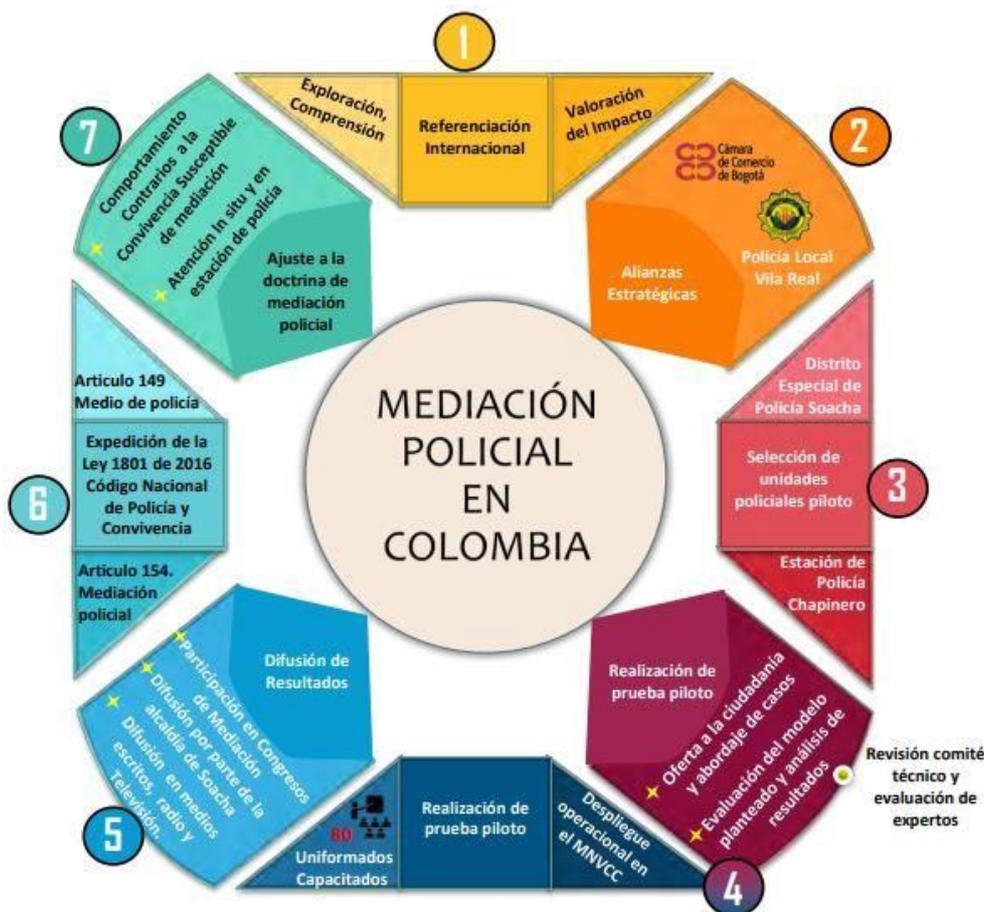
Los policías capacitados en mediación policial tenían como responsabilidad atender conflictos de convivencia, identificar si procedía la mediación policial y fungir como tercero imparcial para facilitar el diálogo de las partes en disputa cuando fuese procedente. Incorporar la mediación policial en la prestación del servicio de policía tenía como propósito esencial contribuir a la resolución de conflictos de convivencia de forma pacífica, a partir de la participación voluntaria de los implicados en un problema de convivencia (POLÍCIA NACIONAL DE BOGOTÁ, 2017)

Posteriormente, foi iniciado um projeto-piloto no Distrito de Polícia da cidade Soacha, que durou de 2014 a 2016. Conforme registros oficiais (Polícia Nacional de Bogotá, 2017), os resultados verificados foram a redução dos crimes de homicídio, lesões corporais, danos a propriedade de terceiros, além da melhora da percepção do cidadão sobre o serviço policial. Com isso, em 2016, foi instituído o *Código Nacional de Policía y Convivencia* (Lei nº 1801), que prevê a mediação como um dos instrumentos de administração dos conflitos pela polícia. O artigo 154 conceitualiza a prática como:

(...) es el instrumento que nace de la naturaleza de la función policial, cuyas principales cualidades son la comunitariedad y la proximidad, a través del cual la autoridad es el canal para que las personas en conflicto decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente.

A experiência foi sistematizada pela Polícia Nacional de Bogotá (2017):

Figura 2 – Mediação Policial na Colômbia



Fonte: Gênese da Mediação Policial na Colômbia. Fonte: Polícia Nacional de Bogotá (2017).

b) Canadá

Os programas de mediação policial canadenses são direcionados, em regra, a jovens infratores que cometeram delitos considerados menores. No entanto, alguns programas têm como foco adultos infratores e ofensas moderadamente graves, usando a mediação em estágios posteriores ao processo criminal²⁵. Chatterjee e Elliott (1999) realizaram um estudo no país que identificou que, dos ofensores que haviam participado do programa restaurativo policial, 98% afirmaram que o procedimento os auxiliou a se responsabilizar por seus atos, e a compreenderem as consequências para vítimas, familiares e comunidade (ROCHA, 2018). A Polícia do Canadá utiliza metodologias mistas de JR, a depender do caso em questão e dos envolvidos, que variam entre conferências familiares, círculos e a mediação.

²⁵Fonte: Site do Departamento de Justiça do Canadá. Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cj-jp/victim/rr01_9/p3.html>. Acesso: 16 maio 2019.

c) Estados Unidos

Em pesquisa realizada pela Universidade de Minnessota²⁶ foram identificados programas de mediação vítima-ofensor nos Departamentos de Polícia de Akota, Oakdale e Woodbury (Minnessota) e Corning (Califórnia). Todos são direcionados a conflitos envolvendo adolescentes, sendo que em Woodbury a mediação é realizada também com adultos. Em Corning, além da mediação, são utilizadas as conferências em grupo, a depender do caso e dos envolvidos.

Em Phoenix (Arizona), a Polícia participa de um Centro de Resolução de Conflitos em conjunto com a Promotoria e outras instituições, realizando mediações e encaminhamentos de infrações juvenis, porém, sem envolvimento com a gestão do Centro. Cumpre referir, ainda, que a “*Minneapolis Mediation Program*”, instituição privada sem fins lucrativos no Estado de Mineápolis, realiza mediações de conflitos que envolvem a relação entre membros da comunidade e policiais.

a) Granada (Espanha)

Um convênio entre a Polícia Nacional e a Universidade de Granada criou um serviço de mediação dentro das unidades policiais da região, para tratar delitos menores, bem como questões que juridicamente não se configuram como crime (ROCHA, 2018). Em regra, tratam-se de discussão entre familiares²⁷, vizinhos, colegas de trabalho e desentendimentos relacionados a dívidas, entre outras questões. O encaminhamento das partes e o fluxo burocrático dos casos são realizados pela Polícia, já as mediações são conduzidas pelos Mestrados em Mediação da Universidade de Granada (ROCHA, 2018).

Figura 3 – Mediação Policial em Granada (Espanha)

²⁶ *Directory of Victim-offender Mediation Programs in United States* (2000). Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/>>. Acesso em: 15 maio 2019.

²⁷ Cumpre referir que a mediação policial de casos envolvendo violência doméstica é proibida em Granada.



MEDIACIÓN POLICIAL



SERVICIO GRATUITO EN ESTA COMISARÍA

Una forma pacífica de resolver conflictos.

Los implicados participan en la búsqueda de la solución, ayudados por un tercero neutral e imparcial, el mediador.

RESUELVA SUS PROBLEMAS ENCONTRANDO ACUERDOS SATISFATORIOS

Reduce el tiempo y el desgaste emocional.

Es voluntaria: usted decide si acepta la solución porque la solución LA DECIDE USTED.

Es gratuita.

SE PUEDE HACER...

En casos de faltas penales leves (insultos, amenazas, daños...)

Accidentes de tráfico

Conflictos familiares, de pareja, Conflictos padres-hijos, Problemas vecinales, Entre compañeros de piso, Pequeñas deudas dinerarias...

LA MEDIACIÓN TE PUEDE AYUDAR A BUSCAR Y ENCONTRAR SOLUCIONES

¿QUÉ NO HACE?

El mediador no te da la solución, ayuda a que tú la encuentres.

NO ES UNA DENUNCIA

Deja abierta la posibilidad de presentar la denuncia si no conseguimos acuerdos satisfactorios.

¿DÓNDE SE HACE?

EN LAS DEPENDENCIAS DE LA JEFATURA DE POLICÍA NACIONAL. C/ PALMITA, S/N. TLF. 958.80.80.46 (Deja tu mensaje y nos pondremos en contacto contigo).

De lunes a viernes, entre las 10 y las 14 horas.



Fonte: Folheto informativo distribuído à população de Granada nas unidades Policiais. Rocha (2018).

Em 2017, foi criada uma Unidade de Polícia Local de Mediação dos conflitos de vizinhança (*Policía Local de Mediación Intervecina*) com o discurso oficial de aproximar a polícia dos cidadãos e descongestionar os juizados. Em entrevista ao jornal local²⁸, a então Conselheira de Mobilidade e Proteção Cidadã referiu:

El agente mediador citará a las partes cuando una haya requerido su intervención e intentará que alcancen un acuerdo que plasmará en un acta de mediación policial extrajudicial, que respetrá los principios de igualdad, transparencia y confidencialidad.

b) Villa-Real (Espanha)

A experiência da cidade espanhola de Villa-Real é considerada um modelo para o desenvolvimento de programas de mediação policial e formação policial em mediação de conflitos em várias partes do mundo. Polícias de países Latino-Americanos como Colômbia, Argentina e Brasil, têm procurado a polícia de Villa-Real²⁹, demonstrando interesse no intercâmbio de experiências e informações.

²⁸ “La Policía Local de Granada crea una unidad para mediar en conflictos vecinales” El Independiente de Granada, em 27/07/2017, Disponível em: <<http://www.elindependientedegranada.es/ciudadania/policia-local-granada-crea-unidad-mediacion-conflictos-vecinales>>. Acesso em: 14 maio 2019.

O procedimento padrão de mediação policial realizado pela Umepol (*Unidad de Mediación Policial de Vila-Real*) é descrito da seguinte forma (ROCHA, 2018):

1. Quando a pessoa chega ao plantão para registro da ocorrência, dependendo da natureza do caso, é informada sobre a possibilidade de mediar.
2. Com a concordância da vítima, a Polícia entre em contato com o(s) outro(s) envolvido(s) e, caso este também concorde, agenda uma pré-mediação individual, para que o policial possa expor as regras e princípios que regem a mediação;
3. Com a vontade de ambos, agenda-se uma sessão de mediação conjunta que será conduzida por um policial mediador treinado.
4. Caso haja entendimento, é redigida uma *ata de acordo de mediação policial*, na qual consta o que foi acordado entre os envolvidos, e, além disso, é assinado um *contrato de mediação*, uma espécie de adesão ao programa.
5. Após o término da mediação, o expediente é arquivado e monitorado por 30 dias a fim de verificar o cumprimento do acordo e satisfação das partes. Caso não haja entendimento, o procedimento segue o rito judicial.

Diferente do Brasil, o conteúdo do acordo realizado durante a mediação policial não é encaminhado ao Judiciário ou qualquer outro órgão para homologação ou validação, a não ser em casos excepcionais. Os policiais de Villa-Real são capacitados e treinados na *Cátedra de Mediación Policial* que foi criada em 2015 com a colaboração da Universidade Jaume I (Castellón de la Plana / Comunidade Valenciana / ES).

²⁹Fontes: Jornal El Mundo: La mediación policial pionera en Vila-real, Disponível em: <<https://www.elmundo.es/comunidadalenciana/castellon/2017/02/14/58a2d6a4ca474143268b46e8.html>>. Acesso em: 03 mai. 2019; e Portal do Governo do Estado de Rondônia: Programa Rondônia Mais Segura marca melhoria na política de Segurança Pública do estado. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br/programa-rondonia-mais-segura-marca-melhorias-na-politica-de-seguranca-publica-do-estado-em-2017/>>. Acesso em: 03 mai.2019.

Nacionais

Distrito Federal, Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul são os estados que realizam ou realizaram projetos e programas policiais de perspectiva restaurativa, utilizando a mediação de conflitos conduzida por policiais civis mediadores.

a) Distrito Federal

Em 2018 foi inaugurado o primeiro Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa do Distrito Federal, na 31ª Delegacia da Polícia Civil (Planaltina), para atendimento dos crimes de menor potencial ofensivo previstos na Lei 9.099/95³⁰. O Núcleo foi criado através de um Termo de Cooperação Técnica, firmado entre o Tribunal de Justiça do DF e a Polícia Civil, no qual o Tribunal fica responsável pela formação dos policiais em JR e mediação, em curso de carga horária total de 100 horas, sendo 40 horas de aulas teóricas, e 60 horas de estágio supervisionado.

Os termos elaborados são levados a apreciação do Ministério Público e Judiciário, e juridicamente, servem de renúncia ao direito de representação ou queixa, que dá início ao procedimento criminal na polícia.

Nas sessões realizadas na delegacia as pessoas envolvidas em conflitos são atendidas em **espaço adequado, isolado da delegacia, nos moldes restaurativos**. Caso seja possível a composição, o acordo é encaminhado ao judiciário para que um juiz competente homologue. Não sendo possível a composição, os casos voltam para a delegacia para trâmite comum (**grifo nosso**).

Cumprir referir que o descritivo oficial³¹ salienta que o espaço de realização da mediação é isolado da Delegacia, de forma a classificá-la como um local inadequado para a resposta policial restaurativa.

b) Minas Gerais

Em Minas Gerais, o Projeto Mediar da Polícia Civil surgiu em 2006, a partir de um mapeamento realizado pelo então Delegado Anderson Melo e pelos integrantes

³⁰ Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/justica-restaurativa/a-justica-restaurativa/entidades-parceiras>>. Acesso em: 15 maio 2019.

³¹ Idem

do Centro de Referência de Polícia Comunitária de Belo Horizonte (MG), na Delegacia Seccional Leste da capital mineira (DA MATA, 2013). Conforme o estudo, para cada registro de ocorrência de conflitos de proximidade, eram gerados mais quatro envolvendo as mesmas pessoas e, na maioria das vezes, o mesmo desacordo. Além disso, a maioria dos crimes registrados se tratavam de delitos menores que acabaram se agravando e gerando novos registros com o passar do tempo (DA MATA, 2013).

O discurso oficial que expõe os motivos para a criação do programa fala em prevenção da criminalidade e incremento do acesso à justiça por meio das Delegacias. Cumpre referir que, em Belo Horizonte, além da mediação, o Núcleo de Mediação Restaurativa de Trânsito inclui atendimento psicossocial para as vítimas de colisões e seus familiares. A proposta se assemelha a de Vila Real (ES), e ao Mediar RS da Polícia gaúcha, que foi inspirado por este modelo (ROCHA, 2018, DEFFENTE E PRATES, 2018).

c) Fortaleza (Ceará)

Em 2010, ocorreu uma experiência de mediação em âmbito policial no 30º Distrito Policial da cidade de Fortaleza (ROCHA, 2018; SALES; DAMACENO, 2014). Por meio de um convênio entre a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e a Secretaria de Segurança Pública do Ceará, alunos dos cursos de Direito, Psicologia e Serviço Social passaram a realizar mediações junto a Polícia Civil. Nos primeiros quatro meses do projeto, ocorreram 165 atendimentos, sendo 58 casos passíveis de mediação. Destes 58, 42 casos firmaram acordo.

Os pesquisadores da UNIFOR (SALES; DAMACENO, 2014) identificaram que os conflitos, em sua maioria, eram entre pessoas com alguma espécie de vínculo ou convívio, sendo a ameaça, o principal tipo de crime, seguidos dos fatos atípicos ou não delituosos, e dos crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação). Entre os casos descritos estão situações envolvendo perturbação do sossego (barulho), galhos invadindo a área do vizinho, fumaça de fogueira ou churrasqueira, resíduos despejados no terreno de outra pessoa, carro estacionado na saída de garagem, entre outros (ROCHA, 2018; SALES; DAMACENO, 2014).

d) São Paulo

Em 2010, a Polícia Civil paulista instituiu os Núcleos Especiais Criminais (NECRIMs) como unidades que utilizam a conciliação ou a mediação para tratar casos

envolvendo crimes de menor potencial ofensivo. Atualmente, conforme dados oficiais³², são 50 NECRIMs no Estado: uma na capital, cinco na Grande São Paulo e quarenta e quatro no interior do Estado. Desde 2010, ano da criação do programa, foram realizadas 126.027 audiências de composição, com um índice de 111.072 acordos (88%).

Diferente das outras experiências mencionadas, é o Delegado de Polícia que conduz o procedimento e, em caso de acordo, firma um *Termo de composição de Polícia Judiciária*, que posteriormente é encaminhado ao MP e homologado pelo Judiciário. O número de acordo é bem elevado e, mais uma vez, remete a tensão da autoridade mediadora, especialmente no procedimento conduzido pelos(as) Delegados(as). Conforme discurso oficial, similar ao do poder Judiciário, o programa tem função de promover a pacificação social por meio das autocomposições, e desafogar o trabalho do Judiciário, do Ministério Público e da própria instituição, para que possam se concentrar na investigação de crimes graves.

³² NECRIM da Polícia Civil completa 9 anos com mais de 111 mil conciliações. Disponível em: <https://www.policiacivil.sp.gov.br/portal/faces/pages_home/noticias/noticiasDetalhes?contentId=UCM_044536&collectionId=358412565221033245&rascunhoNoticia=0&_afLoop=329997276890513&_afWindowMode=0&_afWindowId=null>. Acesso: 15 set. 2019.

3 A PESQUISA DE CAMPO: A RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA À PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MEDIAR RS

3.1 O DESENHO DE PESQUISA

Optou-se pela a *resposta policial restaurativa* enquanto conceito-chave, à partir da interligação entre três áreas de estudo: campo estatal de administração dos conflitos (contexto), polícia (local de realização) e Justiça Restaurativa (enquanto ideário e, também, prática sistematizada de administração de conflitos, através da mediação).

Assim, partindo da perspectiva dos estudos sócio-jurídico-antropológicos no campo da administração estatal da justiça e dos conflitos, optou-se pelo olhar institucional, ou seja, como este conceito emergiu na polícia, enquanto instituição parte da engrenagem desse sistema. Além disso, propõe-se a investigar como a resposta policial restaurativa é compreendida, praticada e legitimada no discurso de seus operadores, à partir da experiência do Programa Mediar RS da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

A base do desenho de pesquisa possui raiz epistemológica de inspiração construtivista e perspectiva teórica interpretativa (Gray, 2012). Se propõe a olhar para o contexto e os aspectos estruturais que se relacionam a este microssistema de administração dos conflitos, em especial, os que se referem às culturas judicial, jurídica e policial. E, em igual medida, considera os indivíduos que concretizam e operacionalizam a resposta policial restaurativa, suas ações, discursos e interações que, de igual forma, perpassam este fenômeno social.

Para a geração dos dados, optou-se pela utilização de entrevistas presenciais e por email. Duas entrevistas semiestruturadas foram realizadas em fevereiro de 2019, com os coordenadores e idealizadores do Programa Mediar RS: a Gerente, Delegada Sabrina Deffente, e o Secretário, Comissário Moyses Prates. A Delegada tem formação de origem na área do direito e experiência de mais de vinte anos na Polícia Civil. Atualmente, é Gerente do Programa e Delegada titular em dois municípios do interior do RS. O Comissário tem formação de origem em ciências

sociais e é Secretário do Mediar RS. Atua em Porto Alegre no, entanto, viaja com frequência para o interior do Estado para auxiliar na implementação de Cartórios de Mediação, e realizar a formação de adolescentes mediadores através do Projeto Mediar e a Galera do Bem nas Escolas. Os dois são instrutores de mediação da Academia Integrada de Segurança Pública do RS.

Também foram realizadas entrevistas com policiais (Roteiro - Anexo 3), selecionados pelo método bola de neve (*snowball sampling*)³³, buscando dar voz aqueles que realizam e operam a resposta policial restaurativa no cotidiano das Delegacias. Dos 15 emails enviados, 08 (oito) retornam com resposta, abrangendo policiais civis mediadores(as) das cidades de Capão da Canoa/RS (01), Cruz Alta/RS (01), Imbé/RS (01), Porto Alegre/RS (01), Santa Cruz do Sul/RS (01), Santana do Livramento/RS (01), Santo Ângelo/RS (01) e São Luiz Gonzaga/RS (01).

O método de análise eleito foi a análise do discurso a partir da perspectiva de Gill (2003), compreendendo que as construções discursivas são estruturadas com a função de buscar a legitimidade da ação, diante de versões competitivas no campo de forças jurídico e judicial. Por fim, foi realizada observação participante em dois cartórios de mediação, um na capital e outro no interior do Estado do Rio Grande do Sul³⁴.

O Programa Mediar é aquele que concretiza a resposta policial restaurativa na Polícia Civil do RS, portanto, faz-se necessário compreender o Programa para que se atinja o objetivo desta pesquisa. Assim, optou-se por apresentar a pesquisa de campo na seguinte ordem: (1) O que é o Programa Mediar, (2) Origens, (3) Números, (4) Tipos de conflitos e casos abrangidos, (5) Metodologia, (6) O(A) policial civil mediador(a), (7) A formação dos(as) policiais mediadores, (8) O Cartório de Mediação, (9) Fluxo da resposta policial restaurativa: contato telefônico, filtro, audiência individual, participação de terceiros, audiência conjunta, relato de caso, monitoramento, (10) Perspectiva crítica: possibilidades e obstáculos ao desenvolvimento do Programa.

³³ *Idem* 7

³⁴ Duas semanas em dezembro de 2018 (Porto Alegre) e duas semanas em fevereiro de 2019 (Interior).

3.2 O QUE É O PROGRAMA MEDIAR RS: DELINEANDO OS CONTORNOS DA RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA

“Eu separo em duas coisas: é um programa de pacificação, primeiro, e é um programa de justiça restaurativa na polícia. Seria basicamente isso.”
(Comissário Moyses Prates, Secretário do Programa Mediar RS, fev 2019)

Nesta pesquisa, o Programa Mediar RS representa a instituição da resposta policial restaurativa e mediadora no âmbito da Polícia Civil do RS, e a experiência que deu início a realização deste trabalho nas Delegacias. Desta forma, se relaciona intimamente ao objeto desta pesquisa, se constituindo parte fundamental para a compreensão desse microssistema do campo estatal de administração de conflitos. Para além da descrição e dos discursos oficiais sobre Programa, esta pesquisa optou por descrever a iniciativa à partir da voz de seus operadores, policiais civis mediadores(as), que a materializam no cotidiano.

As pessoas entrevistadas descreveram o Mediar RS a partir de pontos de partida e referências diversas, ainda que, de certa forma convergentes se pensados em conjunto com o contexto teórico apresentado até agora. A ideia de eficiência operacional se fez presente em grande parte das respostas, para as quais o Mediar é um *“meio de acelerar a resolução dos fatos”* e, também, um *“meio de evitar que os conflitos escalem e os registros de ocorrência aumentem”*. Nesse sentido, o Programa é explicado ou justificado por, em tese, fornecer uma resposta policial rápida e resolútor. Ou seja, apresenta à Polícia como instituição eficiente, que resolve as questões trazidas pela população de maneira célere.

O Mediar RS também foi descrito, à partir do papel do(a) policial mediador(a) que, segundo eles(as), deve *“facilitar o diálogo entre os envolvidos em uma ocorrência policial”*, e buscar *“a resolução pacífica dos conflitos, atendendo às necessidades e interesses das partes”*. Nessa linha, o discurso sobre o que é o Programa é construído à partir da figura que operacionaliza e constrói o Mediar na prática.

O trabalho policial com viés restaurativo consiste, nesse sentido, não em achar provas sobre a autoria e materialidade de uma conduta enquadrado como crime, nem mesmo investigar o registro de ocorrência, e sim *facilitar o diálogo entre as pessoas envolvidas em uma ocorrência*. Assim sendo, a construção discursiva sobre o Programa Mediar legitima o tipo de trabalho policial realizado, neste caso, de forma

pacífica (sem utilização da violência autorizada), e que busca *atender as necessidades e interesses das pessoas* que procuram a instituição.

Programa onde um policial atua como mediador buscando a resolução pacífica de conflitos, atendendo as necessidades e interesses das partes - Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 7.

O Programa Mediar é um programa criado no âmbito da Polícia Civil com o intuito de facilitar o diálogo entre as partes envolvidas em uma ocorrência policial, e acelerar a resolução do fato, sendo que a melhor decisão é construída através da vontade das partes. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 03.

Parte dos(as) policiais partiu da contraposição entre a proposta ideal de Justiça Restaurativa, e a resposta tradicional punitiva: “*inovadora, com foco no problema e não na punição das pessoas*”. E, também, “inovadora”, no sentido de “*enfrentar os desafios do sistema penal brasileiro com uma nova abordagem*”. Por esta perspectiva, frente a um contexto de crise, fracassos e desafios do sistema penal, compreende-se que a instituição e seus operadores reconhecem a necessidade de reformas no campo estatal de administração da justiça e dos conflitos. Nesse sentido, a resposta de adaptação institucional ao contexto tem foco na vontade da vítima através da abordagem restaurativa (GARLAND, 2008).

É um Programa inovador, com enfoque na Justiça Restaurativa, que busca enfrentar os desafios do sistema penal brasileiro com uma nova abordagem. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 04.

Programa inovador que busca atender o foco do problema, e não apenas a punição. Policial Civil Mediador(a) – Colaborador(a) 6

A proposta ideal da JR e da mediação tem sua base principal na ideia de protagonismo dos envolvidos na situação conflitiva. Nesse sentido, um(a) dos(as) policiais referiu: “a gente *transfere para elas, a oportunidade delas conseguirem resolver*”. Ou seja, o(a) policial mediador(a), enquanto representante do Estado e da Polícia Civil, oferece às pessoas a oportunidade de resolução para além do universo penal e jurídico, transferindo o poder e a responsabilidade de decisão. O Programa (ou a resposta policial restaurativa) é apresentado como aquele que propõe ao policial colocar no centro do seu trabalho as pessoas e a administração das situações-problema, e não a investigação com vistas a castigar aquele(a) que cometeu o ilícito. Ou seja, através do Programa, idealmente, o poder de dizer o direito, e de decidir os

rumos do procedimento, seria concedido e/ou devolvido pelo(a) policial mediador(a) às pessoas que procuraram a Polícia. Na construção discursiva de uma das pessoas entrevistadas, isso ocorre em contraposição a audiência realizada nos Juizados Especiais que, em sua percepção, não contempla os interesses e necessidades das pessoas. Desta forma, a percepção de satisfação da comunidade atendida com a atenção, cuidado e consideração, também foi trazida como meio de legitimar esta forma de resposta policial. Nesse sentido:

Eu acho que é uma alternativa muito interessante para as pessoas que procuram solucionar o problema delas. Porque é uma solução. A gente transfere para elas, a oportunidade delas conseguirem resolver. A melhor proposta para elas resolverem. Então, ao invés da gente mandar para o Fórum e ter uma audiência que acaba não atingindo o interesse das partes, a gente consegue ouvir elas e fazer com que elas mesmas tomem a decisão que elas preferem. Elas ficam muito satisfeitas com esse retorno da polícia e ocuidado que a gente tem em dar atenção ao caso dele. De não tratar como mais um caso, mais um procedimento. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.

Outra pessoa entrevistada apresentou o Programa de forma muito similar com que são descritas a JR e a mediação, ou seja, como meio utilizado para a resolução dos conflitos através do diálogo. Assim, o trabalho se justifica por evitar novos conflitos, que possam gerar novas ocorrências policiais.

O Programa Mediar, na minha visão, é um meio utilizado para que as partes envolvidas nos conflitos possam resolver suas divergências utilizando o diálogo, evitando dessa forma conflitos futuros, pois em sua maioria, quase sempre na verdade, as partes não dialogam e o conflito cada vez aumenta, inclusive com vários registros de ocorrências envolvendo as partes (Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02.

Uma das entrevistadas se distinguiu das demais no sentido de descrever o Programa como “*uma oportunidade (para o policial) de vivenciar uma nova experiência*”. Neste ponto, a respondente legitima sua atuação à partir de um aspecto ideológico e transformativo, não só em relação a sua atuação profissional, mas também enquanto indivíduo, que passa a ter um olhar humanizado e respeitoso sobre o outro e, como consequência, sobre a pluralidade da vida em comunidade.

Como uma oportunidade de vivenciar uma nova experiência para a rotina dos envolvidos, seja mediandos ou mediadores. Engana-se quem acha que quem ganha com a mediação policial são apenas demandantes e

demandados, quem mais tem a ganhar são os mediadores. Os mediandos estão envolvidos na espiral do problema e só pensam "naquilo" que os aflige. Já os mediadores têm a oportunidade de aprender dia a dia com os seres humanos, com suas diferenças, crenças, ambiguidades e frustrações. Tal experiência é ímpar. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 05.

3.2.1. De projeto-piloto a programa institucional

Para buscar as origens da iniciativa, entrevistei os idealizadores do Programa, Delegada Sabrina Deffente e Comissário Moyses Prates que, no momento, coordenam o Mediar na qualidade de *Gerente* e *Secretário*, respectivamente. A entrevista foi agendada na Delegacia de Polícia da cidade de Capão da Canoa/RS, que se encontra atualmente sob a titularidade da Delegada Sabrina.

A Delegacia se localiza quase na divisa entre os municípios de Xangri-Lá e Capão, na movimentada Paraguassu, avenida de faixa e sentido duplos, que cruza e interliga diversas praias do litoral norte gaúcho. Quando cheguei, vi uma casa de esquina cinza claro, com telhado branco, recuada e com um estacionamento comprido de paralelepípedo irregular na frente. A fachada da Delegacia possui uma porta dupla de ferro cinza, que dá acesso direto ao atendimento do plantão policial e duas janelas do lado direito. O estacionamento de pedra segue pela lateral da casa, onde há uma fileira de árvores e mais uma porta larga de entrada com rampa de acesso a um pequeno hall. Dali é possível perceber que a casa possui um segundo andar. No hall, um sofá antigo de dois lugares e couro preto divide espaço com uma escada e mais três portas: a direita a sala da investigação, a esquerda o Cartório de Mediação e no meio, uma porta de utilização restrita dos agentes, que leva ao interior da Delegacia.

O Secretário conversou comigo em uma sala nos fundos, de acesso restrito, cedida por uma colega durante o horário de almoço. A sala era pequena com uma mesa de madeira, e muitos arquivos e documentos em prateleiras de ferro. A janela dava para uma espécie de depósito ou garagem, coberto por um telhado transparente, pelo qual passava pouca luz.

Prates é um homem de cabelos brancos, óculos e fala rápida. Eu, ele e a Delegada Sabrina nos conhecemos no Núcleo de Estudos em Mediação da Ajuris, três anos antes desta entrevista e estivemos juntos em outras ocasiões. Procurei deixar claro meu papel ali enquanto pesquisadora e pedi autorização para gravar a entrevista. O Comissário me recebeu muito bem, e sorridente manifestou satisfação.

“A Polícia é uma caixa preta. É importante as pessoas saberem o que acontece aqui. O trabalho que a gente desenvolve.” Comissário Moyses Prates. Diário de campo - Fevereiro de 2019.

Quando perguntei sobre sua função no Programa, compartilhou uma reflexão pessoal a respeito da escolha pela nomenclatura, que levou em consideração sua preocupação com o contexto institucional no que se refere a hierarquia de cargos, e a melhor aceitação da proposta junto a Delegados e colegas.

*“No começo teve aquela discussão...tudo é muito novo, não existia uma estrutura da Polícia Civil. A condição de mediador foi uma coisa assim...construída né? A gente começou quando foi elevada à condição de Programa Mediar através Portaria 168. Foi também expedida a Portaria 169, que colocou a Delegada como Gerente do Programa. Mas só colocou a figura da Autoridade Policial e não criou uma estrutura de apoio. **E nesse meio tempo eu fiquei uma coisa meio híbrida no meio, tu é Mediador, tu é Policial, tu é Secretário...até se questionou qual o nome seria, de repente Coordenador, mas como nós somos uma instituição firmada na hierarquia e disciplina, a gente convencionou, eu e a Delegada Sabrina, do nome ser Secretário. Porque o Secretário é aquele que auxilia. Se eu colocar o nome de Coordenador, eu vou chegar em uma Delegacia do interior e dizer: “Eu sou o Coordenador do Programa”. E aí vão dizer: “Tu é o Coordenador do Programa mas na Delegacia quem manda sou eu”. Então, até para facilitar...tudo pensando na fluidez da proposta, do diálogo, eu digo: “Sou Secretário do Programa e estou aqui para auxiliar. Aí é melhor aceito nos locais (grifo meu).**”*

A fala refere a Portaria 168 de 2014, pela qual foi instituída a mediação no âmbito da Polícia Civil do Estado do RS, e as lacunas que precisaram ser preenchidas, no que se refere a adoção de um programa institucional de viés restaurativo, inédito na instituição.

No mesmo dia, à tarde, a Delegada Sabrina Deffente me recebeu em seu gabinete, localizado no segundo andar da Delegacia. A escada leva até uma porta de madeira antiga. Ao abrir, me deparei com uma sala ampla, comprida e bem iluminada. Pilhas e pilhas de inquéritos, pastas, arquivos e documentos espalhados nas mesas, nas estantes de madeira, estantes de ferro e no chão. Me apresentei para a policial que estava ao lado da porta. Ela sorriu, pediu que eu aguardasse e tirou o telefone do gancho. Minutos depois, a policial disse que a Delegada estava me esperando e apontou para um corredor pequeno ao final da sala, a esquerda.

A Gerente do Mediar me recebeu de pé, com um aperto de mão, se desculpando pelos papéis, que ocupavam mesa, sofá e cadeiras. Pilhas de documentos, arquivos e inquéritos estavam espalhados pela sala. Enquanto sentava, disse que foi difícil agendar a entrevista em meio a alta carga de trabalho. Trocamos

muitas mensagens até que pudéssemos marcar o encontro. Ela é uma mulher com aparência jovem, sorridente e de cabelos longos. Atrás dela, um cartaz grande, com vários brasões da Polícia Civil em preto e branco, ocupava a parede. Me convidou para sentar. Agradei e perguntei se era possível gravar a entrevista. Ela concordou com seriedade, acenando com a cabeça.

A Delegada relatou que, no ano de 2013, trabalhava com o Comissário Prates em uma Delegacia do Município de Canoas/RS, coordenando os denominados Cartórios de Vulneráveis, que ela descreveu como espaços de atendimento policial especializado, para questões envolvendo homofobia, racismo, entre outras relacionadas a indivíduos e grupos considerados socialmente vulneráveis.

Uma queixa frequente que nós tínhamos era de que, estes procedimentos os quais nós elaborávamos os termos circunstanciados, quando chegavam no poder judiciário era feita uma audiência muito rápida, onde eles não tinham oportunidade de expor seus dramas, os seus problemas, os seus sentimentos, e acabava gerando uma pena de cesta básica, enfim, e que não resolvia a situação entre eles e muitas vezes até agravava o problema. Porque, da nossa experiência, a gente sabe, a vítima num termo circunstanciado, muitas vezes ela é a que primeiro chegou na Delegacia. E não necessariamente a pessoa que de fato é vítima. Então isso acabava muitas vezes gerando um desconforto maior ainda naquela relação, porque, a outra pessoa que se sentia também vítima, acabava ganhando uma pena e isso gerava uma revolta, e isso agravava o conflito e isso gerava um espiral que sabe se deus onde é que iria terminar. Então surgiu a ideia de nós criarmos um Programa onde nós pudéssemos de fato tratar essa relação. Dar voz a estas pessoas, que elas pudessem falar dos seus reais sentimentos e pudessem elas próprias encontrar uma forma de recompor aquela situação. E assim surgiu o Programa Mediar. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

Da construção discursiva de Sabrina, tem-se que o Programa e, por consequência, a resposta restaurativa, surgiu à partir de uma ideia de ineficiência do método tradicional de administração dos conflitos menores, através dos Juizados Especiais, e da percepção de revolta dos envolvidos com a escalada da situação conflitiva, como resultado da resposta estatal inadequada.

São ocorrências que, por serem consideradas de menor potencial ofensivo muitas vezes acabam ficando nas gavetas das delegacias, E a gente percebeu trabalhando com estes grupos, da dificuldade que eles tinham de procurar uma Delegacia e relatar os seus dramas pessoais e de que como isso não era tratado, acabava havendo um índice muito grande de reincidência. E isso acabava gerando um desconforto grande dentro da Delegacia porque acabava sendo o que a gente costuma a brincar “os clientes da casa”, aquelas pessoas que acabam se tornando os chatos da Delegacia porque, como a reincidência é muito grande elas estão sempre presentes ali, com uma nova queixa, um novo problema, sempre referente aquela mesma situação. Então, na época, eu e o comissário Prates, a gente

estudava já sobre a justiça restaurativa, e surgiu a ideia de nós tentarmos então, desenvolver um Programa de Mediação de conflitos onde a gente pudesse dar voz a estas pessoas. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

Neste ponto, a Delegada expõe que os idealizadores do Programa perceberam que a falta de atenção da polícia aos conflitos menores, somada a falta de efetividade dos Juizados no tratamento das questões, tinham como consequência a reincidência, que aqui significa os registros reiterados envolvendo as mesmas partes e a mesma situação conflitiva (“os *clientes da casa*”).

Certa ocasião, no Cartório de Vulneráveis, durante atendimento de um caso entre vizinhos envolvendo homofobia, a Delegada e o Comissário consideraram que a mediação seria a forma mais adequada de tratar a questão. No seu discurso, isso se justifica pela manifestação das vítimas, que expressaram a necessidade de conversar para que a ofensora pudesse compreender os danos que causou com a sua atitude, de forma a não repeti-la. Além disso, ambos entrevistados referiram que, na época (2013), eles estavam realizando um curso pelo portal de Educação à Distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que se constituiu fundamental para que tivessem acesso à informação sobre mediação e Justiça Restaurativa.

Quando a gente fez os cursos foi buscando ampliar o conhecimento e a visão, mas também porque aqueles cursos pontuavam para promoção. Então a gente fazia tudo que era curso. Mas a mediação de conflitos foi uma coisa que despertou, porque na realidade a gente sempre viu que as pessoas necessitam mesmo é de voz para falar, né? E a mediação oportuniza isso. Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

*Então, em uma certa oportunidade, teve um caso que nós atendemos um casal homossexual. E eles gostaram muito da acolhida pelo fato de terem sido atendido em separado, um acolhimento melhor. Mas eles queriam a oportunidade de resolver e esclarecer falando com a outra parte. **Como nós havíamos feito um curso de mediação nós pensamos: o que ele quer é uma mediação! Porque ele disse assim: “Eu quero falar para ela, eu quero que ela entenda o quanto aquilo me fez sofrer. Eu aceito as desculpas mas eu não quero nada de dinheiro, eu só quero que ela entenda e não repita mais isso com ninguém” (...)** Eu disse: **ó Delegada, quem sabe a gente faz uma mediação. Aí a gente começou a pesquisar e viu que em outros locais do país já tinha um Programa de Mediação da Polícia Civil. Em Minas Gerais tinha. Aí entramos em contato com Minas Gerais. Esse caso desse casal homossexual foi a primeira mediação que a gente fez.** Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.*

Nos Estados Unidos da década de 60, o conceito de polícia comunitária teve sua origem, da mesma forma, a partir da pauta de grupos identitários considerados desviantes, socialmente vulneráveis e estereotipados (MELLO; MUNIZ, 2009). Foram

os gays, negros, mulheres e hippies, em oposição a Guerra do Vietnã nos Estados Unidos, que inspiraram estudos acadêmicos sobre a necessidade de uma resposta da polícia oposta ao caráter repressivo, com abordagem humanizada. Assim, a polícia comunitária, de proximidade e diálogo com a comunidade, com foco na prevenção de conflitos e da escalada conflitiva; é hoje praticada em muitos países do mundo, com variações de acordo com a cultura e sensibilidades jurídicas locais (MELLO; MUNIZ, 2009).

A percepção de sucesso da prática da mediação no caso referido se deu, na percepção dos entrevistados, pela satisfação manifestada pelas pessoas atendidas, e o encerramento do caso sem novos registros de ocorrência no período monitorado (2 meses). Essa percepção se constituiu um elemento motivador para o desenvolvimento de um projeto de mediação e JR em âmbito policial.

Desta forma, Sabrina e Prates passaram a pesquisar, por conta própria, experiências restaurativas e autocompositivas no âmbito da Polícia Judiciária, dentro e fora do Brasil. O Programa Mediar MG, da Polícia de Minas Gerais, foi considerada a experiência mais próxima da realidade da Polícia Civil gaúcha. Assim, decidiram escrever um projeto e apresentaram ao então Chefe de Polícia (2013), Delegado Ranolfo Vieira Júnior que, anos depois, veio a tornar-se Vice-governador do Estado (2018).

O Chefe sugeriu que os agentes fossem a Belo Horizonte/MG, para que pudessem conhecer *in loco* o Mediar MG e colher elementos para estruturar a mediação nas Delegacias de todo o Estado. No retorno, adequaram partes do projeto, e deram início a experiência no Cartório de Vulneráveis da Delegacia de Canoas/RS. Ao final de nove meses, elaboraram um relatório e apresentaram os dados a Chefia.

O Delegado tinha um histórico na Polícia de ser um dos **mais “linha de frente”**, como a gente diz né? Ele fez a carreira dele toda no DEIC. Então a gente tava receoso que ele não entendesse muito bem o propósito do nosso programa. **Mas os resultados foram muito bons. Nós temos um índice de reincidência em torno de 1%, não chega a 1% na verdade. E isso provou, que aquele alto grau de reincidência que nós tínhamos era justamente porque as relações não eram tratadas. Papel não trata relação. E era só o que nós fazíamos: colocar aqueles problemas em um papel, que chegavam no judiciário e se estipulava uma penalidade. E, como eu disse, muitas vezes gerava ainda mais revolta. Então, a partir do momento que a gente abriu esse espaço para as pessoas, para que elas pudessem descobrir, qual seria a melhor solução para aquele problema delas, a**

reincidência nunca chegou a 1% em nenhum dos núcleos que nós temos até hoje. Então essa, para nós, foi a prova que o faltava, de fato, era oportunizar as pessoas a falar. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

A fala da Delegada refere às divisões internas da instituição, e os *linhas de frente* como um dos grupos que a compõe. Compreende-se que estas divisões são diretamente relacionadas a forma com que o policial compreende o *verdadeiro* trabalho da polícia, ou seja, aquele que o constitui enquanto profissional, e que lhe confere valor. Essa divisão interna é identificada em pesquisas realizadas em outras culturas jurídicas e judiciárias (MONJARDET, 2002), e também na Polícia Civil do Rio Grande do Sul (HAGEN, 2005).

A construção discursiva sustenta a ideia de que o Programa, e por consequência a resposta restaurativa, possui como um dos principais objetivos institucionais a redução do número de registros de ocorrências nas Delegacias, que se relaciona, neste caso, a eficiência operacional. Ou seja, mesmo o Chefe sendo *linha de frente*, os números apresentados pelo projeto acabam por legitimar sua incorporação enquanto Programa institucional.

Eu acho que ele aproxima a polícia da sociedade, eu acho que ele humaniza a polícia para a sociedade, e eu acho que ele diminui a reincidência e, para mim, isso é fundamental. Foi o objetivo pelo qual ele foi criado, e é o objetivo que ele tem alcançado com muito mérito. As pessoas que passam pelo Programa Mediar, dificilmente retornam na Delegacia. Eu acho que isso é um mérito. É a prova de que o Programa Mediar não só resolve o problema das pessoas, mas educa as pessoas para a sociedade, para aprender que o diálogo é possível. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019.

Dos casos atendidos nos Cartórios de Mediação, apenas 1% voltaram a apresentar conflito, escalada ou novos registros de ocorrência. A mensuração é realizada a partir do monitoramento do caso pela Polícia, pelo período de 3 meses após a resposta restaurativa, que pode se dar pela mediação, ou apenas pelo atendimento individual da pessoa demandante, seguido de monitoramento. Segundo os Coordenadores do Programa, o prazo de 60 dias foi escolhido porque estudos realizados pelo Programa Mediar MG, que serviram de base para a implementação do Programa gaúcho, apontaram que, a maioria dos retornos de registros de ocorrência envolvendo as mesmas pessoas em conflito, ocorre em um intervalo de até sessenta dias depois do fato ou registro principal.

A porcentagem é apresentada, nesse sentido, como “*a prova que faltava*” para a consolidação do projeto-piloto como um programa institucional. Além disso, sustentar a ideia dos entrevistados de que o diálogo e o olhar humano é a maneira mais adequada de tratar os conflitos relacionais cotidianos que chegam até a polícia (“*Papel não trata relação*”).

Pelos números, têm-se que a resposta restaurativa dada pelos policiais causa impacto na situação conflitiva, cessando ou reduzindo os registros e a escalada violenta, ainda que não se tenha certeza quais elementos estão diretamente relacionados a este resultado. Para isso compreende-se fundamental um estudo futuro voltado às pessoas atendidas pelo programa, e suas percepções sobre: a abordagem policial restaurativa, o procedimento de mediação policial, sobre sua interação com o policial mediador, e os reflexos disso na imagem institucional da polícia, na sensação de segurança, no encerramento da escalada conflitiva pós-atendimento, entre outros aspectos. Acredita-se que, assim, é possível investigar, com mais embasamento, os números de reincidência do Programa Mediar, que são incrivelmente baixos.

3.2.2 Polícia Restaurativa nas escolas: Mediar e a Galera do Bem

O Projeto Mediar e a Galera do Bem é uma iniciativa que faz parte do Programa Mediar RS, e tem o objetivo institucional de “*consolidar a Instituição Polícia Civil como órgão garantidor de direitos*” e prevenir os conflitos no ambiente escolar. Policiais, em regra a Gerente e/ou Secretário do Programa acompanhados de um ou mais policiais lotados em Delegacia próxima a Escola, capacitam professores, orientadores educacionais e líderes de turma das escolas da rede pública de ensino, para a utilização de princípios restaurativos e da mediação de conflito.

A capacitação tem carga horária de 8 horas. Na ocasião, é apresentado a escola o chamado “Padrinho” ou “Madrinha Mediador(a)”, um(a) policial capacitado(a) em mediação que dará suporte contínuo aos mediadores escolares participando em reuniões na escola. A iniciativa também busca estimular a utilização da perspectiva restaurativa para o trato de infrações penais envolvendo alunos, trazidas ao conhecimento da Polícia Civil, possibilitando a realização da mediação nos moldes do Programa Mediar/RS, através de trabalho em rede, com a parceria do Ministério Público, Conselho Tutelar, entre outros.

Até agosto de 2018, conforme informativo do Programa Mediar, os policiais realizaram formação em escolas públicas nas cidades gaúchas de: São Luiz Gonzaga, Salto do Jacuí, Gravataí, Cruz Alta, Capão da Canoa, Osório. É possível encontrar amplo material de divulgação na imprensa, oficial ou não oficial sobre as formações.

O site da Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar do Governo do Estado do RS (<https://cipave.rs.gov.br>), do qual o Projeto também faz parte, é um deles. Nas fotos, formação realizada nas cidades de São Luiz Gonzaga (RS) e Cruz Alta (RS):



3.2.3 Institucionalização: a Portaria 164/2014 e as posições institucionais no campo estatal

Em 2014 o Mediar RS passou de projeto a programa institucional através da publicação da Portaria 168, que “*institui e estabelece as diretrizes para o PROGRAMA MEDIAR/RS – Mediação de Conflitos no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio Grande de Sul*” (ANEXO). A normativa se fundamenta no direito fundamental ao acesso à justiça (Art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal); nas Resoluções da ONU que encorajam e estabelecem diretrizes para Programas de JR e mediação em âmbito penal nos países membros (1999/26, 2000/14 e 2002/12), e no II Pacto Republicano

de Estado, firmado em 2009 entre Executivo, Legislativo e Judiciário, por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.

A normativa possui apenas oito artigos, e conceitualiza a mediação como um procedimento extrajudicial, ou seja, uma forma de resolver os conflitos antes do processo judicial e alternativo a este. O diálogo e a alteração do padrão de discussão³⁵ entre as pessoas envolvidas, é realizado com o auxílio do policial civil mediador.

Art. 2º A Mediação de Conflitos consiste em um método de Resolução Alternativa de Disputas (RAD), de caráter extrajudicial, no qual as pessoas envolvidas, através da conversação e alteração do padrão de discussão, têm a possibilidade de solucionar seus conflitos com auxílio de um facilitador, denominado mediador. Portaria 164 de 2014 - Gabinete do Chefe de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

Conforme relato dos(as) entrevistados, o projeto-piloto e o Programa receberam apoio das demais instituições integrantes da Administração da Justiça, e de órgãos que trabalham em rede, como o Conselho Tutelar.

Desde o começo a gente sempre foi bem acolhido. Não posso dizer que a gente teve resistência. Porque em todos os locais que a gente ia...isso foi uma das coisas que mais animou. A gente ver que no momento que a gente sai de dentro da nossa caixinha e a gente vai procurar o outro, parece que o outro estava só esperando que tu fosse lá. (...) E a primeira pessoa que nós apresentamos (o projeto) foi para o Juiz Diretor do Foro de Canoas da época. E ele foi extremamente receptivo e fez só uma pergunta: “Isso é em cima do procedimento instaurado né?” É aquela preocupação que se tem da transparência. O controle externo do Ministério Público se dá em cima dos procedimentos instaurados, então ele queria saber isso. “Só não deixem de falar com o Ministério Público”, ele disse. Sem nenhum tipo de reserva, tranquilo, tipo assim, “porque não estavam fazendo isso antes?” Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019 (grifo nosso).

*Conversando com outros entes como o Conselho Tutelar que sempre trazia demandas lá na Delegacia, se mostrou interessado também por essa possibilidade de resolução pelo diálogo. **E os Conselheiros Tutelares de Canoas nos indicaram para o Prêmio de boas práticas da Ajuris, foi a primeira indicação que teve.** E daí a Dra. Andreia Weickert, juíza, que estava fazendo a fiscalização sobre os inscritos, ela foi até a Delegacia e conheceu o Programa, apoiou, achou demais e tal. E aí começou uma aproximação mais intensa com o Poder Judiciário.* Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019 (grifo nosso).

³⁵A alteração de padrão narrativo dos mediandos, com o objetivo de construção conjunta de uma terceira narrativa sobre o conflito, e, por consequência, um novo olhar sobre ele, faz referência a Escola Circular Narrativa de Mediação.

Eu acho que a gente chegou na Justiça Penal em um ponto de dividir responsabilidades, sabe? Eu acho que o sistema vigente provou que como tá não dá, sabe? Então, eu acho que todas as instituições estão conscientes, hoje, que temos que nos ajudar para buscar alternativas, porque a forma como tá exposta a persecução penal, ela tá em colapso. Ninguém mais dá conta do seu próprio serviço. Então, se nós não buscarmos juntos uma alternativa, e eu acho que até disso daí, vem a aceitação das outras instituições ao Programa (Mediar). Porque todos estão conscientes de que fazendo igual, não se consegue o diferente. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019 (grifo nosso).

A fala da Delegada relaciona a aceitação das outras instituições a uma percepção de reconhecimento coletivo da administração da justiça penal no que se refere a necessidade de reformas nas respostas estatais e em modus operandi que tem se mostrado ineficiente e ineficaz (GARLAND, 2008).

Sobre o Ministério Público em específico, a Delegada referiu resistência por parte de alguns operadores, que ela atribui a falta de entendimento ou informação, em especial, no que se refere as competências de um e de outro órgão no interior do sistema. Nesse sentido, em 2016, foi aberto um expediente no Ministério Público do RS, a partir de um pedido da Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial, que solicitava a Procuradoria Geral orientações sobre a *posição institucional* a ser adotada a respeito do Programa Mediar RS.

Durante pesquisa de campo, tive acesso a um dos pareceres deste expediente, escrito pelo então Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal, Promotor Luciano Vaccaro. O parecer foi entregue a delegados(as), policiais em formação, e integrantes de outras instituições, promotores(as) e magistrados(as) de todo o Estado, com o fim de legitimar a iniciativa no interior da própria instituição, e junto às demais agências que administram a justiça.

No documento, Vaccari compara o Mediar RS aos Núcleos Especiais Criminais da Polícia Judiciária de São Paulo (NECRIMS) que, da mesma forma, realizam autocomposição em âmbito policial, ressaltando o *caráter preventivo* da abordagem policial e a *voluntariedade dos participantes*. Um ponto de destaque na fundamentação, que corrobora com a fala da Delegada, e pode ser usado para exemplificar as disputas internas do campo jurídico, se refere a explicação de que o Programa não interfere nas atividades privativas do Poder Judiciário e do Ministério Público, uma vez que todos os acordos devem passar pela apreciação do(a) promotor(a) e, posteriormente, podem ser homologados ou não pelo magistrado(a).

Ou seja, ainda que a Polícia Civil se torne um espaço de administração e resolução de conflitos, com a formalização de acordos que dão fim aos procedimentos, isto é realizado sem interferência nos poderes das demais instituições do campo estatal de administração da justiça penal, e somente sob sua chancela.

Nessa linha, o Promotor refere que não se trata de uma audiência com o objetivo de oferecer uma transação penal³⁶, e sim de “*possibilitar o diálogo entre as partes para que possam encontrar uma melhor solução para conflito*”. Assim, reafirma o discurso dominante de institucionalização dos meios consensuais e restaurativos, como forma de contribuir para a desjudicializar os conflitos, aumentar a confiança nas instituições públicas e a efetividade da justiça. Conforme o parecer, os métodos autocompositivos em âmbito penal tem o potencial de auxiliar na concretização de princípio e direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana, o acesso à justiça e o exercício da cidadania. O expediente administrativo, ao final, foi favorável no sentido de que o MP deveria adotar a posição institucional de apoiar e contribuir para a implementação e realização do Programa Mediar RS, o que, conforme os entrevistados, vem ocorrendo.

3.2.4 Números oficiais

Do início do projeto-piloto, em agosto de 2013, à outubro de 2019, 4035³⁷ (quatro mil e trinta e cinco) registros de ocorrência passaram pelo Programa Mediar, com menos de 1% de reincidência. Neste número (4035) são compreendidos todos os casos em que houve assinatura do *Termo de Adesão ao Programa*. Ou seja, nos casos em que houve mediação com acordo (mediação direta, por audiência conjunta, ou indireta, por audiências individuais), e, ainda, os casos de adesão ao Programa na modalidade de monitoramento, que receberam atendimento restaurativo. Cumpre referir que, internamente, os monitoramentos são tratados pela Polícia como mediações, portanto, na divulgação oficial é possível observar a referência a 4.045

³⁶ No contexto da Lei 9.099, que trata dos conflitos de menor potencial ofensivo de competência dos Juizados Especiais Criminais, a transação penal (art. 76) consiste em uma oferta feita pelo MP a pessoa ofensora, realizada após a tentativa de composição entre as partes, e antes do processo criminal. É uma espécie de acordo que extingue a punibilidade e o processo, caso esta ofensora preencha certos requisitos legais, em troca de uma pena restritiva de direitos ou multa, como por exemplo a prestação de serviços à comunidade e o pagamento de cestas básicas.

³⁷ Dados fornecidos pela Gerência do Programa Mediar RS em dezembro de 2019, que contabilizava os casos atendidos pelo Programa até outubro de 2019

mediações realizadas, ainda que não se trate do procedimento em si. Esta pesquisa considerou adequado apresentar a mediação e o monitoramento como respostas policiais separadas e distintas, ainda que de viés restaurativo, uma vez que ambas são guiadas pelos mesmo ideário e fazem parte da realização do Programa restaurativo em âmbito policial.

.Assim, de janeiro a outubro de 2019, 1814 ocorrências haviam recebido tratamento policial restaurativo, nos 54 Cartórios de Mediação instalados em Delegacias de todo o Estado. Cumpre referir que destes 54, 16 não haviam registrado, até o momento, nenhum fluxo de atendimento (0), e outros 16, um fluxo menor que um atendimento por mês³⁸ (12). O número mais expressivo de trabalho (446) se refere ao Cartório de Capão da Canoa/RS, que é coordenado pela Delegada idealizadora do Programa e, além disso, realiza uma força-tarefa do Mediar nos meses de janeiro de fevereiro, uma espécie de mutirão, que conta com policiais civis mediadores de diferentes partes do Estado e faz parte da Operação Verão³⁹.

Quadro 4 – Número de ocorrências atendidas pelos Cartórios de Mediação no RS (por cidade)

N.º	DELEGACIA	TOTAL
1	SAO SEBASTIAO DO CAI	82
2	SANTA ROSA - Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento (DPPA)	13
3	ERECHIM - DPPA	0
4	ERECHIM - Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM)	0

³⁸ Cumpre referir que os Núcleos de Ibirubá e Ijuí foram aberto em 2019, ambos no mês de junho. Até outubro (quatro meses depois), o Cartório de Ibirubá teve dois registros de atendimento e o de Ijuí, cinco registros.

³⁹ A Operação Verão se trata de um reforço do efetivo policial no Litoral Norte, Serra e Costa Doce, que ocorre anualmente nos meses de veraneio, uma vez que há um aumento no fluxo de pessoas nestas regiões e, por consequência, a ocorrência de conflitos cotidianos. Conforme informação oficial do Governo do Estado do RS, homens e mulheres do Corpo de Bombeiros, Brigada Militar, Polícia Civil, Instituto-Geral de Perícias e do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) reforçam ações de policiamento, fiscalização, salvamento e prevenção. Fonte: <<https://estado.rs.gov.br/>>.

5	SANTANA LIVRAMENTO	42
6	GUARANI DAS MISSÕES	18
7	PANAMBI	10
8	SANTA CRUZ DO SUL - DPPA	123
9	SANTA CRUZ DO SUL - DEAM	14
10	LAJEADO - DPPA	0
11	TAQUARA	227
12	GRAMADO	17
13	ITAQUI	3
14	TRES PASSOS	2
15	CAPÃO DA CANOA	446
16	IMBÉ	143
17	IJUÍ - 26ª DELEGACIA DE POLÍCIA REGIONAL (DPR)	5
18	SÃO LUIZ GONZAGA - DELEGACIA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (DPCA)	46
19	CAMAQUÃ	12
20	SANTA MARIA - DPPA	37
21	RESTINGA SECA	0
22	SÃO PEDRO DO SUL	8
23	CRUZ ALTA - 01 DELEGACIA DE POLÍCIA (DP) E E DPPA	126

24	CASCA	0
25	RIO GRANDE - 03 DP	0
26	RIO GRANDE - DEAM	0
27	BENTO GONCALVES - DEAM	4
28	BENTO GONCALVES - DPPA	17
29	VERANÓPOLIS	49
30	VIAMÃO - DEAM	8
31	ELDORADO DO SUL	19
32	CANOAS - 04 DP	37
33	NOVO HAMBURGO - DEAM	37
34	SAPIRANGA	0
35	PORTO ALEGRE - DELEGACIA DE PROTEÇÃO IDOSO	0
36	PORTO ALEGRE - DEAM	2
37	PORTO ALEGRE - CENTRAL DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS	63
38	SANTA MARIA - DEAM	48
39	IVORÁ	0
40	ALEGRETE	55
41	CARAZINHO	10
42	GRAVATAÍ	0

43	GRAVATAÍ - 01 DP	0
44	URUGUAIANA - DEAM	64
45	PAROBÉ	0
46	CANELA	3
47	DIVISÃO DE CRIMES DE TRÂNSITO DELEGACIA DE LESÕES CORPORAIS DE TRÂNSITO	0
48	MOSTARDAS	6
49	SOLEDADE	0
50	SALTO DO JACUÍ	11
51	CAIBATÉ	1
52	IBIRUBÁ	2
53	TAQUARUÇU DO SUL	0
54	ROSÁRIO DO SUL	4
	TOTAL	1814

Fonte: Elaboração da autora à partir dos dados fornecidos pelo Programa Mediar RS da Polícia Civil.

Até dezembro de 2018, o número de atendimentos era contabilizado manualmente pela Gerência do Programa, que recebia relatórios informativos de cada um dos Cartórios de Mediação do Estado. No final de 2018 e início de 2019, com a implementação do novo Sistema informatizado da Polícia Judiciária (SPJ), estes registros passaram a ser integrados e realizados diretamente pelos Delegados(as) e policiais mediadores via sistema. O SPJ tem dados compartilhados com o Judiciário, com vistas a trazer mais controle e transparência no acompanhamento dos casos que tramitam nos dois órgãos.

3.2.5 Tipos de conflitos abrangidos

Conforme a normativa 168/2014, a Polícia Civil passa a aplicar a técnica da mediação de conflitos para os casos que tratem de infrações penais: a) cuja ação penal seja disponível, b) sejam passíveis de composição entre as partes, e c) que tratem de relações continuadas, ou seja, relações onde as partes possuam uma convivência mútua, como, por exemplo, relações de vizinhança e coleguismo (Art. 3º).

A disponibilidade da ação penal (Art. 104, 105 e 106 do Código Penal) se relaciona a previsão normativa que dá ao ofendido a escolha de renunciar ao seu direito de queixa. Ou seja, se refere ao poder da pessoa demandante de não exercer o seu direito, desistindo do procedimento por inércia ou perdão ao ofendido, se houver concordância. A renúncia em âmbito penal não exclui a indenização pelos danos causados na esfera cível.

Por sua vez, a referência constante na Portaria sobre *infrações penais passíveis de composição*, abre uma porta para interpretações subjetivas. Na prática foi possível observar que, ainda que o crime não seja de baixo potencial ofensivo, se considerado passível de composição pela pessoa do Delegado ou do policial, poderá ser abarcado pelo Programa. Nesse sentido, fala do Secretário:

É o que a gente sempre fala: a gente não trabalha com crimes a gente trabalha com relações. Então a análise que é feita, tanto pelo Mediador quanto pelo Delegado, a gente verifica se aquele fato se deu em uma relação, e que tipo de relação foi essa e qual é o tipo de mediação que a gente vai ofertar para atender aquele conflito. Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - fevereiro de 2019.

O que é passível de mediação, portanto, é, nesse sentido, aquilo que os Delegados e policiais (após investigação prévia, análise do caso e conversa com demandante e demandado) consideram que pode ser *resolvido através do diálogo*. A análise policial é confirmada ou não pela chancela do MP e do Judiciário, quando recebem o caso para parecer a homologação.

Alguém registra que existe uma infiltração no apartamento do vizinho sobre o seu, não há um crime, dano. Não se pode falar de dano com uma infiltração, mas ali não tá tendo um crime mas tem um conflito, porque uma parte está insatisfeita com a situação e de repente já procurou o vizinho, o vizinho disse que não era com ele. Então a polícia pode ser chamada a intervir. Se ele disser, eu gostaria que tu falasse com o vizinho, então a gente instaura o

procedimento para poder atender aquele caso. Então, a grande maioria é a partir daí. (...) **Porque tu fazes uma análise de classificação então tu verificas que são casos ali que, dentro da nossa ótica, é passível de mediação. É aquilo que pode ser resolvido, em tese, pelo diálogo. E esse é o princípio norteador.** Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - fevereiro de 2019.

A problemática envolve vários aspectos, em especial, relacionados aos parâmetros de classificação de casos e pessoas passíveis de mediação ou da resposta policial restaurativa. A mediação e a JR propõe que o conflito seja visto de uma forma mais ampla, para além do recorte jurídico, o que possibilita uma abordagem que englobe diferentes aspectos. E, além disso, possibilita que as pessoas e suas relações sejam colocadas no centro da questão, ao invés das teses, conceitos e atores jurídicos.

Ao mesmo tempo esta classificação de casos com base em um parâmetro subjetivo, se relaciona a uma distribuição de justiça e resposta estatal aos conflitos, e que podem adquirir parâmetros desiguais (KANT DE LIMA, 1999), a depender da visão dos operadores. Da mesma forma, ocorre com o encaminhamento dos casos para mediação no Poder Judiciário. Ou seja, como os operadores (Delegados, Policiais, Magistrados, Servidores, entre outros) possuem visões distintas sobre o que é adequado para cada conflito, e como não há estrutura suficiente para atender todas as demandas, não há um padrão de encaminhamento dos casos. Isso reflete no tratamento distinto entre pessoas com casos similares pelos agentes do Estado. Compreende-se que esta análise também leva em consideração aspectos subjetivos como gênero, situação econômica, raça, patrimônio envolvido na causa, entre outros (KANT DE LIMA, 1999).

Conforme a normativa policial, não são abarcados pelo Programa os casos que envolvam crianças e adolescentes, bem como aqueles nos quais houve deferimento de Medidas Protetivas, e, ainda aqueles que os antecedentes criminais ou a condição pessoal das partes não recomendem a realização da mediação. Na prática, apesar da restrição da Portaria 168/14, presenciei durante observação um caso envolvendo adolescentes, no qual foi realizada uma mediação em audiência conjunta, com a demandante (vice-diretora de Escola) e os demandados, adolescentes (alunos) e responsáveis. Descrevo o caso com detalhes no tópico sobre a audiência conjunta de mediação. Da mesma forma, o projeto Mediar e a Galera do Bem, vinculado ao programa, que também será descrito posteriormente, trabalha com mediação nas

escolas e questões envolvendo jovens infratores. Dos dados fornecidos pela Coordenação do Programa, também é possível verificar que a Delegacia de São Luiz Gonzaga possui um só núcleo de mediação, instalado na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente.

A mediação em âmbito penal com adolescentes é largamente utilizada em outros países (PALLAMOLLA, 2012, ROCHA, 2018) em especial, como já referido, porque se considera positiva a abordagem restaurativa antes do processo de estigmatização pelo qual passa o infrator em sociedade (ZEHER, 2015). Nesse ponto, verifica-se que a normativa não acompanha a prática restaurativa policial.

Para investigação dos tipos de conflitos abarcados pelo Programa, além da observação, também importante apresentar a fala dos policiais mediadores quando questionados sobre que tipo de casos atendem nos Cartórios de Mediação e recebem a resposta policial restaurativa:

*Na verdade atendemos grande parte das **situações corriqueiras nas Delegacias**, como casos de injúria, difamação, ameaças, ofensa a integridade física, dano, etc. Situações que envolvem principalmente **vizinhos, conhecidos, cônjuges**. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02 (grifo nosso).*

*Questões de **família, de vizinhos, de locadores e locatários**, entre outras. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 06 (grifo nosso).*

*Algumas questões criminais, **normalmente de pequeno potencial ofensivo**, mas **sobretudo questões pessoais e de convivência**. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 05 (grifo nosso).*

*Delitos abrangidos pela **lei 9099, violência de gênero que não tenha medidas protetivas de urgência**. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 07.*

*Atende **conflitos de relações continuadas, casos de família que vai continuar tendo a convivência, casos de vizinhos que vão continuar convivendo também**. Mas também já atendemos **casos de trânsito**, na hora da briga um começa a acusar o outro, não se resolvem, a gente chama aqui na Delegacia eles conseguem conversar e às vezes **acertarem o pagamento**. Algumas apropriações indébitas também que as vezes não tem uma relação continuada mas, teve uma discussão, um acaba pegando algo do outro. E a gente consegue fazer eles conversarem e chegarem em um ponto que fique bom para as duas partes. Então a gente atua em bastante casos diferentes, tem bastante dinâmica - Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.*

É possível observar no discurso dos(as) policiais a preponderância da utilização da resposta policial restaurativa nos conflitos cotidianos, decorrentes de relações pessoais, e de convivência continuada no espaço e tempo. Observa-se, ainda, a ocorrência de atendimento de casos com repercussão cível e patrimonial, como conflitos decorrentes dos contratos de locação e danos causados pela colisão de veículos. Cumpre destacar, ainda, o enquadramento dos casos na lei dos Juizados Especiais (9.099) e, ainda que não seja objeto deste estudo, a referência a casos de violência de gênero. Neste caso, a resposta restaurativa se restringe ao monitoramento do caso pela Polícia, uma vez que somente podem ser encaminhados ao Cartório quando as vítimas têm negado seu pedido de proteção⁴⁰ pelo Poder Judiciário.

3.2.6 Metodologia

O atendimento restaurativo e a mediação realizados pela Polícia Civil do RS se fundamenta nas normativas da ONU, que encorajam a adoção da JR e da mediação em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, inclusive, na polícia (2002/12). Possui forte influência teórica do sociólogo Howard Zehr (2015), e dos manuais do Poder Judiciário, no entanto, opta pela mediação como forma de realização da JR, ao invés dos círculos.

A mediação é um meio, é a forma, e a Justiça Restaurativa é o conteúdo. Então a maneira do Estado se inserir numa relação entre duas partes, é através da mediação. Porque daí o policial vem com seu preparo, atuando como um facilitador do diálogo entre as partes. Então, por isso a mediação. Tu te insere no meio deste conflito, da relação, para facilitar o diálogo através do diálogo e alcançar a restauração. E por aí, ser feita a justiça das partes, o que é bom para elas e não pra ti. Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - fevereiro de 2019.

⁴⁰Conforme artigo 22 da Lei Maria da Penha (11.340/2006): Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes **medidas protetivas de urgência**, entre outras: I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III - proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios (**grifo nosso**).

Conforme a Gerente do Programa, de início, adotou-se um modelo com inspiração na escola transformativa de mediação, que tem como objetivo a transformação das relações e não o acordo. Com a prática cotidiana, os agentes consideraram que o modelo não seria adequado no âmbito policial, frente a pluralidade de situações conflitivas, algumas delas envolvendo pessoas sem vínculo, e com foco na restauração do dano patrimonial, como os acidentes de trânsito, por exemplo.

*E aí então a gente ficava restrito a casos de relações de continuidade mas havia casos de pessoas que não se conheciam e tiveram um conflito casual, um encontro, uma situação casual que vivenciaram juntas e aí a gente não tinha ideia de como trabalhar a relação se não havia uma relação anterior. Então a gente percebeu que aquele modelo, ele era insuficiente porque ele atendia uma parte e não a totalidade das demandas que acontecem na nossa sociedade. E também foi daí que a gente começou a ampliar, e estudando, a gente foi verificando outros modelos, de Harvard, da Sarah Coob que estava de aniversário ontem (risadas). **E aí optamos pelo estratégico do Calcaterra porque a gente tem que pensar que nós, como ente público...nós temos que atender a demanda da população da maneira que ela surge e não, querer encaixar as relações sociais no modelo da polícia.** Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - fevereiro de 2019.*

*Na realidade, o Calcaterra teve uma grande sacada que ele adequa a mediação a relação. Então, por exemplo, se existe uma relação, um acidente de trânsito, por exemplo, às vezes a pessoa notícia na Delegacia como modo de se preservar. Uma fuga de local de acidente, deixou o carro no shopping. E aí o cara vai lá, faz uma manobra, bate e amassa o teu carro. Aí tu vai lá no shopping, pega a filmagem e verifica: "olha o veículo que bateu no meu carro é placa tal". As pessoas vem na Delegacia registrar ocorrência de fuga de local de acidente. E aí, tá ali o fato. **Ponto, tá lá o corpo estendido no chão, a polícia tem que fazer alguma coisa.** Tem que identificar quem é quem não é. O princípio sempre é mesmo em cada um dos modelos, atender as necessidades e interesses das partes. E aí, no caso, um só quer uma reparação. Ele não tem o que resgatar, uma relação anterior. De repente um é de Santa Catarina e o outro é de São Luiz Gonzaga, quer dizer, nunca mais vão se ver na vida, Então o objetivo é bem simples, reparar o dano ponto. Aí a gente vai trabalhar dentro dessa linguagem, objetiva. Tu não precisa entrar em quanto tempo se conhecem ou o que aquilo ali feriu dos seus sentimentos.. .Quer dizer, nem sentimento feriu, feriu o bolso. Então uma relação de família, uma relação de filhos, de irmãos que muitas vezes vinte anos que não se falavam, aí tem muito sentimento envolvido. Então tu tem que usar um modelo transformativo. Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - fevereiro de 2019.*

Como base metodológica para a mediação policial, a polícia civil gaúcha apresenta a escola estratégica, modelo do jurista argentino Ruben Calcaterra, que se constitui mais uma premissa do que um modelo propriamente dito, eis que defende

que a abordagem do mediador deve se dar de acordo com a natureza do conflito em questão.

3.3 O(A) POLICIAL CIVIL MEDIADOR(A)

Art. 2º (...) Parágrafo único – O Mediador é um terceiro imparcial, que facilita a comunicação entre as partes, estimulando o diálogo franco e pacífico, auxiliando as partes a encontrarem a solução para o conflito. Portaria 168/2014 da Chefia de Polícia Civil.

O(A) policial civil mediador(a), no contexto do Programa Mediar, é aquele policial que passa por curso de formação teórico de 24 horas-aula na Academia Integrada de Segurança Pública e, desta forma, é considerado apto pela instituição para atuar nos Cartórios de Mediação das Delegacias e realizar a resposta policial restaurativa. Buscando investigar de que forma os(as) policiais mediadores percebem e legitimam seu trabalho frente ao campo de disputas judicial e jurídico, uma das perguntas realizadas aos entrevistados foi: o que é e o que faz o policial mediador(a)?

As respostas foram bem diversas e, em sua maioria, distinguem seu papel pelo preparo para ouvir e lidar com os conflitos menores, de maneira positiva e construtiva. Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas salientou que o(a) policial mediador(a) é um agente treinado para ser um “bom ouvinte”, e que isso o tornaria capaz de resolver as infrações de baixo potencial ofensivo. Assim, a construção discursiva atribui como função do policial mediador resolver e prevenir os conflitos menores, na medida em que evita a escalada conflitiva e conscientiza as pessoas sobre a cultura da paz⁴¹, em consonância com os objetivos oficiais do programa.

É um agente de polícia que passa por um treinamento para estar apto a mediar situações de conflito, ser um bom ouvinte e capaz de atuar na resolução de infrações de menor potencial ofensivo com uma abordagem de justiça restaurativa, agindo ainda de forma preventiva na medida em que evita que certos conflitos se agravem e atua com mudanças de paradigmas e conscientizando a comunidade quanto à importância da cultura de pacificação. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 04.

⁴¹ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), possui como um dos seus pilares fundamentais a promoção e fomento da cultura da paz. Conforme site da instituição, este conceito está relacionada à prevenção e à resolução não-violenta dos conflitos, por meio do diálogo, da negociação e da mediação, englobando ameaças militares e não-militares para a paz e para a segurança, como exclusão, pobreza extrema e degradação ambiental. É um ideal baseado na tolerância, solidariedade e compartilhamento de base cotidiana, de respeito aos direitos individuais (pluralismo), que assegura e sustenta a liberdade de opinião. As normativas da ONU pautam e inspiram a adoção da mediação e da JR enquanto formas de administração dos conflitos no âmbito público, privado e comunitário, e, nesse sentido, a formação dos mediadores da polícia civil. Fonte: <<http://www.comitepaz.org.br/>> e <<http://www.unesco.org/>>. Acesso em 17/02/2020.

Outra pessoa entrevista que também salientou a questão da escuta, iniciou seu discurso afirmando que o policial mediador é “um policial como qualquer outro”, ou seja, ainda que mediador continua sendo um policial, no entanto, treinado para realizar a escuta ativa⁴² e consciente, exaltando as questões positivas dos sujeitos, diferente do que ocorre em um interrogatório.

O discurso do que é e do que faz o policial mediador, também foi construído à partir de referências a empatia, ao perdão (do ofendido ao ofensor) e a solução do conflito que traga benefício as partes. Nesse sentido, busca legitimar o trabalho como aquele que oportuniza esse ambiente positivo, auxiliando as pessoas que não conseguem dialogar e resolver seus conflitos. Um(a) dos policiais salientou que essa oportunidade é concedida para as “pessoas de bem”, ou seja, aquelas que não possuem antecedentes criminais e passam pelo *filtro* para atendimento no Programa.

É trabalhar o foco do problema. É fazer as partes inverterem os papéis e enxergar o problema com outros olhos. É trabalhar a empatia. É concretizar o perdão e acreditar que a outra parte e o conflito irão cessar. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 06.

Auxiliar às partes a construir uma solução que beneficiem a ambas. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 03.

O policial mediador é o agente que tenta fazer a aproximação entre as partes e resolver o conflito dos envolvidos através do diálogo, fazendo que estes possam entender a motivação do outro, pois percebe-se que na maioria das vezes as partes envolvidas nunca pararam para pensar a respeito do que originou o conflito, tampouco dialogaram a respeito. Policial Civil Mediador(a)-Colaborador(a) 02.

Tenta resolver pacificamente e amigavelmente os conflitos que envolvem pessoas de bem. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 06

O discurso de uma das pessoas respondentes apresentou os(as) policiais mediadores(as) como a nova polícia, aquela que possui formação para uma abordagem e resposta humanizada e adequada para os cidadãos, em contraposição a ideia que relaciona a polícia a um atendimento inadequado e violento.

⁴² A escuta ativa é considerada uma das ferramentas de comunicação mais importantes na mediação e na intervenção dos facilitadores (Vezzulla, 2018), eis que o encontro é cem por cento pautado pelo relato oral das pessoas envolvidas. Dessa forma, a escuta do mediador(a) deve ser ativa, no sentido de ser presente e atenta às narrativas construídas por cada um, para que este possa formular perguntas que provoquem os impactos almejados (transformação, acordo, reflexão, restauração, entre outros).

Me chamou atenção é que eles têm uma formação para lidar com o público. Porque muitas vezes a imagem antiga do polícia é que não atendia bem o público, e que vitimizava novamente as pessoas que procuravam a Delegacia, com um tratamento não tão adequado. Eu acho que os Mediadores, os Policiais se interessam mais pelo problema da pessoa e em ajudar a resolver aquele problema. É um tratamento mais humanizado. E eu vejo que os policiais que procuram o Mediar novamente têm isso em comum. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.

Na capacitação promovida pela Polícia Civil gaúcha, o papel do policial mediador(a) é explicado à partir do *não exercício da autoridade* sobre as partes, e de um policial com perfil e um conjunto de características dialogal e respeitosa, atribuindo valores morais que, mesmo com diferentes significados e práticas, são valorizados de maneira geral no atendimento ao público. No material do curso, constava a seguinte explicação:

Policial Mediador: Não pode exercer nenhuma autoridade sobre as partes, em razão disso é o agente de polícia indicado para fazer a mediação. A Autoridade Policial deve selecionar entre o efetivo disponível policiais com essa visão mais humanista e disposta ao diálogo, com capacidade de se esvaziar, de abrir mão de vaidades, preconceitos e juízos de valor pré estabelecidos para que possam compreender melhor os seres humanos com os quais irá interagir.

Cumprido, portanto, a pessoa do Delegado a seleção daqueles policiais com visão humanista e capacidade dialogal. A *capacidade se esvaziar* é apresentada no sentido do(a) policial escutar as pessoas atendidas sem pré-julgamentos, incriminadores ou moralizantes, baseado em estereótipos, de quem é *criminoso* ou *vagabundo* por exemplo. A ideia de *abrir mão da vaidade*, foi apresentada no sentido de respeito a vontade das partes. O instrutor explicou que o(a) policial mediador(a) não deve achar que é a única pessoa com a forma, resposta ou jeito de viver correto, ou, ainda, achar que sabe o que seria melhor para a pessoa, mais do que a própria. Como exemplo, referiu registros envolvendo identidade de gênero e orientação sexual, entre outros que os policiais lidam no plantão, salientando a necessidade de uma postura de respeito e escuta, como parte da resposta restaurativa.

A observação nos Cartórios de Mediação, a qual vou relatar com detalhes posteriormente, tornou possível perceber o esforço e cuidado dos(as) policiais civis mediadores(as), no que se refere ao tratamento respeitoso e humanizado. Em especial junto a indivíduos e grupos marginalizados como negros, comunidade LGBT, profissionais do sexo, idosos, pessoas de baixa escolaridade, e em situação econômica vulnerável.

De certo que minha presença, enquanto pesquisadora, constrangeu e modificou o ambiente em certo sentido. Verifiquei que, em muitos momentos, os policiais se dirigiam a mim legitimando e enaltecendo o Programa, a resposta restaurativa e o trabalho da polícia como um todo, buscando passar uma imagem positiva da instituição. Nesse sentido, o(a) policial civil mediador(a) é, na percepção destes operadores, não só aquele que realiza a resposta policial restaurativa mas aquele que busca melhorar a imagem institucional junto a comunidade e as demais instituições, através de uma abordagem diferenciada dos conflitos menores e de monitoramento, pautada em uma lógica idealizada de paz, diálogo, escuta, respeito e empatia. Além disso, que tem como resultado a efetividade do sistema, a contenção da escalada violenta e dos registros policiais e, conseqüentemente, prevenção na área da segurança.

3.3.1 A formação dos(as) policiais civis mediadores(as)

Na Polícia Civil do RS as mediações são realizadas apenas pelos(as) agentes, cabendo a pessoa do Delegado a gestão dos Cartório de Mediação. O curso de formação teórica dos(as) policiais civis mediadores(as) ocorre na sede da Academia Integrada de Segurança Pública, em Porto Alegre/RS, tem duração de três dias, e carga horária teórica total de 24 horas-aula. Atualmente, somente dois instrutores capacitam os policiais de todo o Estado, compartilhando a docência com outras atribuições, projetos e demandas da instituição.

A carga horária é bem inferior a capacitação em mediação judicial no Brasil, que conta com 100 horas aula, 40 horas teóricas e 60 práticas, no entanto, é sabido que as realidades orçamentárias são distintas entre as agências que compõe a administração da justiça. Em regra, a formação de mediadores em outras culturas judiciárias ocorre com uma carga bem superior, de 200 ou até 400 horas aula. O curso de formação em mediação da polícia colombiana, por exemplo, inspirado na polícia de Villa-Real (Espanha), é de 200 horas teórico-práticas (Polícia Nacional de Bogotá, 2017).

Podem participar do curso os(as) Delegados(as) que irão gerir os futuros Cartórios e agentes, interessados voluntariamente ou convocados pelo(a) Delegado(a) para atuar nos Cartórios de Mediação. Os(as) policiais capacitados são considerados aptos a realizarem mediações nos Cartórios. No entanto, dependem da

iniciativa e gerenciamento dos Delegados(as) para desenvolverem seu trabalho, seja em termos de estrutura física, seja em relação ao tempo de trabalho disponível para os atendimentos de viés restaurativo. Daí a discrepância de dados de atendimento entre cartórios, que vão de zero a mais de 400, conforme exposto nos números do Programa.

Participam, ainda, convidados de outras instituições parceiras ou integrantes da administração da justiça e do campo jurídico. Nesse sentido, o curso já capacitou, via convênio, alunos de graduação do curso de direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, que realizam estágio voluntário na instituição. Além disso, juízes(as), desembargadores(as), promotores(as), mediadores(as) judiciais, professores(as), entre outros(as); com vistas a promover e legitimar a resposta restaurativa na âmbito das pessoas e instituições que operam o campo.

Através de um acordo de cooperação técnica firmado com a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), a Polícia Civil também disponibiliza o curso na modalidade à distância. O texto de apresentação dos cursos justifica o EAD como ferramenta de ampliação do acesso à capacitação para o interior do Estado, frente à carência de recursos. Além disso, busca legitimar a abordagem do curso à partir da ideia de que a formação é construída por policiais para policiais, ou seja, se relaciona verdadeiramente com a realidade policial, indo além da teoria

O conteúdo programático aborda:

1. Os conceitos de conflito, violência e crime, este à partir da perspectiva de Émile Durkheim (patologia social);
2. A evolução das ideias e práticas de castigo, leis, justiça e regulação social, desde a pré-história, passando pelas cultura Grega e Romana, idades média, moderna e contemporânea, com enfoque sócio-histórico e jurídico.
3. A ideia de Justiça Restaurativa à partir da Resolução 2002 da ONU.
4. A JR relacionada a Teoria das Janelas Quebradas (EUA), utilizada como indicador de que a desatenção a pequenos conflitos e crimes podem deteriorar as relações sociais e promover a escalada a violência.
5. O histórico do Programa Mediar RS.
6. As normativas da ONU e a Resolução 168/14.
7. A Mediação enquanto forma de realização da JR, conceitos e o papel do mediador com ênfase no seu perfil dialogal, ética e postura de não-interferência na autonomia das partes. As principais referências

metodológicas da mediação na polícia civil gaúcha são os modelos transformativo (Bush e Folger, ano) e estratégico (Calcaterra).

8. O modelo de atendimento e encaminhamento aplicado pela Polícia Civil nos crimes e contravenções previstos na Portaria 168/14.
9. Documentação (Termos) e formas de registro nos Cartórios de Mediação

Na prática, o extenso conteúdo é abordado com rapidez em razão da carga horária de 24 horas, dividida em 8 horas por dia. Verifica-se que a mudança cultural no ser e no fazer policial é o eixo condutor do curso, e retorna em muitos momentos, ocupando grande parte do tempo de formação. Dessa forma, a todo o momento, é reforçado aos participantes a necessidade de novas lentes, nomenclaturas, e abertura pessoal para o trabalho de viés restaurativo. Essa abordagem preponderante é justificada pelos instrutores como uma estratégia de sensibilização devido a resistência interna. Nesse sentido, fala da Delegada Sabrina, instrutora:

A primeira parte do curso é todo uma sensibilização do Policial do Programa. Porque, como eu te falei, a gente tinha muita resistência interna. Então, toda a primeira parte do curso é sensibilizando o Policial de que sim, é possível esse trabalho na polícia. Sim, ele é importante. Sim, a sociedade espera isso de nós. Sim, uma polícia moderna precisa voltar os olhos para isso. E, depois, a gente entra então nas técnicas, no que consiste, mas tem toda uma parte inicial do curso que foca na sensibilização do Policial porque isso ainda é necessário. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista concedida - fev de 2019.

Nesse sentido, os instrutores utilizam referências musicais e literárias da cultura popular, poemas e vídeos. A música de Gal Costa, “Modinha para Gabriela”, é trazida como mote para uma reflexão sobre pessoas e profissionais que são avessos a mudanças:

*Eu nasci assim, eu cresci assim e sou mesmo assim
Vou ser sempre assim
Gabriela, sempre Gabriela.*

Trecho da música *Modinha para Gabriela* de Gal Costa, referida no curso de formação dos policiais mediadores.

Também é realizada uma leitura do o poema *Medo, o Maior Gigante da Alma*:

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos. Trecho do poema *Medo, o Maior Gigante da Alma*, atribuído a Fernando Teixeira Andrade, utilizado na formação dos(as) policiais mediadores.

Os vídeos exibidos fazem referência a música e a filosofia, de funk a ópera, do mito da caverna até reflexões compartilhadas por Mário Sérgio Cortella nas redes sociais. No último dia, ocorre a participação de palestrantes convidados, voluntários (não-remunerados), que trazem experiências pessoais e institucionais em JR e mediação ou, ainda, treinamentos na área de desenvolvimento de recursos humanos, voltados à motivação.

Outro aspecto que chamou a atenção no curso, foi a preocupação dos participantes com a valorização do trabalho realizado nos Cartórios de Mediação, e da forma com que este trabalho seria considerado e pontuado no sistema institucional, para fins de promoção e crescimento profissional. Na época que realizei a formação (2017), ainda não havia previsão interna, no entanto, na qualidade de pesquisadora e observadora, percebi que isso havia sido modificado. Não recebi abertura dos policiais para falar do assunto, nem informações a respeito, ainda assim, considero importante a referência.

Cumprе salientar ainda que, para além da sensibilização, resgate histórico e conceitos, o curso aborda muito pouco sobre elaboração de perguntas e ferramentas de comunicação e negociação, partes fundamentais do trabalho do mediador, o que pode se constituir um problema para o incremento da qualidade dos procedimentos conduzidos pelos(as) policiais.

3.4 O CARTÓRIO DE MEDIAÇÃO

O Cartório de Mediação se constitui em um espaço físico de trabalho, público, dentro das Delegacias de Polícia Civil do RS, reservado para a realização da resposta policial restaurativa. Este é o espaço de trabalho dos policiais civis mediadores (em regra um ou dois por Cartório), e possui dinâmica e organização burocrática próprias, padronizada pela Coordenação do Programa Mediar RS. O mobiliário conta com

mesas, cadeira e computador, e, em regra, uma mesa redonda⁴³ em separado, para mediações e atendimentos.

Figura 4 – Cartório de mediação



Créditos: Google imagens - Luiza Adorna (imagem à esquerda) e Prefeitura em Fortaleza dos Valos/RS (à direita)

No atendimento realizados, a orientação padrão é que sejam evitadas as nomenclaturas “vítima”, “ofendido”, “ofensor”, “crime”, substituindo-as por “demandante”, “demandado”, “conflito”, “questão”, entre outras expressões, com o fim de se adequar ao objetivo restaurativo e não persecutório e punitivo.

Conforme combinado, cheguei na Delegacia para a observação em uma segunda-feira de verão, às 09 da manhã. A Delegacia fica em uma casa antiga com telhado branco, cor cinza e recuo na frente, onde se localiza um estacionamento com paralelepípedo irregular, e algumas árvores na lateral. O dia estava um nublado e ventoso. Entrei pela porta e me deparei com uma pequena sala: à direita, cadeiras encostadas nas paredes, à esquerda, dois policiais realizavam o atendimento do plantão atrás de uma mesa comprida de madeira. Em pé, uma mulher de cabelos encaracolados e grisalhos, magra, com óculos e uma camiseta da polícia em rosa choque. Ao lado, sentado, um homem alto, de barba e camiseta da polícia preta e branca. Cada um deles tinha em sua frente uma pessoa registrando boletim de ocorrência.

Os atendidos eram dois homens, brancos, de camiseta, bermuda e chinelo de

⁴³ Compreende-se que a mesa redonda é mais adequada para mediação, uma vez que a disposição das pessoas afasta a ideia de rivalidade e hierarquia entre participantes, diferente da mesa quadrada, que coloca os integrantes em posições distintas ou frente a frente, em oposição (Gomma, 2016). Outros consideram que cadeiras ou poltronas são adequadas, como em alguns tratamentos de cunho psicoterapêuticos, sem a utilização de mesa (ALMEIDA, 2014).

dedo. Na sala de espera, mais três homens aguardavam sentados. No lado direito também, havia uma porta aberta por onde se via uma pequena sala, e uma jovem policial trabalhando no computador. Me sentei e, por um tempo, fiquei observado. Percebi que o banner do Programa Mediar RS ficava bem ao lado da porta de entrada.

O telefone fixo tocou em volume alto e a policial atendeu. Informou de forma breve que os celulares apreendidos com uma quadrilha estavam em outra Delegacia próxima. Apesar de chuvoso, o tempo estava muito abafado e fazia calor na Delegacia. A policial mais uma vez rompeu o silêncio: “*Cadê o controle do ar? Vamos sofrer o pênalti aqui sem o ar*”. Um dos homens que estava sendo atendido disse: “*Tá aqui ó,!*” e mostrou o controle dentro de um copo, atrás do computador dela. A policial sorriu e exclamou de braços abertos: “*Bah! Olha onde estava! Se tu tivesse preso eu te soltava!*” Todos riram.

A jovem policial que estava dentro da sala saiu para pegar papéis atrás do balcão de atendimento. Era magra, de cabelos pretos, longos e lisos, calça jeans e camiseta polo preta da polícia. O telefone tocou de novo, e a policial atendeu fornecendo a mesma informação sobre os celulares, enquanto grampeava papéis e efetuava o atendimento. “*Vai ser um longo dia*” disse a jovem colega. Ela concordou com a cabeça e suspirou. Quando a policial voltou para sua sala, decidi abordá-la. Disse meu nome e que havia combinado de observar o funcionamento do Cartório de Mediação com os Coordenadores do Programa. Ela pareceu surpresa e pediu que eu aguardasse. Entrou em uma porta de acesso restrito e voltou com outras duas jovens policiais, que se apresentaram, sorriram e pediram que eu entrasse. Fui caminhando por um corredor com várias salas e muitas pessoas trabalhando.

Quando cheguei na sala destinada ao Cartório de Mediação, percebi mais um policial sentado atrás do computador. Me cumprimentou com um sorriso quando entrei e se apresentou. Me senti muito bem recebida. Havia duas mesas com computadores, uma de frente para a outra e, ao fundo da sala, uma mesa redonda com seis cadeiras perto de uma janela. Ao lado, uma impressora grande. De frente para mesa redonda, ao lado da porta, uma gaveteiro com café, bolachas e um vaso com folhas verdes. Havia também armários de ferro com muitos papéis e caixas de papelão identificadas: “*Acordos realizados*”, “*Audiências de Tutela*”, “*Não se aplica*”, entre outras, separadas por ano. Algumas caixas estavam cobertas com papel decorado.

Figura 5 - Cartório de mediação



Fonte: autora (2020).

Expliquei aos policiais mediadores sobre a realização da pesquisa. “Estamos à tua disposição. O que precisar pede para a gente!”, disse um dos agentes. Agradei. Uma das policiais prontamente começou a me explicar sobre a rotina de trabalho. O Cartório tinha uma segunda porta que dava para a parte lateral da casa, onde também se localizava a investigação, por isso, muitas pessoas eram encaminhadas direto para lá, sem passar pelo plantão. Durante a explicação dela, entrou um homem, branco, aparentando uns 70 anos. A policial já o conhecia:

“Oi Sr. João, tudo bem? Ainda não liguei para ele. Estamos com muita demanda, mas ainda hoje eu vou ligar”*
“Estou evitando contato com ele”, disse o idoso.
“Fique tranquilo, eu ligo e dou um retorno para o senhor”.
“Eu moro aqui pertinho. Qualquer coisa eu volto aqui”, disse Sr. João se despedindo com um aceno e saindo da sala.
“O que houve?” Perguntei.
Se desentendeu com o vizinho... (Diário de campo, fev. de 2019)

Durante as duas semanas de observação percebi que, em várias oportunidades, pessoas entravam na sala para tirar dúvidas. Em outra ocasião, apareceu um homem que havia feito um boletim de ocorrência por roubo, no Plantão da Delegacia, mas foi encaminhado ao Cartório em função de registro anterior, envolvendo um acidente de trânsito (Diário de campo, fev. de 2019):

- “Me diz uma coisa...acidente de trânsito, vocês fazem mediação aqui?” disse o homem. O policial acenou com a cabeça confirmando.
“Moro aqui na frente. Foi em setembro, ali no (Banco) Bannisul...Não foi muito caro, o problema é o desaforo. Esse carro está em nome de uma mulher. Tentei fazer acordo, fiz tudo que é proposta, no final, ele disse que não ia pagar. O advogado queria que eu conseguisse o endereço dele para notificar”.
- “Eu posso entrar em contato com ele para conversar e tentar resolver a situação. Alguns casos a gente consegue resolver por aqui”;
- “Aqui funciona como conciliação?”
“Isso, a gente chama de mediação. “O sistema é bem parecido...mas a gente dá o poder para as partes decidirem. Se ele disser que não, vai para o Fórum. Se ele disser que sim, não precisa entrar com o processo”.
- “Como já faz tempo ele tá achando que caiu no esquecimento. Mas é um desaforo, convenhamos né? Me deu o telefone do advogado. Três vezes chamamos para conversar!”;
- “Eu vou entrar em contato com ele e depois dou o retorno para o senhor”, disse o(a) policial, que prosseguiu solicitando os dados para localizar o registro de ocorrência” (Diário de campo, fev de 2019)

A observação participante também foi realizada na sala reservada ao Programa Mediar, no Palácio da Polícia, em Porto Alegre/RS. No local é realizada a organização e coordenação do curso de formação dos(as) policiais mediadores(as), os convênios envolvendo o Programa, apoio aos Cartórios de Mediação de todo o Estado (no sentido de auxiliar, orientar e mediar as demandas junto a Chefia de Polícia), a coordenação do programa Mediar e a Galera do Bem (projeto realizado nas escolas), burocracia e organização dos dados do Programa, entre outros. Além disso, também é realizada a resposta policial restaurativa, com atendimentos e mediações, por vezes, com a participação de estudantes de direito e mediadores voluntários de fora da polícia.

O Programa compartilha espaço com outro departamento, em uma sala grande, bem iluminada, com móveis antigos, mesas, computadores, e estantes com papéis e arquivos, como é característico dos trabalhos administrativos. Fui recebida pela estagiária que me pediu que aguardasse sentada, junto a um homem jovem, branco, de cabelos escuros. Ele me disse que era estudante de direito e estava realizando o estágio obrigatório da faculdade, uma instituição de ensino particular de Porto Alegre/RS. Logo chegou o Secretário do Programa, que nos cumprimentou com um aperto de mão e manifestou estar feliz em nos receber ali. Ele ligou o computador, abriu o sistema da polícia, e pegou uma lista de ocorrências encaminhadas por uma Delegacia de Porto Alegre/RS para nos mostrar o ciclo de trabalho da mediação na polícia.

A lista continha 28 (vinte e oito) ocorrências, das quais:

- 17 (dezessete) eram conflitos entre vizinhos, sendo que um envolvia, em princípio, preconceito religioso, e dois deles, perturbação de sossego;
- 6 (seis) envolviam relações no ambiente de trabalho, de coleguismo e entre chefia e subordinados (ameaça, retenção de carteira de trabalho, calúnia, vias de fato entre colegas, injúria racial, entre outros);
- 3 se tratavam de conflitos entre familiares (pai e filho, tio e sobrinho, mãe e filha);
- 2 (dois) se referiam a casos de difamação e calúnia nas redes sociais, uma postagem no Facebook, e outro, uma discussão de um grupo de whatsapp de pais e mães de alunos, de uma escola de educação infantil.

Ao mesmo tempo que nos explicava o fluxo do atendimento restaurativo, o Secretário atendia demandas por telefone e whatsapp. Durante as semanas que realizei a observação, ele parecia estar com uma intensa carga de trabalho e solicitações. Disse ele certa vez:

- *Estou com uma demanda aqui de celular para alguns Núcleos. A gente batalhou para que todos tivessem telefone. Para que? Pra formação de vínculo! Passando telefone tu forma vínculo". Perguntei se as pessoas ligavam bastante, ou mandavam muitas mensagens.*
- *Pensei que iam ligar dia e noite. Não ligam! Esses tempos uma senhora me ligou de Capão (Capão da Canoa/RS). Deixei meu número com ela há dois anos atrás. Ela queria uma orientação da polícia". (Diário de campo, novembro de 2018)*

O telefone toca, o Comissário conversa brevemente e desliga. "Vão abrir mais três agora (núcleos). Vamos fechar o ano com 48 núcleos instalados (2018)". Apontou

para o telefone e disse: “*mais demanda*”. “*A gente passa tudo isso no curso, mas é tanta informação....eu recebo ligação e digo: mas isso foi passado no curso! Não foi não! Foi sim! Mas eu entendo...é complicado...é tudo novo. Não é uma crítica, é uma constatação*”.

Havia uma mediação agendada para aquele dia. A pessoa não compareceu e tentamos contato telefônico, sem sucesso. Percebi que muitos policiais mediadores realizavam consultas via aplicativo de mensagens, para saber se certos casos eram passíveis ou não de mediação. Muitos deles, inclusive, envolvendo conflitos que não seriam considerados de pequeno potencial ofensivo.

*“O que é o inquérito? O inquérito é uma peça informativa. Ele nos avisa que tem um conflito. **Às vezes tu olha e está ali: lesão corporal. Aí tu vai ler e o cara deu um empurrão no outro. Se tu for dar nome correto é vias de fato.** Tem que ver se aquilo realmente aconteceu ou não. Não é porque tem o nome que é aquilo.”* Trecho de fala de policial civil mediador(a) - Diário de campo, nov de 2018 (**grifo nosso**).

Aqui, mais uma vez, percebe-se a flexibilidade e discricionariedade no encaminhamento dos casos, neste caso, justificado pela descrição do inquérito e enquadramento legal, algumas vezes, não corresponder ao que aconteceu.

O Cartório de Mediação engloba serviços administrativos, investigatório (uma vez que é ali que se realiza a investigação prévia via sistema, sobre as partes envolvidas), de atendimento ao público e de mediação. Percebe-se que a resposta policial restaurativa está implementado, ainda que não consolidada, seja em razão dos obstáculos internos, em especial, os relacionados a aspectos culturais, divisões internas sobre o ser e o fazer polícia, bem como a carência de recursos humanos e materiais, e o desconhecimento de muitas pessoas sobre o serviço.

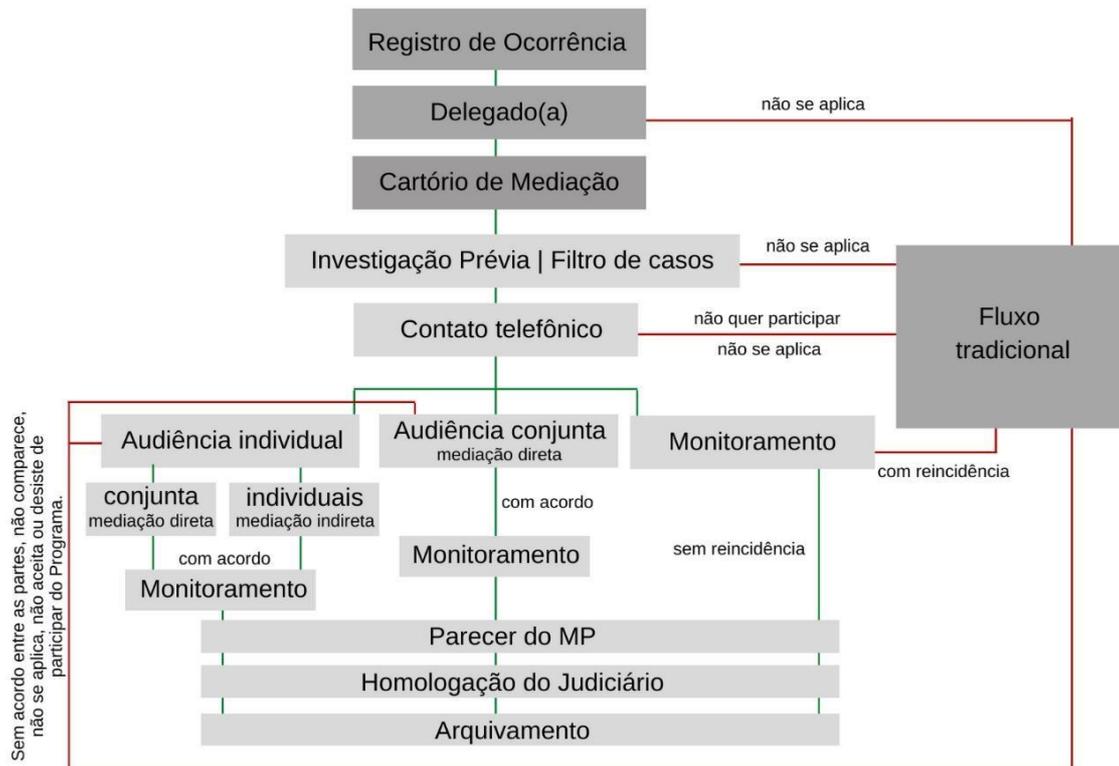
Dessa forma, a resposta restaurativa se insere enquanto complementar, cooperativa, e não antagônica a resposta policial tradicional, e ao trabalho realizado nas Delegacias, ainda que sua base de sustentação ideal seja diametralmente oposta.

3.4.1 Fluxo da resposta policial restaurativa

A ocorrência chega na Delegacia, e é feita primeiro a análise da Delegada, onde ela vê os casos tipificados, aí ela determina a instauração. O que é instauração, é quando o Delegado determina que o fato seja apurado. E aí, então, é inserido no sistema e, à partir daí que a gente começa a trabalhar, por causa da transparência. Isso é bom em todos os sentidos porque uma vez instaurado, o teu serviço ganha evidência. Porque, se duas pessoas brigarem e tu chamar elas num canto lá, por exemplo e, por fora, se resolver aquilo ali, tu não vai ter dados técnicos para depois comprovar que aquilo de fato existiu. Então, a instauração ela é necessária para que tome corpo, tome forma aquilo ali. E, depois, todos os casos devem ser encaminhados ao poder judiciário. Então, as partes, aderindo a mediação ou não, o caso vai ser encaminhado ao Poder Judiciário e... claro...ao Ministério Público e tal. Mas todos os casos são encaminhados, justamente para isso, para ter essa transparência. Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019.

Em relação a polícia e ao sistema de administração da justiça, a resposta policial restaurativa assume o seguinte fluxo:

Figura 6 – Fluxo da resposta policial restaurativa – Polícia Civil do RS



Fonte: elaboração própria (2020).

Vejam os detalhes de cada etapa, conforme observado nos Cartórios de Mediação.

3.4.2 Critérios de encaminhamento, filtro dos casos e investigação prévia

Após o registro de ocorrência no Plantão da Delegacia, os casos são selecionados e encaminhados pelo Delegado(a) ao Cartório de Mediação. Entre os critérios objetivos, está o tipo de crime (de pequeno potencial ofensivo), e entre os critérios subjetivos está a análise preliminar do(a) Delegado(a), de que aquele caso pode ser passível de mediação.

Posteriormente, os policiais mediadores realizam o que denominam de “filtro”: uma investigação preliminar dos registros, inquéritos e processos que citem ou envolvam as pessoas ofendidas ou ofensoras. O objetivo é verificar os antecedentes criminais, histórico de violência ou algum elemento subjetivo, visto como condição impeditiva.

Na realidade é feito um filtro..no caso da polícia é o seguinte, nós somos segurança pública, então nós temos que ter uma noção da mediação...não é um exame positivo que tu tem que fazer. A gente analisa os casos porque, em primeiro lugar, tem que preservar a vida, que é o patrimônio principal. Então a gente analisa se aquela relação ali não exige uma intervenção Estatal mais vigorosa, ou mais imediata, por exemplo, como uma prisão ou alguma coisa assim. E aí tu vendo que se trata de pessoas que, em algum momento, perderam o controle, mas que não se configuram um risco para a sociedade, em princípio esse caso já é passível de mediação **porque a gente vai tratar com o ser humano, a gente não está lidando com estereótipos, a gente tá lidando com um ser humano.** Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019 **(grifo nosso).**

Durante pesquisa de campo, pude perceber que estes registros podem fazer referência a doença mental, dependência química, suposto porte de arma, suposto envolvimento com organizações criminosas, ou, ainda, reiterados registros por determinados tipos de crimes, ainda que nenhum destes registros tenha levado a prisão ou condenação. A proximidade relacional ou parentesco com pessoas que tem “carreira no crime”, ou que cometeram crimes considerados graves integram os critérios subjetivos.

Pude perceber, também, que os policiais utilizam esta investigação prévia com o intuito de localizar as pessoas, atualizando dados de telefone e endereço, por vezes através de familiares.

“Quer achar alguém? Procura pela mãe. Mãe nunca muda de endereço” (Trecho de fala de Policial Civil Mediador - Diário de Campo - novembro de 2018).

Muitos dos registros de ocorrência encaminhados ao Cartório tinham sido realizados há um ano atrás ou mais. Durante o trabalho, um(a) dos policiais referiu que considera a localização das pessoas, uma das principais dificuldades do Programa, eis que muitos mudam de endereço ou telefone. Além disso, verifiquei que, durante o filtro, os policiais realizam uma classificação subjetiva de quem seriam as *peças de bem* (e, portanto, aptas a participar do programa) ou os *vagabundos*. Essa classificação é realizada à partir do estereótipo do criminoso, e também de uma ideia de *instinto policial* na identificação de pessoas, adquirido pelo contato direto com indivíduos que cometem crimes e se utilizam de mentiras para escapar da polícia, bem como pela constante desconfiança presentes no trabalho policial cotidiano. Estudos demonstram que a falta de confiança em relação a pessoas e ambientes acaba por fazer parte do ser e do fazer policial no trabalho ou na vida privada (andar armado, verificar indivíduos e locais, perceber se há alguém armado, se essa pessoa é de bem ou vagabundo, se vai agredir ou dar um tiro no policial, se está junto com um grupo em emboscada), podendo aumentar os riscos de desenvolvimento de doenças psicológicas, como transtorno de personalidade paranoide e síndrome de *burnout*. Nesse sentido, um(a) dos(as) policiais referiu durante a observação: “*A gente sabe quem é vagabundo e quem não é né?*”. Assim como a fala de outro(a) colega: “*O cara que é vagabundo não aparece aqui. Não quer nem passar perto da Delegacia*”.

Durante pesquisa de campo, os policiais mediadores relataram que, por vezes, quando é realizado o contato com os envolvidos, também é possível verificar que se trata de um fato sem repercussão na justiça penal, um fato atípico, conforme linguagem jurídica. Relataram, ainda, que é comum as pessoas efetuarem um registro a partir da orientação de um(a) advogado(a), somente para possuírem o registro do fato em si e, posteriormente, o documento ser anexado em processo. Um dos agentes referiu também que muitos solicitam ajuda da polícia “apenas cobrar uma dívida”, ou “assustar alguém”. “Pensam que a polícia é fantasma!”, disse ele(a), arrancando risadas de todos(as) no Cartório.

3.4.3 Contato telefônico: “Um problema, cinco possibilidades”

“Liga e já faz uma desconstrução com a pessoa, diz que ela está envolvida em um conflito que perdeu o controle e foi parar na polícia. Não um crime. Crime é o rótulo que se dá.” Trecho de fala de Policial Civil Mediador(a) - Diário de Campo - novembro de 2018.

Não havendo identificação de nenhum impeditivo (objetivo ou subjetivo) pelo policial civil mediador(a), o registro passa pelo *filtro* e prossegue para a realização do contato telefônico. O(a) policial realiza o contato primeiro com a pessoa que fez o registro enquanto vítima, e que passa a ser chamado de *demandante*, para evitar *pré-julgamentos, rótulos e acirramento dos ânimos*, conforme explicam os(as) agentes, uma vez que a outra pessoa envolvida pode, da mesma forma, se considerar uma vítima. O contato é realizado à partir do seguinte roteiro:

Figura 7 – Roteiro de abordagem demandante (contato telefônico)


 POLÍCIA CIVIL
 DELEGACIA DE POLÍCIA
 NÚCLEO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

ABORDAGEM AO DEMANDANTE (Comunicante da Ocorrência)

- Bom dia/boa tarde sr(a) Meu nome é, sou Mediador(a) de conflitos da Polícia Civil daqui de (Capão da Canoa) e gostaria de falar com o sr/a/você a respeito do registro efetuado nesta Delegacia em, tudo bem com o sr(a)?

- RESPOSTA INTERLOCUTOR.....

- O sr/a/você tem um minuto pra gente conversar?

- RESPOSTA INTERLOCUTOR.....

- Em primeiro lugar queremos lhe pedir desculpas por não ter dado um retorno de imediato ao seu registro, mas com o grande volume de ocorrências nem sempre conseguimos atender as partes como devido. Como está essa **situação** envolvendo (seu vizinho, parente, ex-marido, colega, etc)?

- RESPOSTA INTERLOCUTOR.....

Pois então sr(a) A Polícia Civil tem um Programa de Mediação de Conflitos que busca resolver os conflitos aqui mesmo na Delegacia, com as partes firmando acordo/compromisso antes de gerar processo e eu gostaria de convidar o sr(a) a conhecer esse programa e pra isso pediria que o sr(a) comparecesse aqui na Delegacia, podemos marcar para

- RESPOSTA INTERLOCUTOR.....

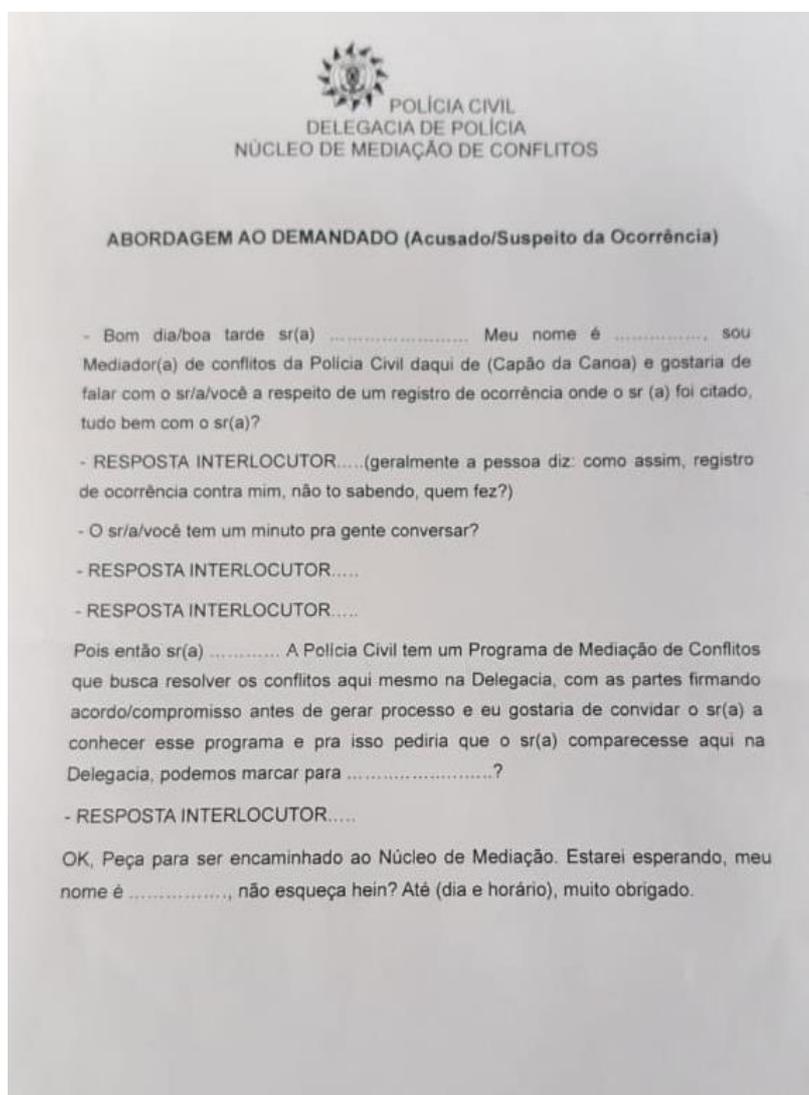
OK, Peça para ser encaminhado ao Núcleo de Mediação. Estarei esperando, meu nome é, não esqueça hein? Até (dia e horário), muito obrigado.

Fonte: Da autora (2020).

No telefonema há, portanto, a identificação do(a) nome do Policial Mediador(a) e do Cartório de Mediação, e a informação de que está ligando para saber como se desenrolou o registro efetuado na Delegacia. Conforme o documento, também há orientação expressa para que o policial realize um pedido formal de desculpas pela demora na resposta, com o objetivo de impactar positivamente as pessoas atendidas. É como um reconhecimento do tempo que transcorreu, desde que aquela pessoa procurou a Polícia enquanto órgão do Estado, para resolver uma questão, sem que houvesse qualquer ação, informação, contato ou encaminhamento.

Para o contato com a demandada, o roteiro também demonstra cuidado no sentido de dizer que essa pessoa foi mencionada, citada em registro e não acusada de ter ofendido alguém ou cometido um crime.

Figura 8 – Roteiro de abordagem demandado (contato telefônico)



Fonte: Da autora (2020).

Durante observação, foi possível identificar que, na maioria dos casos, a abordagem costumava variar, dependendo de aspectos subjetivos, por exemplo, relacionados à capacidade de compreensão e entendimento da pessoa atendida. Assim, por vezes, os policiais acabavam por limitar as opções, ou ainda, conduzir de forma mais conciliatória, no sentido de aconselhar ou direcionar as partes, sugerindo o encaminhamento, ainda que não de forma impositiva.

As abordagens, em regra, também costumavam a variar entre apresentar as opções de encaminhamento por telefone, ou chamar a pessoa para comparecer a Delegacia. Em tese, se trataria de um convite para comparecimento (e não uma intimação obrigatória), ainda que daqui possa emergir a problemática à respeito da figura da autoridade mediadora, como já referido neste estudo. Desta forma, foi possível perceber que o convite também se constitui uma estratégia dos policiais, eis que manifestaram, de forma expressa, que consideram ter mais chance de adesão ao Programa quando conversam com as pessoas pessoalmente, para “vender o peixe”.

“Aqui tentamos resolver as questões através do diálogo. O senhor pode vir até a delegacia para a gente conversar?” Trecho de fala de Policial Civil Mediador(a) durante o trabalho no Cartório - Diário de Campo - Fevereiro de 2019.

Realizei alguns contatos telefônicos durante a pesquisa de campo. Um deles, tratava-se de um registro de ameaça e injúria, decorrente de relação entre locadora e locatária de um apartamento. No relato, a demandante afirmou ter sido chamada de “puta”, “vagabunda”, e disse que “sofreu preconceito por ser garota de programa”. Afirmou, ainda, que a locadora ameaçou lhe dar “uns tapas”. Seguindo roteiro, liguei para ela, disse que era do Cartório de Mediação da Polícia Civil, me desculpei pela demora (o registro era de um ano atrás), e perguntei como estava a situação.

Tomei cuidado para a trocar as palavras de maneira a descaracterizar o enquadramento do conflito enquanto crime, e dar um outro tom ao atendimento policial. A demandante referiu que não morava mais no local, que estava morando com seu pai. Expliquei sobre o Programa e suas possibilidades (naquele caso, em específico, audiência conjunta, individual, monitoramento, prosseguimento do processo ao Juizado Especial). Ela interrompeu minha fala:

- “Eu sei o que é... não é nem tanto o dinheiro, mas ela não pode me tratar assim só porque eu trabalho de noite”.

- “Então, pelo que eu compreendi, para a senhora é mais importante a questão do respeito do que o dinheiro. É isso?”; eu disse.
 - “Exatamente...Fico insegura de marcar com ela, não sei como seria...
 - “O que a senhora acha de vir aqui conversar para decidir se vai prosseguir ou não com o processo?”.
 - “Pode ser, vou aí sim”.
 (...) Agendamos um dia e horário. Me preparei pensando o que diria, e me preocupei em tratá-la com muito respeito, para que tivesse do Estado um tratamento digno, independente de sua profissão. Ela não compareceu. Tentei ligar algumas vezes e ela não atendeu o celular do Cartório. Fiquei pensando se falei alguma coisa errada, e compartilhei isso com Hugo*. Ele disse que “eu não esquentasse a cabeça”. Pensei também de que forma eu poderia ter conduzido o assunto, ou se me precipitei em chamá-la para ir a Delegacia tão rápido. Fiquei imaginando se ela teve alguma experiência ruim envolvendo a polícia ou o atendimento nas Delegacias, e se isso pode ter influenciado ela a não comparecer e nem atender o telefone. E, além disso, lembrei que o caso seria encaminhado ao Fórum ou arquivado. Tive curiosidade em saber como seria o desfecho, e recordei que os policiais expressaram que ali, no Cartório de Mediação, gostam de ver o fim do trabalho e satisfação das pessoas (Diário de campo, fevereiro de 2019).

Conforme referiu o Secretário do Programa, nos casos de menor potencial ofensivo, “a pessoa chega com um problema e a Polícia Civil oferece cinco possibilidades” (Diário de Campo, novembro de 2018): (1) audiência⁴⁴ individual, (2) audiência conjunta, (3) adesão ao Programa na modalidade de monitoramento ou tutela, (4) representação ou prosseguimento do caso na Justiça, ou (5) renúncia expressa da vontade de processar o(a) suposto(a) ofensor criminalmente, o que acarreta no arquivamento do procedimento.

“Na pior das hipóteses se a gente não resolve, a pessoa agradece”. Trecho de fala de Policial Civil Mediador(a) - Diário de campo - Fevereiro de 2019.

3.4.4 Audiência individual ou de tutela

A *audiência individual*, também chamada pelos policiais de *tutela*, é realizada pelo(a) policial mediador(a) no Cartório de Mediação, e se constitui, em regra, no primeiro encontro presencial entre o(a) policial mediador(a) e a pessoa demandante, ou seja, aquela que efetuou o registro. Na ocasião a pessoa é estimulada pelo(a) policial mediador(a) a descrever o ocorrido conforme seu ponto de vista, de que forma

⁴⁴ Na linguagem jurídica e na esfera penal, a audiência é um ato processual solene, no qual a autoridade escuta as pessoas, produzindo provas de natureza oral, para que sentencie sobre um crime. É uma expressão que remete ao rito jurídico, a formação da culpa do acusado e a figura da autoridade, no entanto, foi a expressão escolhida pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105) no que se refere a sessão de mediação, e segue sendo a expressão adotado pelas instituições integrantes da administração da justiça.

se sentiu, o que afetou em sua vida e, se for o caso, o que pode ser feito para restaurar o convívio ou resolver a questão. Durante a audiência, o(a) policial mediador(a) explica os objetivos e o funcionamento do Programa, e os tipos de encaminhamentos possíveis para o caso.

Quando a pessoa aceita participar do Programa, seja através da mediação indireta, audiência conjunta ou de mediação direta, ou, ainda, via monitoramento, assina um documento chamado “*Termo de adesão ao Programa Mediar-RS*”. Neste Termo, há explicações sobre o que é o Programa, e como ocorre a Mediação de conflitos na Polícia, salientando seu caráter voluntário. Além disso, há o estabelecimento de algumas regras a serem observadas caso seja realizada a audiência conjunta, como a postura respeitosa, com o objetivo de “*promover o diálogo e o debate civilizado*”.

O documento também ressalta que a mediação não pode ultrapassar três encontros, conforme Resolução 168/2014, e que poderá ser interrompida ou encerrada quando as partes assim quiserem ou quando constatada a incidência de crime de maior potencial ofensivo.

“Durante as audiências serão observadas as seguintes regras: 1. Fica definido que durante as audiências, quando uma das partes estiver fazendo a sua exposição a outra não poderá interrompê-la, comprometendo-se estas em não trocar ofensas ou se dirigirem com gestos ou palavras ofensivos, alterando a voz ou qualquer tipo de animosidade. **2. Será exposto pelo mediador o inteiro teor da ocorrência que gerou o procedimento policial.** Após será indagado ao DEMANDANTE se confirma o registro realizado e o que este propõe para resolução pacífica do conflito. Após a palavra será passada a(o) DEMANDADO(A) com as mesmas indagações, prosseguindo então com a realização de audiências, individuais ou conjuntas, conforme vontade das partes **3. O respeito mútuo e o bom senso são as regras maiores a serem observadas;** 4. Se as partes entenderem necessário a realização de uma nova audiência a mesma poderá ser marcada, observando-se a conveniência dos horários para ambos” (Trecho extraído do “Termo de Adesão ao Programa Mediar”).

As audiências individuais se constituem parte importante da resposta policial restaurativa, eis que devem funcionar como uma espécie de pré-mediação, na qual o(a) policial civil explica o Programa (e promove a iniciativa policial), as possibilidades de encaminhamento, o alcance da resposta restaurativa e da mediação para o caso em questão, e, também, fazer uma análise se essa é realmente a resposta adequada ao caso. A pessoa deve ficar livre para escolher o caminho que atenda suas necessidades, a deixe segura e satisfeita.

Na prática, a interação é bem informal e direta, sem estrutura fixa de fala ou roteiro, diferente do que acontece no Poder Judiciário⁴⁵. O atendimento é rápido, dura cerca de dez minutos, a chama a atenção mais pelo espaço de acolhimento e gentileza no trato, do que pela técnica em si, variando muito de forma entre os(as) policiais mediadores.

Na sequência, descrevo trechos de três audiências individuais observadas no cartórios de mediação, referentes a casos distintos: uma com a pessoa demandante (perturbação de sossego) e outra com a pessoa demanda (difamação), que prosseguiram para audiências conjuntas e, ainda, uma com a demandante, que teve como encaminhamento o monitoramento (ameaça). As falas foram registradas no Diário de Campo, no momento em que ocorriam, por isso, é possível que não estejam transcritas com exatidão.

Audiência de caso envolvendo registro de perturbação do sossego:

- *Fui eu que falei com a senhora no telefone, tudo bem? Disse o(a) policial de pé, apertando a mão da demandante. Os dois sentaram-se. A senhora registrou uma ocorrência sobre uma questão envolvendo a venda de um veículo...*
 - *Esse caso é complicado...estou com um processo cível até...eu vendi o carro pra ele e dei uma procuração pra ele passar pro nome dele. Ele não passou. Depois vendeu o carro pra outra pessoa. Ele queria o documento do carro e eu não tava mais achando. Ele ficou muito brabo! Fez multa, passou no pardal várias vezes, foi até o meu trabalho me ofender. Disse que não ia me deixar em paz. Se aproveita porque é mulher e acha que vai ficar por isso mesmo! Já teve até audiência. O advogado dele foi e negou tudo.*
 - *Nós chamamos a senhora aqui para saber qual encaminhamento a senhora quer dar para o registro. Aqui a gente segue a vontade da parte.*
 - *É difícil saber né? Eu não quero me incomodar com a Justiça de novo...Mas a vontade é que ele seja processado! Eu conheço o irmão dele, ele disse que ele andava nervoso. Pediu pra eu pegar leve. Ele não pode me ofender assim! Ele tem que saber que isso não vai ficar assim. A minha advogada orientou a fazer o registro. Ela disse que seria pra juntar no processo cível. Só para ter o registro, sabe?*
 - *Nós podemos chamar ele aqui ou encaminhar para o judiciário.*
 - *Então chama ele aqui! Ele vai ver que fui boazinha até. Mas ele precisa saber que as coisas têm consequências sabe?*
 - *Caso ele aceite, ele pode se comprometer a não perturbar mais a senhora e vice versa.*
 - *Então tá, eu vou falar com minha advogada mas acho que é isso!*
 - *A senhora pode consultar a sua advogada antes se quiser.*
 - *Não! Pode ligar pra ele!*
 - *Então tá. Depois eu retorno pra senhora pra dizer como foi.*
- (Diário de campo - fevereiro de 2019)

Audiência de caso envolvendo registro de difamação:

⁴⁵ No Poder Judiciário, o primeiro encontro tem seu início roteirizado à partir do que se denomina Declaração de Abertura, que se constitui uma fala do(a) mediador(a) na qual se apresenta a mediação, seus propósitos, princípios, procedimento, o papel do mediador e seus deveres éticos, o que é esperado das partes (como postura respeitosa, por exemplo), para que, com estas informações esclarecidas, se verifique a adesão das partes ao procedimento.

- *A gente é do Núcleo de Mediação de Conflitos da Polícia: o Mediar. Aqui a gente vai escutar o senhor e o que o senhor quer para o caso. Então...(pega alguns papéis) o Antenor* disse que fez um serviço para o senhor, e teve uma questão de um botijão de gás que o senhor disse que ele pegou.*
- *Ah! Sei que é...Mas eu não acusei ele de ter roubado...Ele deixou a porta aberta e sumiu o botijão. A única coisa que eu tenho com ele é que ele deixou o serviço pela metade. Mas eu não acusei ele, o botijão sumiu.*
- *A gente tem condições de compor para o senhor não sofrer um processo criminal. Ele está disposto a conversar. O senhor tem vontade de conversar com ele?*
- *Pode ser...*
- *Mas já aviso: ele vai querer negociar um valor com o senhor.*
- *Mas que valor? Ele deixou o serviço pela metade!*
- *O senhor está trazendo uma versão bem diferente do que ele trouxe aqui...Mas eu estou vendo que o senhor está de boa fé. Vamos marcar de conversar e resolver isso. (Audiência individual - Diário de campo - fev de 2019).*

Audiência de caso envolvendo registro de ameaça.

- *Faz um tempo...eu peço desculpas pela demora em entrar em contato. Disse a policial enquanto sentava-se e apontava para a outra cadeira. Um homem bem jovem, branco, magro e de cabelos pretos, sentou-se com semblante sério, e os dedos das mãos entrelaçados sobre as pernas. Parecia um pouco nervoso.*
- *Este é o cartório de mediação, aqui nós buscamos uma solução conjunta e pacífica pras questões. Ao invés do juiz resolver, a parte que procura resolve. (silêncio) Nós podemos fazer de uma audiência conjunta entre vocês dois, ou um acompanhamento que a gente vai te ligando para ver se está tudo bem. Te dando segurança, né? O foco é no futuro porque o que aconteceu a gente não tem como mudar. Ou a gente pode mandar o caso pro Judiciário.*
- *Ele disse que não ia me pagar. Que se eu ficasse ligando pra ele, ele ia me matar. Acho que foi da boca pra fora, né? A gente não sabe...Mas nem quero mais.*
- *O importante é tu te sentir seguro, né? Tu gostaria de fazer o acompanhamento?*
- *“Sim. Eu sei que ele tá desempregado. Não tem como me pagar”*
- *Ela imprimiu o Termo de Adesão ao Programa, e explicou que iria ligar algumas vezes para “ver se estava tudo bem”. O rapaz assinou e ela guardou o documento. Por fim, entregou o folder apontando para o celular do Programa:*
- *Qualquer coisa é só ligar, ok?
(Audiência individual - Diário de campo - fev de 2019).*

3.4.5 Audiência conjunta

A audiência conjunta ou mediação direta, ocorre quando a pessoa que efetuou o registro e o(s) demais envolvidos, após participarem separadamente das audiências individuais, aceitam participar de um encontro conjunto, com o auxílio do(a) policial

mediador(a). É possível que a primeira audiência seja conjunta, caso a pessoa ofendida manifeste essa vontade e o(a) policial mediador considere que não há problema ou risco. Em regra, não é recomendável em razão dos ânimos estarem exaltados, ou para que o(a) policial mediador possa trabalhar o que chamam no cotidiano de “esgotamento de conflito”. Conforme me explicou um(a) dos(as) policiais, o esgotamento consiste em deixar a pessoa expressar sua versão e emoções livremente, escutando atentamente e sem interrupções para que ela esgote sua vontade de falar sobre o assunto e se sinta mais “aliviada”.

Durante pesquisa de campo, tive a oportunidade de presenciar mais audiências individuais do que conjuntas, uma lacuna que atribuo ao tempo curto disponibilizado para a observação (duas semanas). Ainda assim, tive sorte de assistir uma audiência conjunta singular, a qual descrevo a seguir.

3.4.6. Relato de caso: a vice-diretora difamada por alunos via redes sociais

A vice-diretora de uma Escola Estadual de Ensino Médio procurou a Delegacia de Polícia Civil e registrou ocorrência relatando que teve fotos pessoais expostas nas redes sociais Twitter e Facebook, com montagens e edições, que comparavam ela a soldados nazistas e ditadores. Além disso, fotomontagens que insinuavam um suposto caso amoroso entre ela e um professor da mesma escola. As postagens continham comentários de alunos se referindo a ela como “puta”, “vagabunda”, entre outras expressões. O registro foi realizado quase um ano antes da resposta policial restaurativa.

Durante pesquisa de campo, um(a) dos(as) policiais mediadores(as) realizou contato telefônico com a ofendida. Ele explicou sobre o Mediar como um “*programa que busca resolver as questões de forma mais pacífica*” e completou: “*o objetivo é a gente saber como tu se sente em relação a isso, qual a tua intenção com esse procedimento*”. O(A) mediador prosseguiu:

“É assim ó: a gente fala primeiro contigo, a gente quer ver a tua vontade, tu que nos diz o que é melhor pra ti. Nós podemos marcar para conversar só com a senhora ou podemos colocar vocês frente a frente. (silêncio) Humm...ok (silêncio) Ok. (silêncio). Então eu vou ligar para eles e marcar de vocês conversarem aqui na Delegacia”. (Diário de campo - fev de 2019).

Depois de verificar os dias e horários que ela poderia comparecer, agradeceu, se despediu e desligou o telefone. Imediatamente olhou para mim sorrindo, erguendo o inquérito com as mãos: “*Aqui tem um caso interessante hein!*”.

O(A) policial me disse que a ofendida gostaria de se reunir com os alunos para resolver a questão, porque “*não queria prejudicar ninguém*”. Segundo relato do(a) policial, ela ressaltou por telefone que gostaria de conversar pessoalmente com eles, para que pudessem estar cientes dos danos que causaram, e aprender com o que aconteceu, manifestando interesse em uma resposta mais pedagógica do que punitiva.

O(A) policial disse que faria contato com as pessoas que figuravam como acusadas no registro mas, como só tinha uma maior de 18 anos, precisava falar com os responsáveis. Não presenciei todas as ligações de contato, uma vez que ocorreram em dias e horários diversos, com alguma dificuldade. O fato é que o(a) policial conseguiu conversar com todos(as) os(as) adolescentes e marcar o encontro em poucos dias.

Como eram muitas pessoas, entre ofendida, adolescentes e responsáveis, senti um certo receio do(a) mediador(a) no sentido de orientar os passos do encontro, de forma a não perder o controle da situação. Nesse sentido, entre os telefonemas que observei, me chamou a atenção a abordagem do(a) policial sugerindo que a diretora gostaria de um *pedido de desculpas*, e alertando de forma pedagógica, para as consequências possíveis para os adolescentes, se ficarem com a “*ficha suja*”, se, um dia, viessem a “*prestar um concurso público*”, ou “*expedir passaporte*”.

Nesse sentido, o encontro foi roteirizado da seguinte forma: ela fala, os jovens falam, pedem desculpas, e todos(as) assinam o termo se comprometendo a conviver de forma respeitosa. Somente uma das adolescentes não poder comparecer, já que estava viajando. O(A) policial combinou com ela por telefone que, quando ela retornasse, ela conversaria com a vice-diretora e ele levaria o termo na casa dela para assinatura: “*Fazemos um delivery*”.

No dia da audiência conjunta, a diretora foi a primeira a chegar, acompanhada do seu marido. Logo depois, chegaram os três adolescentes acompanhados dos pais, e um rapaz maior de idade, que estava sozinho. Todos pareciam apreensivos, menos uma jovem de cabelos pretos e longos, que estava acompanhada da mãe. Ela revirava os olhos e mascava chicletes de braço cruzado, demonstrando corporalmente sua discordância em estar presente. O(A) policial manteve a ofendida e seu marido em

separado, dentro do Cartório, enquanto os outros aguardavam na sala de espera. Quando chamou os adolescentes e responsáveis, cumprimentou com um aperto de mão cada um que entrava na sala.

O(A) mediador(a) parecia animado com o encontro e um pouco nervoso. Convidou o grupo para sentar na mesa redonda, que precisou de cadeiras extras, emprestadas de outros setores da Delegacia. Se apresentou, agradeceu a presença de todos, e disse que o importante ali é que *“pudessem falar e olhar no olho”*. Disse que viu que era *“um caso isolado”*. Perguntou se todos estavam trabalhando, e todos disseram que sim. *“Já sei que tem uma que fala inglês fluente e vai para o Canadá”*, disse o(a) policial tentando quebrar o gelo. Uma das meninas sorriu. O(A) policial mediador(a) continuou:

Figura 9 – Audiência conjunta de mediação



Fonte: Da autora (2020).

“- A Dona Amora...ela não quer o mal de vocês. Ela se mostrou interessada em resolver a questão. Que a gente aprenda com o que aconteceu”.*

Uma das mães interrompeu:

-“Aprenda e não faça nunca mais!”, disse, olhando para a filha e os demais adolescentes com o semblante sério.

O policial prosseguiu:

- “A mediação na polícia é uma chance só. A gente pesquisou, viu que vocês não são marginais nem nada.” Depois, virou-se para a ofendida e disse: Então Dona Amora porque a senhora está aqui e o que a senhora espera?”*

- “Assim..enquanto educadora, a gente não pode ver número, a gente tem que olhar para as pessoas. Sabe porque eu fiz isso? Disse olhando para os adolescentes. Porque vocês são jovens e inteligentes. Eu estava em uma posição de vice-diretora. São 500 alunos gente. Se eu deixar todo mundo

fazer o que quer, como é que fica? A Alice passou pela minha mão pequena. Eu tenho muito carinho por ti”.*

Percebi que a diretora ficou emocionada e olhou para a menina com ternura. A menina sorriu e olhou para baixo envergonhada. (silêncio). Dona Amora prosseguiu:*

- “A gente fica muito triste quando vê os alunos envolvidos em outras coisas e até preso, como já aconteceu. (...) As ofensas que tinham lá não dizem respeito a mim como vice-diretora e sim como pessoa. O que eu fiz é porque eu acredito nas pessoas...A gente é educadora!

Ela começou a chorar.

Todos ficaram em silêncio por um momento. Uma das alunas disse

- Foi um bagulho desnecessário que a gente não deveria ter feito. Peço desculpas.

Alice (a aluna referida por ela na fala) foi a próxima a se manifestar:

- Eu fiquei mal até porque fui eu que comecei...eu não entendi qual era a situação. Depois que eu parei para ajudar na fila, que eu entendi. Eu tô bem arrependida e peço desculpas. No mesmo dia eu já me arrependi. Eu fiquei apavorada comigo mesma...depois a gente se aproximou e eu pude ver o quanto tu ajudou a gente...

A vice-diretora ainda enxugava as lágrimas ouvindo a aluna. As duas se deram as mãos. Silêncio. O policial olhou para os demais como quem passa a palavra. O jovem maior de idade diz olhando para a ofendida:

- Me arrependo também. Peço desculpas.

Uma das mães se manifestou:

- Atrás de uma tela a gente acha que não acontece nada! É muito bom pra eles verem.

Um dos pais, olhou para a filha com desaprovação e disse:

- O que ela escreveu...pelo amor de deus!

- Desculpe. Falou a adolescente de cabelos longos, olhando para a mesa.

Ela pareceu, desde o início, não concordar com o encontro.

O policial prosseguiu:

- “Eu fico muito agradecido porque é um desafio para a profissão. A gente olha para vocês e vê que vão ser alguém na vida. Tá todo mundo trabalhando...(...) Quando a escola não consegue...normalmente...vem parar na polícia.

Dona Amora referiu que a aluna que iria para o Canadá, conseguiu uma bolsa por indicação dos professores da escola.*

- Já fez o passaporte? Perguntou o(a) policial. A menina disse que não, com a cabeça. Quando tu for fazer vai lembrar desse momento. Um registro tranca muita coisa na vida da gente.

O(A) policial contou sobre um amigo que fez concurso para a polícia e não conseguiu entrar porque tinha registro de adolescente infrator. Por fim, disse: só tenho a agradecer a presença de todos! (Diário de Campo - fev de 2019).

3.4.7 Monitoramento ou tutela: o parâmetro de efetividade do Programa

Os (As) policiais mediadores(as) efetuam um monitoramento de 60 dias dos casos e pessoas que aderem ao Programa Mediar. Ele pode ser realizado de duas formas: na primeira, o(a) policial que realizou o atendimento faz contato telefônico com os envolvidos no registro de 15 em 15 dias, totalizando quatro contatos. A segunda forma de monitoramento ocorre através da pesquisa de novos registros policiais envolvendo as mesmas pessoas que constam no registro de origem.

Todas as pessoas que assinam o Termo de Adesão ao Programa são monitoradas, ou seja, aquelas que participam da mediação direta (audiência conjunta), indireta (audiência individual) ou, ainda, aquelas que aderem o programa apenas nesta modalidade, na linguagem policial cotidiana também é chamada de *tutela*⁴⁶.

No dia a dia do Cartório de Mediação os policiais grampeiam uma folha junto aos inquiridos monitorados pelo Programa, uma espécie de ficha, na qual constam dados como a forma de adesão, datas de contato e situação do monitoramento. O contato telefônico direto com a vítima permite a polícia monitorar as reincidências, ainda não tenham sido registradas formalmente, o que se assemelha às pesquisas empíricas vitimológicas que buscam mensurar índices de crime e violência através do relato de experiência das vítimas e não dos registros oficiais.

O contato é, em regra, realizado pelo(a) mesmo policial que atendeu as pessoas, que pergunta como está a situação (se cessou, houve continuidade e/ou escalada do conflito), verificando se o acordo está sendo cumprido. Caso o demandante ou demandado informe que o conflito teve continuidade (com ou sem registro) ou evoluiu para uma situação mais grave, os policiais consideram que houve *reincidência*. Neste caso, portanto, significa que foi informado a polícia ou registrado na Delegacia uma nova ocorrência entre os envolvidos, na esfera administrativa, diferente do conceito de reincidência no direito penal⁴⁷.

⁴⁶ Tutela significa orientação, a defesa, a proteção e, no jargão jurídico, é também designado a ação de cuidar, representar e administrar a vida civil de uma determinada pessoa, que tenha alguma.

⁴⁷ Conforme o artigo 63 do Código Penal Brasileiro: *Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.*

Figura 10 – Ficha de monitoramento dos casos

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
POLÍCIA CIVIL
DELEGACIA DE POLÍCIA

NÚMERO DA OCORRÊNCIA _____
AUDIÊNCIA: _____

TIPO: () A. Conjunta () A. Individual () Tutela / Só acompanhamento () Não aderiu

NOME DO DEMANDANTE: _____

NOME DO DEMANDADO: _____

SITUAÇÃO ACOMPANHAMENTO/ CONTROLE:

_____ / _____	TODO OK ()	COM REINCIDÊNCIA ()
_____ / _____	TODO OK ()	COM REINCIDÊNCIA ()
_____ / _____	TODO OK ()	COM REINCIDÊNCIA ()
_____ / _____	TODO OK ()	COM REINCIDÊNCIA ()

CASO DE REINCIDÊNCIA, QUE TIPO DE ORIENTAÇÕES DISPENSADAS: _____

Fonte: Da autora (2020).

O monitoramento integra diferentes dimensões do Programa, em especial no que se refere aos seus objetivos e resultados, relacionados ao incremento *da sensação de segurança*, bem como a *mensuração institucional da efetividade* do Programa. Em um dos descritivos fornecidos pelo Mediar para a elaboração desta pesquisa, consta um trecho no qual é possível perceber a ênfase do discurso oficial, no sentido de tornar *seguro* aos participantes que o que foi pactuado na Delegacia será *efetivamente cumprido*. Estabelecendo, assim, um vínculo de confiança com a comunidade atendida, e promovendo a sensação de segurança.

*O Programa Mediar da PC RS prevê o acompanhamento dos mediandos pelo período de dois meses para **assegurar que as partes estejam honrando os compromissos assumidos**. Mas principalmente para firmar a **confiança da comunidade e restabelecer a sensação de segurança**.*

A sensação de segurança se refere a uma percepção social, uma imagem construída pela população a respeito da segurança pública que pode envolver, entre outras dimensões⁴⁸, as noções de medo da população, efetividade institucional, confiança no trabalho das instituições de segurança, e a qualidade no atendimento. Sua mensuração não se refere a dados administrativos ou resultados concretos do trabalho policial, e sim a percepções construídas à partir de diferentes aspectos, que

⁴⁸Estas dimensões foram observadas em instrumentos de mensuração de pesquisas empíricas realizadas na última década pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Datafolha.

podem se dar à partir de experiências pessoais ou de pessoas próximas, relacionados a grupos identitários, pauta e forma de abordagem dos veículos de comunicação, acesso a informação, interações via redes sociais e algoritmos, propaganda e marketing do estado a respeito de suas ações, entre outros.

A ideia do Programa de (re)estabelecimento da confiança social na instituição e no seu trabalho é, nesse sentido, construída à partir da resposta policial e do atendimento restaurativo. O monitoramento também se relaciona a questão de formação de aliança, característica da cultura policial. Nesse sentido, Monjardet (2002) compreende que fazer da *suspeita* ou da *distância policial* um traço cultural decorrentes do exercício da profissão constitui-se um contra-senso, uma vez que a condição policial é reativa, e que este não se relaciona com o outro em termos de proximidade e compreensão, e sim de formação de alianças: o indivíduo ou grupo é do bem ou do mal, a favor ou contra a polícia. No interior da instituição há, da mesma forma, uma tensão permanente entre os interesses e compreensões dos policiais (que são diversificados e a dividem em diferentes segmentos), e a condição policial, identidade (que unifica).

O monitoramento é também relacionado a efetividade do Mediar RS, eis que o parâmetro escolhido para mensuração do êxito da resposta policial restaurativa e mediadora é a reincidência ou não dos casos mediados ou monitorados. Ou seja, passados 60 dias sem que haja novo registro envolvendo as partes, e com a informação dos envolvidos que o conflito cessou, o caso entra para as estatísticas do programa como exitoso. É possível perceber pelo discurso oficial, e pela pesquisa de campo, com observação e entrevistas, que o índice de reincidência é o que sustenta e justifica a permanência do Programa, demonstrando sua efetividade na administração dos conflitos de pequeno potencial ofensivo. Nesse sentido, o monitoramento é a demonstração concreta para os policiais do seu êxito, uma vez que o atendimento restaurativo ou a mediação deu fim ao conflito. É também a forma de demonstrar a Chefia, Delegados e colegas de que estão contribuindo para o trabalho policial, uma vez que casos de vizinhança, por exemplo, envolvendo as mesmas pessoas, que poderiam vir a gerar ou geravam vários registros de ocorrência, não retornam a Delegacias depois de passarem pelo Programa. Além disso, que conseguiram cessar a escalada conflitiva uma vez que casos de ameaça, por exemplo, podem evoluir para lesões corporais e até homicídios.

3.4.8 Resposta policial restaurativa e monitoramento em casos de violência doméstica

No âmbito da violência doméstica, nos casos em que a pessoa efetua o registro na polícia e não há pedido ou deferimento de medida protetiva por parte da pessoa do juiz, também é possível aderir ao Programa na modalidade de monitoramento. Não há registros oficiais de quantas Delegacias ou Núcleos realizam atendimento. Sabe-se que, em regra, depende da iniciativa de Delegados e Policiais Mediadores e ocorrem quando não há delegacia especializada em violência doméstica na cidade. Assim, os casos sem pedido de medida protetiva ou pedidos indeferidos pelo juiz, são encaminhados aos Núcleos de Mediação para a realização de uma análise (filtro) de caráter subjetivo e objetivo, no que se refere ao tipo de violência, a gravidade do fato descrito no registro de ocorrência, a *vida pregressa* dos envolvidos, ou seja, se possuem ou não mais registros na polícia ou processos que os envolvam ou tenham envolvido.

Durante pesquisa de campo, presenciei o atendimento de uma senhora que havia registrado Boletim de Ocorrência um ano antes, relatando ameaça de agressão pelo marido que, na ocasião, estava alcoolizado. Cumpre referir que a pessoa registrou a ocorrência, não solicitou a medida protetiva e, um ano depois, o registro seguia na Delegacia, sem resposta policial, informação sobre o desdobramento do caso, ou retorno da demandante. Ao realizar o filtro, o policial verificou que os dois não tinham nenhum registro ou envolvimento criminal, sem ser este de ameaça.

Quando Anita* entrou na Delegacia, percebi que já era idosa e caminhava com dificuldade. Estava bem arrumada, com vestido florido, uma bolsa na mão e um chinelo de dedo decorado. “Boa tarde, é aqui que é o Cartório de Mediação?”, perguntou. “Dona Anita? Disse o(a) policial. Ela concordou com a cabeça. O policial se levantou, apresentou-se com o nome e apertou sua mão. “Fui eu que te liguei”. Os dois sorriram. O policial a encaminhou para a mesa redonda de atendimento, apontando a cadeira com a mão aberta. Os dois sentaram-se.

“- *E então Dona Anita*, como tá essa situação?*”, perguntou o(a) policial.
 - *Foi só essa vez. Estamos separados de cama*”.
 - *Vocês moram juntos?*
 - *“Sim. Ele tá bebendo, mas não tá mais incomodando. Ele ficou com medo que eu registre. Ele tá me ajudando com dinheiro, mas bebendo desse jeito uma hora ele vai bater as botas. Ele está em acompanhamento no CAPS⁴⁹. Tinha deixado dez anos de beber, mas voltou”* (Diário de campo - fev de 2019).

O policial disse que no Programa o objetivo era resolver as coisas “de forma pacífica”, e disse que era importante ela “se sentir em segurança”. Disse que ela poderia aderir na modalidade de monitoramento, explicando que iria ligar de 15 em 15 dias para saber “se estava tudo bem”. Anita concordou e assinou o Termo de Adesão. O policial entregou a ela um folder apontando para o celular e WhatsApp do Programa, caso ela quisesse entrar em contato. O atendimento foi bem rápido e durou cerca de 10 minutos no total. Ela levantou-se com dificuldade, agradeceu o policial com um aperto de mãos, desejou boa tarde a todos e foi embora a passos lentos. Depois do atendimento, o policial comentou em voz alta: “Imagina sem isso?! Tu vira um carimbador maluco! Fecha e encaminha. Aqui tu tem uma oportunidade”.

3.4.9 Participação dos advogados ou terceiros

A participação de advogados e terceiros é facultativa e só ocorre se todos(as) os envolvidos assim concordarem. Conforme o Termo de Adesão, por se tratar de um processo cooperativo e não adversarial, os advogados e terceiros devem atuar como colaboradores do diálogo, ajudando na construção de soluções para o conflito.

Durante pesquisa de campo não presenciei a presença de advogados, apenas a referência das pessoas dizendo que foram orientadas pela pessoa do seu advogado de confiança ou que precisavam consultar seu advogado. Os policiais, em regra, orientavam que se a pessoa assim quisesse, poderia se fazer acompanhar pelo profissional. A participação de terceiros, por sua vez, é bastante comum. Muitas pessoas vão à Delegacia acompanhados de familiares (pai, mãe, irmã, irmão, neto, neta, marido, esposa, companheiro). Os policiais mediadores em um primeiro momento, orientam que entre só a pessoa envolvida. Nos casos em que houve pedido de participação, em nenhum deles presenciei resistência ou negativa.

⁴⁹ Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

3.5 MEDIAÇÃO É TRABALHO DE POLÍCIA? POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA RESPOSTA POLICIAL RESTAURATIVA NO DISCURSO DOS POLICIAIS MEDIADORES

Esta análise leva em consideração o contexto e as premissas sob o qual emergem a resposta policial restaurativa, apresentados no capítulo 2, e, por consequência, sua relação com o discurso dos(as) policiais civis mediadores. Compreende-se que os campos de disputas existentes no interior da Polícia Civil do RS, bem como entre a instituição e as demais agências do sistema de justiça como um todo, são parte fundamental para a interpretação da construção discursiva. Isso porque, os policiais utilizam seu discurso com vistas a atribuir sentido, função e legitimidade a sua prática (GILL, 2003).

A ideia de *verdadeiro papel da polícia* emergiu nos discursos dos policiais mediadores, eis que, abarca dimensões diversas como: a) a concepção sobre papel e a função da polícia (na sociedade e no interior do campo estatal de administração dos conflitos); b) a construção dos agentes sobre o que é (ou deveria ser) a polícia, e c) como deve ser pautada suas interações cotidianas (MONJARDERT, 2002).

Nesse sentido, compreende-se que esta noção é um elemento divisor fundamental entre os agentes, no que se refere as apostas individuais, a classificação do profissionalismo policial, bem como a função e papel reivindicados pela instituição (e seus operadores) dentro e fora do campo estatal de administração dos conflitos (MONJARDERT, 2002).

Vejo alguma resistência de alguns colegas que dizem que isso não é trabalho de polícia né? Então acho que isso é um impeditivo desses colegas fazerem o curso, e também tomarem conhecimento de como funciona.
Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.

Para os(as) policiais civis mediadores(as), a relutância dos colegas, que não consideram estas práticas como trabalho policial, se constitui o principal obstáculo ao desenvolvimento da JR e da mediação em âmbito policial. Em seu discurso, justificam esta visão desfavorável como uma falta de entendimento do que se trata, de informação ou preconceito.

Talvez a resistências de muitos colegas policiais em aceitar o Programa Mediar, como uma ferramenta que pode sim diminuir problemas crônicos da comunidade atendida, através do diálogo entre os conflitantes, e dessa forma evitar a reincidência de ocorrências envolvendo as mesmas partes, que é uma rotina em nosso meio.- Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02.

(O principal desafio é) *A mudança de paradigma quanto ao trabalho policial com viés na justiça restaurativa e a busca de recursos para melhoria contínua do serviço prestado à comunidade. (...) Um pouco de preconceito por parte de alguns colegas que ainda não entendem a importância do trabalho de justiça de restaurativa e a falta de recursos, humanos e materiais.* Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 04.

Preconceito de policiais que não entendem, ainda, o motivo do trabalho, manter-se motivado, crescimento profissional. - Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 05.

Conforme observou-se dos relatos e interações dos policiais, muitos colegas não se informam sobre o que acontece no Cartório de Mediação, mesmo trabalhando em conjunto no mesmo espaço físico e na mesma instituição. Na percepção deles(as), isso pode ser melhorado por meio de uma sensibilização, para criar a cultura, ou, ainda, estímulo do(a) Delegado coordenador(a) no sentido de informar e engajar as equipes. O Secretário do Programa, Comissário Prates, referiu que, em algumas cidades, os agentes que atuam no plantão da Delegacia são orientados a informar as partes sobre serviço de mediação, mas isso se constitui em uma exceção.

Em entrevista concedida para esta pesquisa, o Comissário apontou a cultura judicial dominante, pautada na punição, como o principal motivo para a resistência interna. Na compreensão de Prates, a grande dificuldade reside na *troca de lentes* (ZEHER, 2015), necessária para o policial trabalhar com viés restaurativo, eis essa troca faz parte também de um movimento particular, individual, um exercício interno de desconstrução de conceitos e questionamento sobre o lugar e o papel da polícia.

*“O desafio principal é a mudança de olhar sobre as partes e a maneira de tratar, porque a nossa orientação toda é persecutória. O modelo tradicional da polícia é buscar uma maneira de incriminar e, na ausência disso, é quando a pessoa deixa de ser indiciada. Então o nosso enfoque é sempre mais voltado para punição. Mudar esse olhar, é o mais difícil. O desafio principal é interno porque tu tem que fazer uma releitura de ti mesmo, do que que tu acredita, do que tu espera e depois tu começa a observar essa dificuldade com os outros, mas inicialmente é em si. Tu te questiona porque tu vem dentro de uma cultura, tu é o produto de uma cultura e de repente tu te vê sozinho e pensando diferente de todo mundo. Esse é o principal...Será que eu tô certo? Será que ninguém viu isso antes? Então a gente começa a questionar. (...) **É como a reprodução da Caverna de Platão né?** Tu tem a ideia de que a realidade é aquilo que se projeta, então como dizer para a pessoa que existe uma outra realidade ali? É bem difícil, né?”.* Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - fevereiro de 2019 (**grifo nosso**).

Nessa linha, a Delegada Sabrina Deffente, Gerente do Mediar, destacou que o reconhecimento da iniciativa se deu, primeiro, em âmbito externo, através de

premiações e convites de outras instituições. Na percepção dela, isso está mudando devido a maior demanda pela abertura de Cartórios de Mediação junto a Chefia de Polícia:

Então, as maiores dificuldades que a gente sentiu foi justamente com o nosso público interno. Nós já havíamos recebido vários prêmios estaduais, nacionais, de Direitos Humanos, já havíamos sido convidados para palestra no Fórum Mundial de Direitos Humanos da Onu. E o nosso público ainda tinha muita restrição com o nosso trabalho. Hoje, graças a Deus, tem fila de espera para instalar núcleos. E eu acho que as pessoas já compreendem um pouco melhor o que é o nosso trabalho. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida - fevereiro de 2019.

Na sua construção discursiva, os policiais reconhecem a resistência interna e buscam, da mesma forma, legitimar a resposta restaurativa enquanto trabalho reconhecido fora da instituição. De modo geral, apresentam o trabalho restaurativo enquanto ferramenta na *prevenção dos conflitos sociais e da violência*, ou seja, enfatizando o *objetivo ou função social da prática* (GARLAND, 2008), e, ainda, enquanto forma de *diminuir o número de ocorrências policiais* decorrentes de conflitos cotidianos, que são, na percepção deles, comuns no trabalho policial. Assim, justificam o trabalho restaurativo como meio para atingir a eficiência operacional e como resposta a crise do sistema judicial como um todo (GARLAND, 2008).

A mediação é trabalho de todos e de cada um. A Polícia Civil se deu conta de que penalizar pequenos conflitos não tem a repercussão que tem um conflito mediado para os envolvidos e para a sociedade como um todo. Delegado(a) entrevistado(a) - Coordenador(a) de Cartório de Mediação.

Utilizando as técnicas da mediação, além de beneficiar a comunidade atendida, estamos evitando muitas ocorrências futuras, evitando desta forma vários procedimentos que seriam instaurados em nosso sistema já sobrecarregado. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02.

A falta de recursos humanos e materiais também esteve presente no discurso de muitos(as) policiais civis quando se referiram aos obstáculos à consolidação da prática (*"falta de pessoal"*, *"carência de recursos"*). Esta é uma realidade das Polícias Civis brasileiras e, no Rio Grande do Sul não é diferente. No Estado, atualmente, a política de parcelamento salarial agrava ainda mais as condições precárias de trabalho sob as quais os profissionais realizam a segurança pública.

Cumprе referir que a atividade de policial mediador(a) não é exclusiva no RS, sendo desenvolvida em paralelo com atividades operacionais (investigação),

atendimentos e funções administrativas. Percebe-se, nesse sentido, um constrangimento cotidiano entre o trabalho policial focado nos crimes mais graves ou, nas palavras de uma das pessoas entrevistadas, focado no que é “*mais polícia*”; e a administração dos conflitos menores, apresentada como parte significativa do cotidiano de trabalho e dos registros nas Delegacias.

“Como a Polícia Civil tem como atividade constitucional a polícia judiciária que visa a repressão, atividades como mediação, mediar e galera do bem, papo de responsa, são por nós realizadas de forma voluntária juntamente com a atividade fim, ou seja, o desafio é conciliar estes trabalhos preventivos com a atividade fim, e a falta de credibilidade do programa pelos próprios colegas”. Delegado(a) Coordenador(a) de Cartório de Mediação - Entrevista concedida - Novembro de 2019.

Outro impeditivo acho que é a falta de pessoal. A Polícia enfrenta esse problema, mas aí também seria um problema geral do órgão - Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.

Lidamos com incontáveis problemas diariamente, casos gravíssimos que exigem prioridade. Estupros, homicídios, feminicídios, maus tratos, roubos, prisões em flagrante, etc. Não temos efetivo para focar apenas na mediação. A mediação é feita quando sobra um tempinho. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 05.

A observação realizada na pesquisa de campo também corroborou com o discurso dos(as) policiais. Nesse sentido a fala de um dos mediadores(as):

No começo a gente ficou todo animado, querendo fazer mediação em todas as Delegacias da região. Mas a Delegada colocou o freio. Não depende muito de nós. Trecho de fala de Policial Civil Mediador - Diário de campo - Fevereiro de 2019)

Destes discursos, emerge a percepção dos policiais em relação a importância da adesão (ou crença ou engajamento) do(a) Delegado(a) para a consolidação e expansão destas práticas em âmbito policial, enquanto coordenador do trabalho policial e administrador da Delegacia. Além disso, revela a dificuldade tanto da chefia quanto dos operadores em realizar a demanda de trabalho investigativo e burocrático, em conjunto com o trabalho restaurativo. Surge, assim, outro questionamento: cabe à polícia dar conta de mais esta atribuição, se tornando uma instância de administração e resolução dos conflitos menores, dividindo tempo, recursos humanos e materiais com outros casos mais graves?

Em 1995 os Juizados Especiais Criminais foram instituídos justamente com este objetivo: administrar os conflitos menores através do ideal autocompositivo com

celeridade e eficiência. Como identificou pesquisa de Azevedo (2011), isso acabou por sobrecarregar ainda mais o sistema judicial uma vez que passou a receber uma demanda contida nas Delegacias. A instituição da mediação em âmbito policial, da mesma forma, abrange uma demanda que era tratada na informalidade cotidiana dos policiais (PONCIONI, 2006). Isso pode vir a acarretar uma sobrecarga de atribuições a polícia, que é carente de recursos e investimentos. Além disso, é possível que a cultura e natureza do trabalho policial interfiram na forma ou significado que a resposta restaurativa assuma em âmbito policial, sendo, da mesma forma, englobada pela lógica dominante.

Para responder a esse discurso divergente, o Secretário do Programa busca sustentar a legitimidade da resposta estatal restaurativa e mediadora em âmbito policial através de estudos internos:

Nós temos um estudo da DIPLANCO que 54% dos crimes que são registrados na polícia são passíveis de mediação. 30% das ocorrências registradas na Polícia são registros administrativos que não levam a instauração de um inquérito, como perda de documento, entrega de veículo. 54% são passíveis de mediação, 30% não gera Inquérito, e 16% são aqueles casos que são relatados que necessitam de uma intervenção policial mais aguda, no sentido de roubo, sequestro, homicídio. **Então, na realidade, como a gente sempre fala, se nós fossemos uma empresa nós, muitas vezes, deixamos de atender a maioria dos nossos clientes porque os nossos clientes estão buscando a mediação e não outra coisa além disso.** Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019.

Kant, Eilbaum e Pires (2010) constataram que as agências que integram a justiça criminal, acabam por lidar, na maior parte do tempo, com conflitos sociais que não necessariamente infringem a lei penal, mas que são, em sua maioria, resultados de relações de proximidade. Ademais, pouca atenção tem sido dada para isso, constatando-se uma ausência de estratégias e mecanismos de administração e prevenção. Nesse sentido, em pesquisa realizada na Polícia Civil do RS, Hagen (2015) refere que somente 25% do trabalho da polícia é investigatório, o que sustenta a percepção dos policiais.

Os policiais defendem que mediação é trabalho de polícia porque beneficia a comunidade (*“restabelece a ordem, a paz e o bem das pessoas”, “promove pacificação” “modifica a cultura do ódio e da violência”, e “beneficia as futuras gerações”*) e evita registros de ocorrência futuras (*“o conflito não retorna a Delegacia”*), reduz a carga de trabalho dos policiais e beneficia o sistema de justiça como um todo.

Hoje (a mediação) é trabalho de polícia sim, pois o que ajudamos a resolver hoje, amanhã o fato não voltará à Delegacia de Polícia, dando um retrabalho. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 03.

A Polícia Civil se deu conta de que penalizar pequenos conflitos não tem a repercussão que tem um conflito mediado para os envolvidos e para a sociedade como um todo, portanto SIM, mediação é trabalho da PC também, mediando conseguimos reestabelecer a ordem, a paz e o bem estar das pessoas envolvidas no conflito e de quem com estas convivem - Delegado(a) Coordenador(a) de Cartório de Mediação - Entrevista concedida - Novembro de 2019.

(...) utilizando as técnicas da mediação, além de beneficiar a comunidade atendida, estamos evitando muitas ocorrências futuras, evitando desta forma vários procedimentos que seriam instaurados em nosso sistema já sobrecarregado. (...) Às vezes uma briga de vizinho, uma briga de familiares pode ocasionar uma lesão corporal, começa a piorar este delito, agravar. Daqui a pouco um homicídio, algo nesse sentido. Então acho que é papel da polícia essa prevenção. É atuar desde o início do problema - Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02.

Diminui a quantidade de processos no judiciário porque a gente resolvendo aqui a gente manda para o Fórum, o processo passa pelo crivo do juiz, mas é arquivado o processo criminal. Então diminui essa demanda né? Gerando uma economia considerável para o Estado, inclusive. E acho que auxiliando as pessoas na resolução...entre elas mesmas...elas verem que elas têm o empoderamento, delas resolverem esses pequenos conflitos. (...) Então, ao invés da gente mandar para o Fórum e ter uma audiência que acaba não atingindo o interesse das partes, a gente consegue ouvir elas e fazer com que elas mesmas tomem a decisão que elas preferem. Elas ficam muito satisfeitas com esse retorno da polícia e o cuidado que a gente tem em dar atenção ao caso dele. De não tratar como mais um caso, mais um procedimento. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01.

A construção do discurso que legitima a resposta restaurativa como trabalho policial, também parte da seguinte premissa: mediação é trabalho de polícia, porque é a polícia a instituição que as pessoas procuram para resolver seus conflitos cotidianos. A *proximidade comunitária* (PONCIONI, 2006, AZEVEDO, 2011, MONJARDET, 2007) como já referido, é característica do lugar e do papel da polícia no campo estatal e, um dos motivos pelos quais a instituição possui um status inferior frente as demais instituições. Isso porque filtra as situações indesejadas pela sociedade e pelas demais agências (PONCIONI, 2006, AZEVEDO, 2011) realizando, através do uso autorizado da força, do filtro de casos e da discricionariedade, o *trabalho sujo* do sistema de justiça penal. Compreende-se que a diferença de realidade entre os operadores do campo judicial, somadas as distinções salariais, de recursos, estrutura e tratamento, incrementam a visão policial da separação do mundo

entre *nós e eles* (PONCCIONI, 2014), e a sensação de incompreensão com o ser e fazer polícia.

No discurso dos policiais o conceito de proximidade adquire poder e se constitui um argumento de legitimidade da mediação e da polícia restaurativa, no sentido de dar importância a polícia, ao seu papel frente a administração de conflitos cotidianos.

*Somos os primeiros a serem procurados quando ocorre qualquer tipo de conflito. A comunidade quer uma resposta que a satisfaça e deseja se sentir protegida e amparada, tendo seus direitos, desejos e interesses respeitados. **A comunidade busca na Polícia a solução para seus conflitos.** Policial Civil Mediador(a) - Colaborador 07.*

Os motivos pelos quais as pessoas procuram a polícia para administrar suas questões cotidianas podem ser os mais diversos, e se constitui um tema interessante para estudos futuros, que podem partir das mais diversas perspectivas e premissas: comportamental, cultural, desigualdade de acesso à justiça, entre outros. O que cabe nesta pesquisa, por ora, é a identificação deste argumento na construção dos discursos dos policiais, como meio de justificar a adoção das práticas restaurativas.

Nesse sentido, a fala da Delegada Sabrina Deffente apresenta a administração dos conflitos cotidianos como uma *responsabilidade policial*, uma vez que a instituição seria a porta do Estado e da Justiça que a população primeiro utiliza para pedir ajuda ou socorro. Ao mesmo tempo, sua construção discursiva coloca a instituição policial como último recurso daquelas pessoas que não conseguiram resolver o problema por si, não encontrara resposta (ou não conseguiram acesso) em outros órgãos, e não enxergam saída para a sua situação. Conforme Poncioni (2006), esta ideia se reflete na visão da polícia enquanto mediadora da interação cidadão e Estado, no que se refere não só a segurança pública, mas a realização do direito, da justiça e da cidadania (PONCCIONI, 2006). Nesse sentido, fala da Delegada Sabrina:

Eu penso que a Polícia Civil é o órgão mais democrático que existe na sociedade. Não há local no Brasil onde pelos menos, vamos chutar, em 50 quilômetros de distância, não exista uma Delegacia de Polícia de portas abertas. Na maioria das vezes 24 horas. E o que a gente percebe no dia a dia da Polícia é que é aquela porta do desespero, entendeu? Por exemplo, tu sofre violência doméstica. Tu já conversou com a tua mãe, tu já conversou com teus filhos, tu já conversou com teus vizinhos, quando tu entra no desespero que tu não sabe mais a quem recorrer, aquela vítima bate na porta da polícia. E isso nos traz uma responsabilidade muito grande! Porque a gente é o pedido de socorro daquelas pessoas, e se a gente não corresponder a isso, a gente perde o nosso valor, sabe? Então, estes argumentos que tu escuta: “Ah, eu não vou ser polícia para resolver problema de vizinho! Ah, eu não vou ser Polícia para resolver briguinha de casazinho.

Não! Sabe? A gente tem que ter a consciência de que, aquela pessoa que tem a briga de vizinho, quando bateu na nossa porta, é o último recurso que ela tem! É o desespero! É o pedido de socorro para o Estado! E a gente não pode menosprezar isso. Delegada Sabrina Deffente - Entrevista Concedida – Fevereiro de 2019.

A fala expressa, ainda, a ideia de que, ao dar as costas, “menosprezar”, ou não tratar adequadamente os conflitos menores, enquanto demanda significativa da polícia, esta acaba por amplificar a sensação de ineficiência e a falta de confiança na instituição, bem como a sensação de insegurança na sociedade.

Sobre os benefícios institucionais da resposta restaurativa, o discurso do Comissário apresenta à polícia como uma instituição garantidora de direito, e justifica a utilização da JR pelo incremento da atividade investigatória, uma vez que a confiança estabelecida com as pessoas atendidas pode vir a se constituir na aliança polícia-população na realização da segurança.

A instituição ganha agindo como um órgão garantidor de direitos. Então ela consegue dialogar melhor com a sociedade, e também tem retorno em outros aspectos, na própria investigação. A polícia se colocar de modo compreensivo, sem censura, ela serve mais, as pessoas acreditam mais nela. Elas viram que chegaram ali e resolveram o problema delas então elas se sentem gratas. O principal retorno que tu sente das partes é a gratidão. E isso dá maior fluidez até para a investigação, porque as pessoas acabam se tornando mais colaborativas. Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

Dessa forma, emergiu na fala de muitos policiais civis a satisfação com o trabalho desenvolvido como mediador, que é justificada, por sua vez, pela percepção e manifestação de satisfação das pessoas atendidas no trabalho cotidiano do Cartório de Mediação.

“(...) a comunidade a gente vê, as pessoas estão muito carentes. A mediação veio como um copo d’água em uma terra seca, aquilo é absorvida muito rápido. Tem muito o que ser feito. Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

Eu acho que melhorou a imagem da polícia, inclusive, né? Porque a gente consegue dar um tratamento mais humanizado, mais dentro do problema, e ajuda a resolver mesmo, fazendo a vontade das partes né? Ajudar mesmo. A imagem da polícia é o principal eu acho. E também para a população se aproximar da Polícia porque é muito importante isso, a gente não pode ficar distante. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador 01.

O trabalho policial como satisfatório e positivo, se relaciona também com a ideia de que o trabalho *deu certo*, ou seja, a resposta restaurativa não teve reincidência e

evitou que o conflito retornasse em forma de registro para Delegacia. Além disso, os discursos justificam que o trabalho ajuda a administração da justiça e a desjudicialização, uma vez que atua como um sistema de contenção dos conflitos ao já sobrecarregado Poder Judiciário, bem como traz economia aos cofres públicos eis que o procedimento administrativo não se transforma em processo, com custos para o Estado.

A satisfação com o trabalho também é relacionada a ideia de uma resolução positiva, na percepção deles, com a utilização do consenso e do diálogo, ao invés do uso da violência, da privação de liberdade e da punição. Além disso, é ligada a ideia de finitude do procedimento na Delegacia, como local de resolução do conflito. Assim, a resposta restaurativa permite ao policial que testemunhe a resolução do caso, diferente do trabalho investigativo e do fluxo tradicional, que segue para o Ministério Público e Judiciário, sem que, muitas vezes, se saiba o que aconteceu ao final do processo.

Eu me sinto mais realizada, porque antes eu sentia que enxugava gelo - é o jargão né? - A gente pegava o procedimento, ouvia as partes, mandava para o judiciário, e não ficava sabendo se a parte gostou do nosso trabalho, se não gostou, qual o resultado. Não acompanhávamos depois o processo e não sabíamos se a parte ficava satisfeita com o nosso trabalho. E aqui eu vejo que a gente soluciona de uma forma positiva e consegue acompanhar o trabalho, ver se está tudo certo. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01 (grifo nosso).

Foi possível perceber que os policiais mediadores também passaram a considerar e pensar sobre a ideologia restaurativa e dialogal, não só na sua atividade profissional, mas também pessoal. Legitimando este trabalho como aquele que provoca transformações pessoais positivas.

Ela me trouxe uma visão mais humana e me deu mais sentido no trabalho, justamente porque tu tem que ver não a fachada mas sim o conteúdo. Isso me ajudou também na minha vida, a compreender as pessoas, que às vezes agem de uma determinada forma, atendendo condicionamentos. Comissário Moyses Prates - Entrevista Concedida - Fevereiro de 2019.

Primeiramente o policial mediador tem que se humanizar, se automediar para depois atuar na mediação de conflitos de terceiros. O policial mediador é um sonhador, é alguém que acredita que um olhar, uma palavra, qualquer gesto que demonstre acolhimento àquela relação conflituosa, àquelas pessoas envolvidas naquela relação, pode transformar o mundo destas pessoas. Delegado(a) Coordenador(a) de Cartório de Mediação - Entrevista concedida - Novembro de 2019.

Engana-se quem acha que quem ganha com a mediação policial são apenas demandantes e demandados, quem mais tem a ganhar são os mediadores. Os mediados estão envolvidos na espiral do problema e só pensam "naquilo" que os aflige. Já os mediadores têm a oportunidade de aprender dia a dia com os seres humanos, com suas diferenças, crenças, ambiguidades e frustrações. Tal experiência é ímpar. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 08.

Nesse sentido, sobre o duplo-papel policial de mediador e autoridade, verificou-se que, para os policiais civis, isso não se constitui um problema e sim uma vantagem. Essa percepção foi justificada, em especial à partir de três pontos: (a) a utilização dos conhecimentos de mediação e JR também no trato com a população, no sentido de buscar compreender melhor o ocorrido, não só com as lentes persecutórias; (b) o treinamento do profissional, que “sabe” quando e com quem deve utilizar um ou outro mecanismo; (c) que a polícia, como parte integrante do sistema de administração da justiça penal, assim como as outras instituições e operadores, deve se adequar, se atualizar e, nesse sentido, ser integrada a política de Justiça Restaurativa, e não excluída.

Mesmo quando realizo investigação, participo de operações policiais ou remeto procedimentos policiais à Comarca competente procuro utilizar os conhecimentos de mediador para compreender a situação e participação pessoal dos seres humanos envolvidos. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 05.

Até agora não tive qualquer problema, pois sabemos que em determinadas situações não é possível utilizar os mecanismos da mediação, sendo necessário atitudes e ações para sanar a situação utilizando técnicas apropriadas. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 02

É que como na polícia tudo é muito dinâmico o que acontece: as ocorrências, os delitos que chegam vem para a gente. Então a gente faz um filtro para ver o que daria certo com a JR e o que não daria. Aí, é claro, delitos graves, roubos, homicídio, tráfico, a gente já separa e continua a parte, **mais polícia**, digamos assim, de investigação, de prisão e de atuar mais na rua. E as outras ocorrências que a gente vê que tem um convívio familiar, uma relação mais continuada ou algum probleminha que talvez uma conversa resolva, a gente procura a JR nesse sentido. Até estelionato, às vezes, é um crime grave mas a gente conversando a gente consegue resolver e ver que não era bem um estelionato, era um desacerto. Então, a gente conversando consegue resolver alguns crimes que em princípio chega a nós como uma ocorrência que não parece que seria possível a JR mas aprofundando o caso a gente consegue ver isso. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 01

Considero que são atividades complementares, de acordo com a infração penal que está sendo alvo, pois acredito que cada vez mais o sistema penal necessita se adequar e atualizar dentro dos parâmetros da justiça restaurativa além da retributiva. Policial Civil Mediador(a) - Colaborador(a) 04

Cumprir referir a importância do desenvolvimento de mais pesquisas sobre a percepção das pessoas atendidas, que venham a ser contrastadas com a percepção policial sobre a problemática do duplo-papel, que perpassa outras questões, como a voluntariedade

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo optou por colocar luzes sobre a *resposta policial restaurativa*, enquanto resposta de adaptação da Polícia Civil gaúcha (Garland, 2008) e microssistema de administração de conflitos no campo estatal. Compreende-se que o objetivo de pesquisa foi alcançado, na medida em que foi possível apresentar o contexto e as motivações para a emergência da Justiça Restaurativa e da mediação no âmbito polícia civil brasileira, bem como a forma como se realiza, à partir da experiência do Programa Mediar RS, e, somado a isso, a análise do discurso dos atores institucionais, que buscam legitimar o papel restaurativo e mediador da polícia no campo de disputas estatal. Nesse sentido, integraram os objetivos específicos deste estudo: (a) delinear as bases desta resposta policial, (b) mapear iniciativas no Brasil e no exterior (sem a pretensão de esgotá-las), (c) identificar o funcionamento de um Cartório de Mediação, (d) investigar o fluxo que este trabalho assume no interior da Polícia e da administração da justiça, (e) caracterizar a figura do policial mediador e (d) apresentar os obstáculos e potencialidades destas práticas em âmbito policial.

Considera-se que a resposta policial restaurativa faz parte de um esforço de readaptação da polícia, e das demais instituições da administração da justiça, que evidencia um reconhecimento coletivo da necessidade de adoção de novas práticas, frente a crise permanente e o fracasso das políticas e métodos tradicionais. Importada de outras culturas judiciais, a proposta de incorporação de valores, princípios e práticas restaurativas no interior da instituição policial é uma empreitada corajosa, em especial, no atual contexto político brasileiro. Nesse sentido, Garland (2008) realizou uma pesquisa identificando uma forte mudança nos discurso e práticas de controle do crime nos EUA que podem, também, ser identificadas no Brasil contemporâneo: a segurança pública como tema central nos debates políticos e eleitorais, a valorização do castigo, do controle social, do encarceramento, a descrença na ideia de prevenção, reforma ou reabilitação, entre outras questões.

Assim, a adoção de uma resposta policial que se proponha a valorizar a vontade dos envolvidos, o diálogo, o controle social através da negociação e do consenso, e a crença na ideia de prevenção, pacificação e proximidade, é diametralmente oposta ao discurso e práticas dominantes na segurança pública. Por

isso, a primeira vista, a iniciativa causa estranheza: mais parece uma gota no oceano, idealismo de indivíduos ou grupos, ou, ainda, um projeto pessoal de alguns operadores que acabam adquirindo status e distinção institucional, pelo seu entusiasmo reformista.

Como bem pontuou Azevedo (2014), o fato é que os administradores do sistema de justiça, incluindo a Polícia Civil, não tem como dar conta de todas as demandas que recaem sobre eles e, assim, acabam dando prioridade aquelas que consideram mais racionais, em sua perspectiva. Ou, ainda, aquelas que podem ser respondidas de forma viável e eficaz para que, ao menos, possam apresentar uma imagem de que algo está sendo feito para atender as demandas da comunidade.

A resposta policial se constitui, assim, uma forma da polícia lidar com a demanda social significativa pela administração dos conflitos menores e, também, com os objetivos sociais e institucionais, que são múltiplos e conflitantes (Azevedo, 2014). Somado a isso, a polícia busca uma retomada da legitimidade e poder dentro do campo estatal, perdida em 1995 com a instituição dos Juizados Especiais Criminais, que passaram a receber esta demanda, antes filtrada ou resolvida pela polícia (Azevedo, 2011).

A adoção desta abordagem também alinha a instituição com as demais agências do sistema, no que se refere ao discurso de esforço de aumento da eficiência e produtividade (ainda que isso adquira diferentes conceitos a partir da posição que as pessoas e grupos assumem no campo político). A iniciativa tem forte respaldo em diversas experiências internacionais de JR e mediação em âmbito penal, com relevantes resultados empíricos, que já são praticadas há décadas, vale lembrar, em culturas jurídicas e judiciárias distintas da brasileira. Salientam Bonaffé-Schmitt (2012) e Pallamolla (2018), que a simples importação de modelos não garante a efetividade da prática, sendo necessária uma reformulação, que esteja atenta às realidades locais, culturais, políticas, sociais e institucionais.

A realização destas práticas em âmbito policial também está alinhada com as políticas judiciárias nacionais, e com diversos projetos institucionais no âmbito da administração da justiça, que surgiram e se expandiram na última década entre as agências integrantes. Ou seja, a adoção da JR e da mediação coloca a polícia ao lado das demais instituições, na soma de esforços pela efetividade e melhora da imagem da justiça penal e da segurança pública, como um todo.

Verificou-se, ainda, que a institucionalização permitiu que a mediação informal realizada pela polícia no cotidiano do trabalho policial, que pode, a depender do operador, adquirir caráter coercitivo, violento ou intimidatório, se transformasse em um procedimento respaldado por diretrizes normativas e consolidado em programa institucional, a ser realizado nas Delegacias. Foi possível perceber que, no discurso dos atores institucionais isso foi justificado como importante para trazer visibilidade, reconhecimento e mensuração estatística a um trabalho que já é uma realidade. Além disso, compreende-se, é importante para estabelecer transparência e limites a mediação policial.

Mais do que a mediação em si, a resposta restaurativa se constitui uma proposta de um novo modo de ver e realizar o papel da polícia, com base nos valores restaurativos, ainda que se possa discutir em qual escala (de mais ou menos restaurativo) se encontra esta experiência frente às demais (Zeher, 2015). Assim como a própria JR, a polícia restaurativa segue um conjunto de práticas entre as quais é possível identificar com preponderância:

- sensibilização em âmbito institucional para os valores e papel restaurativo e mediador da polícia,
- investigação prévia no sentido de realizar um filtro de pessoas e casos que seriam aptas a receber a resposta restaurativa, à partir de uma avaliação objetiva e negativa, de registros e antecedentes, bem como subjetiva, no que se refere a avaliação da possibilidade de resolução do caso através do diálogo, ainda que, na prática, pouco tempo seja concedido para uma conversa mais aprofundada;
- o acolhimento humano e respeitoso da polícia,
- a busca pelo estabelecimento de uma relação de confiança e formação de vínculo e aliança com os atendidos e com a comunidade, como um todo;
- o discurso e a ideia de voluntariedade, ainda que, na prática, essa seja uma problemática complexa em âmbito policial, judicial e estatal, como um todo;
- encontros individuais e coletivos mediados pela pessoa do policial civil mediador, agente capacitado e legitimado à partir de parâmetros institucionais;
- uma lógica de eficiência institucional e de idealismo transformativo da instituição, do sistema e da sociedade como um todo.

A iniciativa é recente e propõe significativas mudanças estruturais (Cartórios de Mediação) procedimentais (autocomposição dos conflitos e novos fluxos burocráticos), e culturais (em especial, relacionados ao ser e fazer polícia com viés restaurativo e não persecutório, bem como novas lentes sobre o crime, com atenção aos conflitos, pessoas e relações). Cumpre referir que a resposta policial restaurativa é apresentada como um modelo de atuação conjunta com o tradicional, com a necessária preservação dos espaços e lógicas diferenciados de cada uma, e cooperação eventual dos sistemas, no denominado modelo de bitola dupla (PALLAMOLLA 2009; AZEVEDO E PALLAMOLLA, 2014).

Verificou-se que questão cultural e a resistência interna, somada a sobrecarga de trabalho, a pressão por metas e a carência de recursos humanos e materiais, se constituem os principais obstáculos à sua implementação. No atual estágio, não é possível mensurar os impactos deste trabalho e das políticas institucionais sobre o sistema de justiça e a sociedade como um todo, eis que os Cartórios de Mediação ainda não atendem um número significativo de demandas. No entanto, é preciso ressaltar, chama a atenção o número baixo de reincidência entre os casos que receberam a resposta restaurativa (1%), se constituindo um tema necessário para pesquisas futuras voltadas a percepção das pessoas atendidas.

Mais do que um método, a JR e a mediação carregam uma ideologia. Desta forma, sua incorporação em âmbito policial faz emergir visões distintas, em especial, de acordo com a perspectiva adotada, sobre o verdadeiro trabalho da polícia e as formas de realização da justiça e da segurança pública (entre outras dimensões possíveis). Compreende-se que um estudo institucional mais completo pode vir a identificar divisões internas no que se refere a policiais com visão linhas de frente e mediadores. Nesse sentido, além dos trechos de entrevistas já mencionados, uma conversa relatada pela Gerente do Programa Mediar RS durante a entrevista: “É bonito o trabalho, mas eu não vim aqui na polícia para fazer isso, isso não é papel de polícia”.

Até eu me lembro que em um curso de formação (da Acadepol) eu fui dar uma aula, a gente tinha algumas horas-aula sobre o Mediar e um aluno disse: “Olha a senhora me desculpe, muito bonito o seu trabalho mas eu não entrei na polícia para fazer isso. Eu acho que isso não é trabalho de policial. E ele me pegou totalmente de surpresa, e a resposta que me veio na hora foi a seguinte: “Olha, se tu acha que esse trabalho não é trabalho de polícia judiciária, de Segurança Pública, eu acho que a tua visão de Segurança Pública é que é muito limitada”, foi o que eu disse para ele. Foi o que me veio, sabe? Delegada Sabrina Deffente - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019.

Na pesquisa de campo, entre outras questões, foi possível perceber que o verdadeiro trabalho policial é um conceito que permeia os discursos dos operadores que buscam legitimar e defender a resposta policial restaurativa e o Programa Mediar RS frente a divergências na instituição, no campo estatal e na sociedade.

Assim, verificou-se que a JR e a mediação em âmbito policial são justificadas pelos seus operadores, de forma preponderante, enquanto recurso de contenção dos registros de ocorrência (objetivo institucional), bem como de contenção da escalada conflitiva e violenta (objetivo social). Nesse sentido, junto a administração da justiça e seus operadores, a resposta restaurativa é justificada pelo potencial de contenção das demandas que seriam encaminhadas aos Juizados Especiais, e que acabam se resolvendo nas Delegacias, reservando tempo para o judiciário tratar os conflitos mais complexos, e a polícia, a investigação de crime mais graves. O fato é que, na prática, como já foi demonstrado, os próprios Juizados acabaram englobados pela lógica massificada dominante da justiça, reproduzindo mais do mesmo, e aumentando muito a demanda de um já sobrecarregado Poder Judiciário.

Nesse sentido, das entrevistas e da observação, foi possível constatar que, para além dos casos de menor potencial ofensivo, a resposta policial restaurativa se flexibiliza e informaliza, sendo utilizada para conflitos de qualquer natureza que envolvam a ausência ou dificuldade de comunicação entre as pessoas.

A subjetividade nos critérios de encaminhamento dos casos, e falta de estrutura para atender todos que, em tese, se enquadrariam como passíveis de resposta restaurativa pode acarretar em uma distribuição desigual de justiça (KANT DE LIMA, 1999). No Judiciário esse cenário se repete, com falta de critérios entre os juízes (ainda que com previsão legal pelo Novo Código de Processo Civil), a depender da sua posição pessoal sobre a JR e a mediação; e, ainda, pela falta de investimento em recursos humanos e materiais que tornem estes movimentos de reformas efetivamente exequíveis, para além do discurso de intenções institucional (GARTH; CAPPELLETI, 2002; LOREA, 2018). O ideal de igualdade jurídico e as garantias constitucionais predispõe instituições, estruturas e parâmetros de acesso e realização da justiça que se apliquem a todas as pessoas.

Verificou-se, ainda, que o monitoramento realizado pelos policiais mediadores(as) é composto de múltiplos significados e funções, eis que se constitui uma das formas que assume a resposta policial restaurativa, e o método de avaliação

da sua efetividade. Além disso, integra a estratégia de melhora da imagem institucional e retomada do elo perdido com a sociedade, com o potencial de promover a formação de vínculo entre policial-atendido(a), confiança, e aliança para a realização do trabalho policial investigatório. Nesse sentido, o monitoramento também é percebido pelos atores como uma forma de incremento da sensação de segurança entre os atendidos.

A estratégia de proximidade e aliança, também se manifesta no esforço do Projeto Mediar e a Galera do Bem, braço do programa restaurativo, que realiza formação de mediadores nas escolas, e vincula um policial civil mediador como “madrinha” ou “padrinho” da comunidade escolar local. Dessa forma, compreende-se que trabalho em rede da polícia com outras instituições é de fundamental importância para que as iniciativas e programas na área da segurança e da JR não fiquem fragmentados e isolados, conforme foi constatado no Judiciário (CNJ, 2018).

Com base no que foi observado, compreende-se que o tempo de atendimento nos Cartórios e a baixa carga horária de formação dos policiais mediadores constituem-se parte da problemática. Para além da escuta e do acolhimento, a resposta policial restaurativa carece de mais instrumentos de efetivação e melhoria para sua consolidação.

Durante observação nos Cartórios, foi possível perceber, ainda, que a mediação é realizada de maneira mais instintiva ou embasada, a depender do caso, mas também do(a) policial que está mediando. Como mediadora, de início, fiquei me perguntando se os encontros observados poderiam ser considerados uma mediação. Havia, sim, partes em conflito, e um ou dois, policiais mediadores(as), enquanto terceiros que auxiliavam o diálogo e a resolução seja através da reparação de um dano, um acordo de boa convivência, ou mesmo um pedido de desculpas. À partir disso, seria preciso analisar mais a fundo o princípio-base da abordagem restaurativa e autocompositiva: a voluntariedade das pessoas participantes, ou seja, a vontade de participar e construir o consenso, livre de constrangimentos.

Verificou-se que os limites sobre a voluntariedade não são claros, ou seja, a mediação em âmbito policial pode constranger pela representação da polícia, do espaço da Delegacia, do policial e do seu duplo-papel (investigador e mediador). Os entrevistados, de maneira unânime, se manifestaram no sentido de não considerar um problema este duplo-papel, no entanto, cumpre referir que pesquisas envolvendo a prática de mediação pela Polícia Militar do Rio de Janeiro (MOURÃO E

STROZEMBERG, 2015), a Polícia Nacional de Bogotá (2017) e a polícia espanhola (Navarro, 2018) apontaram que esta problemática precisa ser considerada, debatida e observada.

Compreende-se que a voluntariedade é de difícil mensuração, em especial no campo estatal de administração dos conflitos. Um convite feito pela pessoa do policial, delegado, magistrado, servidor da justiça, entre outros, é um convite livre de constrangimentos? Penso que não e, fiquei me questionando sobre a minha própria figura, enquanto mediadora judicial voluntária, no serviço público. Há uma subjetividade de difícil alcance, para além do que a polícia e o judiciário representam, eis que também parte da construção individual e experiências de cada sujeito no mundo da vida. Na qualidade de mediadora judicial, encontrei pessoas constrangidas, desconfiadas e apresentando provas, ainda que se reafirme o caráter voluntário do procedimento, e que o(a) mediador(a) não está li no papel de juiz(a) ou investigador(a), mas de facilitador(a). Também encontrei outras pessoas que expressaram seus interesses, necessidades e sentimentos sem medo de julgamento ou acusação futura. Posso afirmar que presenciei o mesmo nas Delegacias.

Ao fim desta jornada, para além da classificação ou enquadramento em formas e escolas clássicas, têm-se que a mediação e a JR propõe valores, formas de interagir e ver o mundo pautadas no diálogo, no respeito às diferenças, na empatia e olhar humano, o que, compreende-se, são importantes, no trabalho policial. Desta forma, para conseguir abraçar este papel de forma efetiva, causando um impacto real na administração da justiça e na sociedade, seria preciso uma reforma estrutural e cultural de grandes proporções na instituição e no sistema como um todo, que pode ser considerada como uma utopia ou uma possibilidade. Para os atores institucionais engajados, trata-se das duas coisas.

Ainda que transformado em programa institucional por normativa, por ora, a resposta restaurativa segue sendo realizada por um grupo que busca, nestas práticas, uma nova identidade, reconhecimento do trabalho policial como positivo, e uma forma de fazer polícia que transmita confiança, admiração e gratidão, ao invés de medo. Além disso, que promova a prevenção e a pacificação. Nesse sentido, o(a) policial mediador(a) parece buscar também uma sensação de finitude e de bom resultado, em um trabalho que, em regra, não tem “final feliz”.

É possível perceber nos discursos e na observação nos Cartórios, a frustração dos agentes com o trabalho policial inefetivo, que “enxuga gelo” ou que mais parece

coisa de “carimbador maluco”, como referiu um dos(as) agentes. Este seria, conforme relatado por eles, o trabalho que “junta papéis e encaminha ao fórum”, sem dar resposta direta às pessoas que procuram a polícia. Ou, ainda, o trabalho de registrar diversas ocorrências envolvendo as mesmas pessoas, sem conseguir tratar o conflito ou a “relação”. E, também, a investigação e a prisão do pequeno traficante da esquina para que, no mesmo dia, o posto seja ocupado por outra pessoa, integrante de facção rival, entre outros exemplos.

A resposta policial restaurativa, aparece, nesse sentido, como uma ressignificação do ser e do fazer policial e, conseqüentemente, da imagem da instituição e dos seus operadores frente ao sistema de justiça e a sociedade.

Eu estava pronto para me aposentar. Foi o Mediar que me segurou. Trecho de fala de policial durante observação no Cartório de Mediação - fevereiro de 2019.

Mesmo que ela não aceite a mediação, não queira participar da mediação, ela vai sentir uma imagem positiva da Polícia Civil como prestadora de serviço que consultou ela, antes de dar um encaminhamento. Aqui nós estamos falando de mediação, mas eu estou falando da imagem da instituição que é uma coisa que a gente quer buscar, uma instituição que assegure o direito das pessoas. Comissário Moyses Prates - Entrevista concedida - Fevereiro de 2019.

Compreende-se que não é possível a consolidação de uma justiça de viés restaurativo em âmbito penal, excluindo a polícia desse processo, eis que peça importante da engrenagem. O debate sobre sua forma de participação é complexo e, assim como já referido, perpassa o debate sobre o verdadeiro papel da polícia. Ainda que passível de muitas melhorias e questionamentos, têm-se o entendimento que a apropriação por parte dos policiais dos conceitos, práticas e ideais restaurativos e autocompositivos, traz benefícios a administração de conflitos sociais no campo estatal, a instituição e seus operadores e, por consequência, para a sociedade.

Isso porque abarca em sua proposta também um conjunto de valores que acaba por ter reflexos no trabalho policial, na cultura policial, no tratamento dispensado às pessoas pela polícia, entre outros aspectos. Nesse sentido, vai ao encontro de uma polícia atenta aos direitos humanos e garantias de vítimas e ofensores, que trabalha o uso adequado da intervenção, discricionariedade e da força. Além disso, alinhada com o ideal democrático e com o potencial de diminuir o abismo

entre o direito, justiça e Estado e indivíduos e sociedade.

Os possíveis caminhos e perspectivas para estudo e a pesquisa neste campo são inúmeros, e cheios de problemáticas, dimensões e nuances. Cumpre referir que os resultados e dados provenientes deste estudo foram muito mais amplos do que os analisados. Ciente das limitações da presente pesquisa, finalizo desejando que este trabalho possa fazer parte de uma construção coletiva, que fomente pesquisas, reflexões e debates sobre a justiça restaurativa e a mediação, e, sobretudo, sobre a justiça e a polícia que almejamos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei 13.105 de 16 de março de 2015.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689 de 3 de outubro de

1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 20 dez de 2019.

BRASIL. **Código Penal.** Decreto-Lei nº 2848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 20 dez de 2019.

BRASIL. **Lei 13.140 de 26 de junho de 2015.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 1028 de 2011.** Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498383>>. Acesso em 15 mar. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 125 de 2010.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 225 de 2016.**

Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n225-31-05-2016-presidencia.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma (Org.).

Manual de Mediação Judicial, 6. Ed. Brasília: CNJ, 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pilotando a Justiça Restaurativa:**

o papel do Poder Judiciário. Relatório Analítico Propositivo. Justiça Pesquisa. Direitos e Garantias Fundamentais. Brasília: CNJ, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Mapeamento dos Programas de Justiça Restaurativa. Brasília: CNJ, 2019.

ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal:**

contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil.

Tese (Doutorado em Ciências Criminais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/1750>>. Acesso em: 07 maio 2019.

ACHUTTI e SOUZA. **Justiça restaurativa e sua relação com a justiça criminal: estudo de caso sobre a aplicação da mediação penal em Buenos Aires.** In:

Mello, Lupetti e Filpo (Orgs.). Potencialidades e incertezas de formas não-violentas de administração dos conflitos no Brasil e na Argentina. p. 67 – 90. Porto Alegre: Evagraf / Palmarinca, 2018.

Alberton, Genaceia (Orgs.). **Mediação em Perspectiva**. Mikelis: Porto Alegre, 2018.

ALMEIDA, Frederico de. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**. Vol.22, nº 52, pp.77-95, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Juizados Especiais Criminais: Uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 16 nº. 47. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n47/7722.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2019.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Sociologia da Administração da Justiça Penal**. In: LIMA, RATTON e AZEVEDO (Orgs.) Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Sociologia e Justiça Penal -Teoria e Prática da Pesquisa Sociocriminológica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil**. *Katálysis*, v.9, n. 1, p 38-42, jan/jun 2006.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; NASCIMENTO, Andrea Ana. Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudança. Porto Alegre: Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 653-674, out-dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24402>>. Acesso em: 07 mai 2019.

AZEVEDO, Rodrigo G. de; SOUZA, Guilherme Augusto D. “**Que ‘Paz’ É Essa? Os Significados do Conflito na Cultura Jurídica Brasileira e a Justiça Restaurativa no Brasil**”, in Pozzebon; Ávila. Crime e Interdisciplinaridade. Porto Alegre: Edipucrs, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo Brasileiro de investigação criminal. **Soc. estado.**, Brasília , v. 26, n. 1, p. 59-75, Apr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 mai 2019.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.) - **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2003.

BASTOS, Simone A. R. **Resolução de Conflitos para Representantes de Empresas**. Manual da Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM). Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa** [Tradução de Renê Alexandre Belmonte]. São Paulo: São Paulo, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

BRAITHWAIT, John. **Crime, shame and reintegration**. Nova York: Cambridge University Press, 1989. Disponível em <<http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Crime-Shame-and-Reintegration.pdf>>. Acesso em: 07 mai 2019.

BRAITHWAIT, John. **Restorative Justice and responsive regulation**. Nova York: Cambridge University Press, 2002.

BRAITHWAIT, John. **Principles of Restorative Justice**. In: HIRSCH, Andrew. Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms? Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2003. p. 1-20. Disponível em: <http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/05/2003_Principles-of-Restorative-Just.pdf>. Acesso em: 07 maio 2019.

Bush, Robert A. Baruch e FOLGER, Joseph P. Folger. **The promise of mediation: responding to conflict through empowerment and recognition**. São Francisco (CA): Jossey-Bass, 1994.

POLÍCIA NACIONAL DE BOGOTÁ. CÂMARA DE COMÉRCIO DE BOGOTÁ. **Mediación Policial em Colombia: bases para su implementacion**. Bogota: 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/19663/Mediaci%C3%B3n%20policial%20%28archivo%20para%20web%29%2006-02-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 mai 2019.

CAMPANÁRIO, Micaela S. N. A. Mediação Penal: inserção de meios alternativos de resolução de conflitos. Porto Alegre: Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 118-153. jan/abr. 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12593>>. Acesso em: 07 maio 2019.

CAPPELLETI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

COSTA, Maria Izabel Plath da. **Estudo preliminar da terminologia empregada pela Polícia Civil do RS no Boletim de Ocorrência Policial**; 2009; Dissertação (Mestrado em PPG-Letras) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

DA MATA, Jessica Gomes. **Mediação de conflitos e cultura policial: a descrição do processo de implementação do Projeto Mediar na Polícia Civil de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14119/Relat%C3%B3rio%20de%20inicia%C3%A7%C3%A3o%20cient%C3%ADfica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 mai 2019.

DEWES, João Osvaldo. **Amostragem em bola de neve e respondent-driven sampling: uma descrição dos métodos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia apresentada para obtenção do grau de Bacharel em Estatística)– Instituto de Matemática e Estatística, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (2013).

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito** [Tradução de René Ernani Gertz]. Brasília: UnB, 1986.

GARFINKEL, Harold. **Estudos de etnometodologia**. VOZES, 2018.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea** [tradução, apresentação e notas André Nascimento]. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GILL, Rosalind. **Análise do discurso**. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.) - Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som. P. 244 - 270. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2003.

GOUVEIA, Mariana França. **Curso de Resolução Alternativa de Litígios**. Almedina: Coimbra, 2012.

HAGEN, Acácia M. M. **O trabalho policial: estudo da Polícia Cível do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2015.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2020.

MAGALHÃES, Jorge de Miranda. Princípios Gerais no Processo Civil. **Revista da EMERJ**, v.2, n.5, 1999, p. 150 a 195. Disponível em <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista05/revista05_150.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

NAVARRO, David. **La Mediación Policial: Una Propuesta de Mejora**. Trabalho de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Administração de Empresas, Universidade Politécnica de Valencia, 2018.

KUBIACK, Vanderlei. **Mediação vítima-ofensor: outro caminho para o enfrentamento de conflitos de natureza penal - proposta de projeto-piloto para implementação no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. In: Alberton, Genaceia (Orgs.), Mediação em Perspectiva. p. 215 - 230, Mikelis: Porto Alegre, 2018.

LEÃO, Aline. **Perfil e Percepções do Mediador Judicial Gaúcho**. Pesquisa

apresentada no 5º Congresso Sociology of Law, Canoas, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de, e BORGES, Dorian. **Estatísticas criminais no Brasil**. In: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio. **Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo**. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo (USP), 2000.

LIMA, Roberto Kant de. Administração de conflitos, espaço público e cidadania Uma perspectiva comparada. Porto Alegre: Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 11-16. dez. 2001.

LIMA, Roberto Kant de. **Antropologia, Direito e Segurança Pública: uma combinação heterodoxa**. Buenos Aires: **Cuadernos de Antropología Social** N. 37, p. 43–57, 2013.

LIMA, Roberto. **Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_04.htm>. Acesso em: 15 maio 2019.

KANT DE LIMA, Roberto. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [S.l.], v. 6, n. 4, p. 549-580, out. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7436/5979>>. Acesso em: 15 maio 2019.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Tempo Social**, 9(1), p. 169-183, v. 9 n. 1, 1997.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Curitiba: **Rev. Sociol. Polit.** nº.13, Nov, 1999.

LIMA, R. S. (Org.); RATTON, José Luiz (Org.). AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LORENZONI, Nelnie. Viale. **Mediação penal: ferramenta para a pacificação social - instrumento de qualificação da convivência e enfrentamento da violência**. In: Alberton, Genaceia (Orgs.), *Mediação em Perspectiva*. p. 231 - 248, Mikelis: Porto Alegre, 2018.

MEAD, Gerge. **Mind, Self and Society**. Charles W. Morris, 1934.

MELLO, K. S. S.; LUPETTI BAPTISTA, B. G. Mediação e conciliação no judiciário: dilemas e significados. **Dilemas – revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. V. 4, n. 1, p. 97 – 122, 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7208>>. Acesso em: 07 maio 2019.

MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. Dilemas. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [S.l.], v. 3, n. 7, p. 35-50, jan. 2010. ISSN 2178-2792. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7199/5778>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

MOORE, Christopher. **O processo de mediação**. Estratégias práticas para a resolução de conflitos. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1998.

MOURÃO, B. M, STROZEMBERG, P. (org.). **Mediação de Conflitos nas UPPs: notícias de uma experiência**. Rio de Janeiro: CESeC, 2015. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wpcontent/uploads/2016/05/LivroMediacao_01FEV.pdf>. Acesso em: 07 maio 2019.

MUNIZ, J. O., Mello, K. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 44-65, jan-mar. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19939>>. Acesso em: 07 maio 2019.

MUNIZ, CARUSO, FREITAS. **Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000**. 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/36506383/MUNIZ_CARUSO_and_FREITAS_2018_-_Os_estudos_policiais_nas_cie_ncias_sociais.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

MUNIZ, Jaqueline. PAESMACHADO, Eduardo. **Polícia para quem precisa de polícia': contribuições aos estudos sobre policiamento**. 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/3712239/POL%C3%8DCIA_PARA_QUEM_PRECISA_DE_POL%C3%8DCIA_CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES_AOS_ESTUDOS SOBRE_POLICIAMENTO>. Acesso em: 15 de maio 2019.

NADER, Laura. **A civilização e seus negociadores: a harmonia como técnica de pacificação**. Conferência de abertura da XIX Reunião da Associação Brasileira de Antropologia. Niterói: RJ, 1994a.

NADER, Laura. A harmonia coercitiva: economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, ano 9, 1994b, p. 18-29. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_02.htm>. Acesso em: 07 de maio 2019.

NEPOMUCENO Edith. S. P. e SCHNEIDER, Michele. **Mediação pré-processual e a prática nas universidades: retrospectiva e perspectiva**. In: Alberton, Genaceia (Orgs.), *Mediação em Perspectiva*. p. 141 - 154, Mikelis: Porto Alegre, 2018.

NETO, Joaquim Shiraishi. O Campo Jurídico em Pierre Bourdieu: a produção de uma verdade a partir da noção de propriedade privada nos manuais de Direito. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Vol. 9, n. 2, p. 125 a 142. 2007. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/viewFile/112/216>>. Acesso em: 07 maio 2019.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça Restaurativa: da Teoria à Prática**.

São Paulo: IBCCrim, 2002.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **A mediação penal no Brasil: presente e futuro.** In: Mello, Lupetti e Filpo (Orgs.). Potencialidades e incertezas de formas não-violentas de administração dos conflitos no Brasil e na Argentina. Porto Alegre: Evagraf / Palmarinca, 2018, p. 137 – 159.

PONCIONI, Paula. **Identidade Profissional Policial.** In: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014a.

PONCIONI, Paula. **A “feijoada”:** negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. In: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014b.

PONCIONI, Paula e RIBEIRO, Ludmila. **Policiamento Comunitário.** In: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014c.

PRANIS, Kay. WATSON, Caroline. **No coração da esperança:** guia de práticas restaurativas. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

PRATES, Moysés Lopes. DEFFENTE, Sabrina. **Mediação de conflitos: o papel da polícia civil em tempos de modernidade líquida.** In: Alberton, Genaceia (Orgs.), Mediação em Perspectiva. p. 215 - 230, Mikelis: Porto Alegre, 2018.

ROCHA, Yuri Santana de Brito. **Mediação & Polícia:** práticas de justiça restaurativa no âmbito da segurança pública e sua repercussão jurídico-criminal e social. Curitiba: Juruá, 2018.

ROSEMBLAT, Fernanda Fonseca. **Pesquisa em Justiça Restaurativa.** In: PELIZZOLI, Marcelo (Org.). Justiça Restaurativa: caminhos da pacificação social. Recife: UFPE, p.113-129, 2016.

ROSEMBLAT, Fernanda Fonseca. **Em busca das respostas perdidas: uma perspectiva crítica sobre justiça restaurativa.** 2014. CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL II.

SALES Lilia M. M. e DAMASCENO, Mara L. M. Mediação, suas técnicas e o encontro dos conflitos reais: estudo de casos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia.** Curitiba: v. 16, nº 16, p. 145 – 165, jul/dez, 2014.

SICA, Leonardo. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal:** o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SIMMEL, Georg. **Conflict** (Translation by Kurt H. Wolff). Nova Iorque: The Free Press, 1964.

SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. **Anuário Antropológico, II**, p. 109-123, 2010. Disponível em <https://www.mediate.com/articles/comunidad_participativa.cfm>. Acesso em: 07 de maio 2019.

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

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Pela Mão de Alice o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1994

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Introdução a Administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. nº 21, nov, 1986. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10797/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Sociologia%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20da%20Justi%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

SOUZA, F. C. M. A. **A mediação no processo penal e o princípio da obrigatoriedade: novo paradigma**. Dissertação de mestrado apresentada para Pós-Graduação do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, 2012.

TOCHE, Juliana. **Problematizando o alternativo: lições do caso paulista sobre Justiça Restaurativa**. In: Mello, Lupetti e Filpo (Orgs.). Potencialidades e incertezas de formas não-violentas de administração dos conflitos no Brasil e na Argentina.p. 111 – 135. Porto Alegre: Evagraf / Palmarinca, 2018.

VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. **Crimes de Proximidade e Violência Doméstica**. In: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

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

VEZZULLA, Juan Carlos. **La mediación para una comunidad participativa**. 2008. Disponível em <https://www.mediate.com/articles/comunidad_participativa.cfm>. Acesso em: 07 mai. 2019.

VEZZULLA, Juan Carlos. **A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional**. Dissertação mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2004.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Curso de Formação em Mediação de Família**.Data completa: 2018. Notas de Aula. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal. Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul.

WARAT, Luiz Alberto. **Em nome do acordo, a mediação no direito**. Buenos Aires: AlmED, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. BAPTISTA, Nilo. **Manual de Direito Penal Brasileiro V1**. São Paulo: RT, 2011.

ZEHR, Howard. **Justiça restaurativa**. São Paulo: Palas Athenas, 2015.

ANEXO 1 – PORTARIA 168 DE 2014



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
POLÍCIA CIVIL
GABINETE DO CHEFE DE POLÍCIA**

Republicação, com as alterações propostas pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017.

PORTARIA N° 168/2014

Institui e estabelece as diretrizes para o PROGRAMA MEDIAR/RS – Mediação de Conflitos no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio Grande de Sul.

O Delegado de Polícia Guilherme Yates Wondracek, Chefe de Polícia do Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que o princípio do acesso à justiça é um direito fundamental consagrado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 e que deve ser interpretado de forma ampla;

CONSIDERANDO que a Organização das Nações Unidas - ONU, através das Resoluções 1999/26 de 28 de julho de 1999; 2000/14 de 27 de julho de 2000 e 2002/12 de 24 de junho de 2002, incentiva seus países membros a desenvolverem programas de Justiça Restaurativa pelas autoridades de segurança;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário firmaram, em 13 de abril de 2009, o II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO, em que assumiram o compromisso de estimular a resolução de conflitos por meios autocompositivos;

CONSIDERANDO que o Projeto Mediar/RS (projeto piloto de mediação de conflitos no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul), desenvolvido no município de Canoas, demonstrou resultados positivos na resolução pacífica de conflitos, inclusive com o apoio do Ministério Público e do Poder Judiciário local;

CONSIDERANDO a necessidade de padronizar os procedimentos desenvolvidos nos diversos órgãos da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul;

CONSIDERANDO a atribuição do Chefe de Polícia para disciplinar o funcionamento dos diversos órgãos da Polícia Civil prevista no Regimento Interno, bem como nas disposições contidas no art. 10, inc. X, da Lei Estadual 10.994, de 18 de agosto de 1997;

RESOLVE:

Art. 1º – Instituir e estabelecer as diretrizes relativas ao programa MEDIAR/RS, para aplicação do método de mediação de conflitos no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º – A Mediação de Conflitos consiste em um método de Resolução Alternativa de Disputas (RAD), de caráter extrajudicial, no qual as pessoas envolvidas,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
POLÍCIA CIVIL
GABINETE DO CHEFE DE POLÍCIA

através da conversação e alteração do padrão de discussão, têm a possibilidade de solucionarem seus conflitos com auxílio de um facilitador, denominado mediador.

Parágrafo único – O Mediador é um terceiro imparcial, que facilita a comunicação entre as partes, estimulando o diálogo franco e pacífico, auxiliando as partes a encontrarem a solução para o conflito. *(Redação dada pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017).*

Art. 3º – O Delegado de Polícia encaminhará ao Cartório de Mediação de Conflitos as ocorrências policiais que:

I – tratem de infrações penais cuja ação penal seja disponível ou que sejam passíveis de composição entre as partes; *(Redação dada pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017).*

II - tratem de relações continuadas, ou seja, relações onde as partes possuam uma convivência mútua, como, por exemplo, relações de vizinhança e coleguismo.

Parágrafo único – Não serão encaminhadas ao cartório de mediação de conflitos os registros policiais que:

I – Envolvam crianças e adolescentes, bem como nos casos onde houve deferimento de Medidas Protetivas; *(Redação dada pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017).*

II – os antecedentes criminais e/ou a condição pessoal das partes não recomendem a realização da mediação.

Art. 4º – O procedimento a ser seguido é o previsto no fluxograma anexo a presente Portaria, o qual observará as seguintes diretrizes:

I - A Mediação de Conflitos em sede de Polícia Judiciária será realizada preferencialmente por servidor da Polícia Civil, capacitado em Curso de capacitação desenvolvido na Academia de Polícia Civil (ACADEPOL), ou por pessoa indicada através de convênio; *(Redação dada pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017).*

II – A adesão ao Programa de Mediação de Conflitos deverá ser voluntária, podendo as partes, a qualquer instante, desistir;

III – O Processo de Mediação de Conflitos não poderá ultrapassar três audiências;

IV – Todas as ocorrências encaminhadas pelo Delegado de Polícia ao Cartório de Mediação serão, ao final, remetidas ao Poder Judiciário, na forma de Procedimento Policial devidamente instaurado;

V – *Todas as relações mediadas serão posteriormente monitoradas pelo prazo de 60 dias, através de contatos quinzenais com as partes, a fim de verificar o desenvolvimento dessa relação, em especial se houve reincidência; (Redação dada pela Portaria nº 105/2017/CHPC, de 22/06/2017).*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
POLÍCIA CIVIL
GABINETE DO CHEFE DE POLÍCIA**

VI – Em havendo reincidência de conflito entre as partes mediadas, não haverá possibilidade de nova mediação;

VII – A avaliação do programa será medida pelos índices de reincidência no período de monitoramento das relações.

Art. 6º – As Delegacias de Polícia que participarão do Programa Mediar/RS serão definidas pelo Chefe de Polícia em conjunto com o gerente do programa, obedecendo a critérios técnicos e de conveniência.

Art. 7º – O programa MEDIAR/RS será gerenciado por um Delegado de Polícia designado pelo Chefe de Polícia, o qual deverá responder às questões relativas à gestão do programa.

Art. 8º – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Publique-se. Cumpra-se.

Porto Alegre, 19 de agosto de 2014.

Guilherme Yates Wondracek,
Delegado de Polícia,
Chefe de Polícia.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA - COORDENADORES DO PROGRAMA

Nome e cargo no Programa Mediar:

1. O que é o Programa e qual sua origem;

- O que é o Programa Mediar da Polícia Civil?
- Qual o objetivo do Programa Mediar?

2. Formação dos policiais mediadores;

- Como é a formação do Policial que vai trabalhar com mediação e Justiça Restaurativa?
- Qual você considera o principal enfoque do curso?
- Como a Justiça Restaurativa e a mediação são apresentadas aos Policiais na formação?

3. Metodologia de trabalho;

- Como a mediação e a JR se realizam no contexto policial?
- Qual a metodologia de trabalho?

4. Fluxo dos casos atendidos no campo estatal;

- Qual o fluxo dos casos atendidos pelo Mediar nas Delegacias?

5. Análise crítica (desafios e potencialidades)

- A polícia é confrontada por demandas sociais que pedem o endurecimento do controle do crime e, ao mesmo tempo, que os policiais sejam sensíveis aos direitos humanos e próximos à comunidade. Como vocês lidam com essas demandas e expectativas?
- Na sua percepção, quais são os principais desafios / obstáculos junto a instituição polícia?
- Quais foram os principais desafios / obstáculos junto às instituições do sistema de justiça penal, MP e Judiciário?
- Quais foram os principais desafios / obstáculos junto à comunidade atendida?
- Quais tu consideras as vantagens e desvantagens do Mediar junto a Polícia enquanto instituição? Justiça Penal? Comunidade?
- Quais mudanças o Mediar trouxe no seu trabalho?

APÊNDICE 2 – EMAIL ENVIADO AS(AOS) POLICIAIS MEDIADORES(AS)

Prezada(o) _____, tudo bem?

Gostaria, primeiro, de agradecer teu tempo e atenção.

Conforme conversamos por whatsapp, quem me passou o seu contato foi _____.

Minha pesquisa de mestrado busca investigar a Justiça Restaurativa e a mediação em âmbito policial. Além disso, busca compreender e os motivos porque e para que estas práticas estão sendo adotadas enquanto resposta policial no Brasil. A orientação é do Prof. Rodrigo Ghringelli de Azevedo (Escola de Humanidades - PUCRS).

O estudo foi autorizado pelo antigo Chefe de Polícia Emerson Wendt, pela atual Chefe Nadine Anflor, e pela Gerente do Projeto, Del. Sabrina Deffente. Tua participação é muito importante para o desenvolvimento de pesquisas sobre esse tema. Tua identidade será mantida em sigilo: apenas as respostas serão inseridas na pesquisa. Seria bacana se você pudesse responder todas as perguntas.

O trabalho final será compartilhado com a instituição e os participantes.

Obrigada mais uma vez!

Aline Leão

APÊNDICE 3 – ROTEIRO ENTREVISTA - POLICIAIS MEDIADORES(AS)

Baseado na sua visão e experiência pessoal:

1. Como você descreveria o Programa Mediar da Polícia Civil do RS?
2. O que é e o que faz o policial mediador?
3. Que tipo de questões o policial mediador atende?
4. Quais desafios você enfrenta como policial mediador?
5. Qual(is) você considera o(s) principal(is) desafio(s) do programa junto a Polícia Civil?
6. Qual(is) você considera o(s) principal(is) desafio(s) do programa junto a comunidade atendida?
7. Como a comunidade reage a este tipo de abordagem policial?
8. Como é para você atuar no dia a dia, às vezes como mediador(a), e outras vezes no papel de autoridade, realizando investigação, e no controle da ordem e do crime?
9. Para você, o que é ser mediador?
10. O que é mais importante em uma mediação?
10. Mediação é trabalho da polícia? Porque?



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br