

# O EMPREGO DAS FORÇAS POLICIAIS COMO INSTÂNCIA MEDIADORA DE CONFLITOS

LUCIANO LOIOLA DA SILVA

POLÍTICA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL



## RESUMO

O presente artigo aborda a possibilidade de emprego das forças policiais como instância mediadora de conflitos. A finalidade deste trabalho centra-se no interesse em demonstrar a necessidade e a viabilidade jurídica do uso da mediação policial como uma metodologia de emprego de policiamento adaptada ao modelo consensual de justiça cível e criminal, voltada à prevenção criminal e à promoção de uma cultura de paz nas comunidades atendidas pela polícia. A pesquisa aborda os benefícios que podem ser experimentados pela sociedade e pelas forças policiais a partir do emprego da mediação como política de segurança pública. Defende-se, neste trabalho, a transformação de um modelo de atuação policial autoritário, verticalizado e reativo, para um modelo proativo, horizontalizado e preventivo, centrado em uma concepção de prevenção criminal alargada, baseada na gestão dos conflitos que se apresentam nas comunidades, no uso adequado da discricionariedade administrativa e no uso progressivo da força e do poder de polícia. Consta ainda deste estudo uma análise das questões jurídicas que podem ser suscitadas quando do emprego da mediação policial; uma descrição dos princípios, da metodologia e das regras que devem ser observadas visando à implantação do parâmetro de atuação policial ora proposto; e, também, um levantamento dos problemas e dos conflitos tratados cotidianamente pelas forças policiais hábeis a serem submetidos à mediação policial, assim como os obstáculos e os desafios que envolvem a sua implantação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Forças policiais; Prevenção criminal; Práticas restaurativas; Mediação policial; Pacificação social.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto correlaciona-se ao atual modelo de justiça criminal e de segurança pública, adotado pelo Brasil e por boa parte do mundo, cujo traço característico precípua ainda repousa no enfoque majoritariamente retributivo das sanções penais e na ação policial voltada, predominantemente, ao combate ao crime e à repressão criminal,

ambas levadas a efeito com o objetivo de enfrentar, sem muito sucesso, o problema do crescente aumento da violência e da criminalidade que, há décadas, assola o Brasil.

Diante do exposto, surge a incontroversa percepção relacionada à necessidade de se reformular o atual modelo de justiça criminal e de segurança pública, com o intuito de garantir uma maior efetividade do Estado no trato da violência e da criminalidade. Esse cenário de crise tem dado azo ao surgimento de indagações, dignas de considerações e fundamentais para a construção do nosso objeto de estudo, concernentes ao modelo ideal de segurança pública que deve ser implantado, visando garantir maior eficiência e capacidade de resposta do poder público frente aos novos problemas sociais que têm se apresentado hodiernamente.

Nessa perspectiva, objetivando adotar novas concepções jurídico-processuais aptas a favorecer a construção de uma justiça mais célere, eficiente e equitativa, o Estado Brasileiro passou a incorporar em seu arcabouço normativo inúmeros instrumentos jurídicos voltados à gestão consensual dos conflitos que surgem na sociedade. É o caso da instalação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, bem como da entrada em vigor da Lei n.º 13.140/15 (Lei de Mediação Brasileira) que, em linhas gerais, passou a dispor sobre a mediação entre particulares, como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Diante do quadro fático acima mencionado, por ser a polícia um órgão importante do sistema de justiça criminal, em virtude das suas ações terem impactos significativos em boa parte dos conflitos que chegam a ser apreciados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público; e ainda, pelo fato de o direito hodierno ter adotado, nas últimas décadas, um modelo consensual de justiça cível e criminal, indaga-se: qual o papel a ser desempenhado pelas forças policiais diante dessa nova realidade e, qual deverá ser o caminho que precisa ser trilhado por elas, visando a garantir uma sociedade mais pacífica e ordeira?

Cabe salientar que este estudo trabalhou com a hipótese de que a adoção por parte das forças policiais de uma nova metodologia de trabalho integrado à filosofia do policiamento comunitário e do po-

liciamento orientado para a solução de problemas, baseado na adoção das regras, técnicas, princípios e metodologias aplicáveis à mediação de conflitos, pode constituir um importante instrumento de prevenção delitiva, ao mesmo tempo em que pode transformar a polícia em uma importante parceira do Poder Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil organizada, quando da implementação de programas de justiça restaurativa e da implementação de práticas e ações voltadas a fomentar nos cidadãos o desejo pela resolução consensual dos conflitos que venham a ser parte.

Importa destacar que o estudo do tema se justifica não só pela necessidade das forças policiais garantirem a efetividade das suas ações em relação à prevenção criminal, mas também pela necessidade de a polícia aprimorar os serviços que presta à comunidade e contribuir de fato para a promoção de uma cultura de paz.

Nesse sentido, o caminho trilhado por este estudo, visando a atender ao escopo da pesquisa e, por via de consequência, responder às indagações relacionadas ao objeto investigado, dirigiu-se à análise da necessidade e da viabilidade jurídica do emprego da mediação como instrumento hábil a não só permitir a gestão célere e pacífica dos conflitos que ocorrem na sociedade, mas também um instrumento propício a garantir resultados positivos em relação à prevenção da violência e da criminalidade, especialmente se utilizada de forma correta e oportuna pelo primeiro braço do Estado a lidar com os conflitos que brotam das relações sociais: a polícia.

Convém assinalar que a exposição realizada acerca dos pressupostos metodológicos que consubstanciam o emprego das forças policiais como instância mediadora de conflitos será acompanhada, como não poderia deixar de ser, da devida e necessária análise sobre a viabilidade jurídica das proposições apresentadas. Essa postura justifica-se não só pelo fato de estarmos lidando com questões delicadas que requerem um manejo adequado por parte de quem as propõe, uma vez que envolve uma série de arranjos institucionais, políticos e sociais; mas, sobretudo, por estarmos diante de um estudo orientado em larga medida pelas Ciências Policiais e pelo Direito, cujos pressupostos de validade necessitam obviamente de uma fundamentação jurídica consistente e alargada.

## **2. OS PARÂMETROS JURÍDICOS REGULADORES DA ATIVIDADE POLICIAL NO SÉCULO XXI**

A partir da implantação no Brasil e em boa parte do mundo ocidental, dos ideais propugnados pelo Estado Democrático de Direito – fruto do processo de transformação política, econômica e social por que passou o Estado nos últimos séculos –, a sociedade passou a exigir das forças policiais e demais órgãos estatais, a adoção de novos comportamentos administrativos, visando assegurar aos cidadãos “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”<sup>1</sup>. Assim, é possível constatar a construção de uma nova relação entre a polícia e a sociedade, notadamente, a partir das constituições democráticas elaboradas no final do século XX<sup>2</sup>; passando estas forças a assumir novos formatos e funções, senão perfeitos, ao menos consentâneos às exigências mínimas de um Estado de Direito<sup>3</sup>.

É importante também referenciar as várias manifestações normativas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o propósito de evitar eventuais abusos que possam ser cometidos pelos agentes estatais encarregados de aplicar e fazer cumprir a lei. É o caso da “Declaração Internacional dos Direitos do Homem” proclamada em 1948; da Resolução n.º 39/46 de 1984, que adotou a “Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”; da Resolução n.º 34/169 de 1979, que adotou o “Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”; da Resolução 43/173 de 1988, que aprovou o “Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão”; e dos “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsá-

---

1 Cf. Preâmbulo da Constituição Brasileira.

2 É o caso da Constituição Brasileira (1988), Portuguesa (1975) e Espanhola (1978).

3 Para Habermas (1997, p. 169), a ideia de um *Estado de direito* origina-se a partir “da constituição cooriginária e da interligação conceitual entre direito e poder político”, que faz resultar “uma ulterior necessidade de legitimação, ou seja, a de canalizar o poder político executivo, de organização e de sanção, pelas vias do direito”. Segundo Canotilho (2003, p. 243 e 245), “ao decidir-se por um estado de direito a constituição visa conformar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a *medida do direito*”. Para o autor, “o estado de direito é um estado constitucional”, e “pressupõe a existência de uma constituição normativa estruturante de uma *ordem jurídico-normativa fundamental* vinculativa de todos os poderes públicos”.

veis pela Aplicação da Lei”, adotada no Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes (Havana – 1999).

Essa nova realidade jurídica alargou sobremaneira os direitos e as garantias individuais e coletivas a serem tuteladas pelo Estado e pela polícia, dando azo a novas construções teórico-normativas que ocasionaram uma mudança significativa no modo de atuação das forças policiais, que passou a ser regido por parâmetros mais legítimos de controle, responsabilização e eficiência. Assim, a obediência incontestante à lei, o respeito incondicional aos direitos humanos, a exigência de uma maior proximidade entre os seus agentes e a sociedade, e a observância a parâmetros mínimos de eficiência, passaram a ser palavras de ordem na busca por uma polícia que pudesse, efetivamente, garantir os ideais propugnados pela nova ordem jurídica estabelecida.

Todas essas mudanças que começaram a ser implantadas nas polícias, sobretudo a partir da década de 50 do século passado, redundaram no modelo de polícia que hoje conhecemos, cujos traços característicos repousam: no emprego de metodologias de policiamento tendentes a aproximar cada vez mais polícia e sociedade; na implantação de programas sociais em parceria com a sociedade civil organizada, integrando defesa pública e proteção social; na criação de grupos especializados de polícia visando a atender vítimas em situação de vulnerabilidade (crianças, mulheres, idosos, imigrantes, etc.); na elaboração de estatutos profissionais e códigos deontológicos visando propiciar uma atuação mais ética e proba por parte dos seus agentes; na criação de uma série de mecanismos e instrumentos internos e externos de controle da atividade policial; na melhoria da capacitação profissional dos seus integrantes, por intermédio da inclusão no currículo das academias de polícia de disciplinas voltadas ao ensino e a instrução de técnicas voltadas ao uso progressivo da força e ao respeito incondicional aos Direitos Humanos; dentre outros.

Por outro turno, é importante ressaltar que apesar dos importantes avanços obtidos nas últimas décadas, é preciso dizer que há, ainda, muito por se fazer para que possamos usufruir, de fato, de uma polícia cidadã, sobretudo nos países em que estas instituições não detêm índices favoráveis de confiança e aceitação.

### **3. REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O TRABALHO E O PAPEL DA POLÍCIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

Urge, inicialmente, mencionar que qualquer proposta de mudança no modo de atuação das forças policiais que se pretenda ter como coerente, válida e eficaz, além da necessidade de estar consoante aos parâmetros jurídicos conformadores da atividade policial, precisa estar acompanhada de uma análise acurada do seu grau de eficiência em relação à prevenção e ao enfrentamento da violência e criminalidade. Faz-se necessário, ainda, o delineamento dos papéis e funções que a polícia precisa assumir perante a sociedade do século XXI, bem como a identificação dos possíveis caminhos que precisam ser trilhados pela polícia visando a aumentar o seu grau de eficiência.

Um grande entrave para uma real compreensão do trabalho que a polícia desenvolve junto à sociedade constitui o entendimento limitado de ser ela o organismo detentor legítimo do emprego da força física do Estado, incumbido da aplicação da lei e responsável pelo “combate” à criminalidade. Não há dúvidas que estas funções constituem as suas principais tarefas, no entanto, é preciso ter em conta, conforme sustenta Marcos Rolim (2006, p. 23 e 37), que, diante das múltiplas funções e responsabilidades assumidas pela polícia no século XXI, não é muito coerente “continuar a definir a função policial reduzindo-a a ‘luta contra o crime’, por mais importante que seja essa tarefa”. Segundo Rolim, os esforços da polícia no combate à criminalidade, mesmo quando intensificados, não costumam redundar em bons resultados, uma vez que se centram no momento pós-crime, ofertando aos policiais o sentimento de “imobilidade e impotência”, já que operam, em sua maioria, dentro de uma mecânica de atendimento às chamadas de emergência e pouca produtividade em relação à identificação e responsabilização dos autores do crime, gerando nos policiais um sentimento de incompetência e inutilidade.

Ressalte-se, ainda, que o grosso da atividade policial se refere a problemas que não envolvem a ocorrência de crimes, mas, sim, a resolução de conflitos diversos carregados de emoções (conflitos entre familiares, vizinhos, proprietários e inquilinos, etc.), os quais, para serem solucionados, exigem do policial perícia e controle de temperamento. A polícia também

direciona boa parte dos seus esforços ao atendimento de chamadas relacionadas às ocorrências de trânsito, ações emergenciais e auxílio a uma série de problemas enfrentados pelos cidadãos (VANAGUNAS, 2002).

Há que se ter ainda em consideração a crítica apresentada por Hipólito e Tasca (2012, p. 29 e 118), ancorada no fato de que as polícias têm, até hoje, priorizado as concepções de emprego de policiamento estabelecidas por Robert Peel, na década de 20 do século XIX, as quais utilizam prioritariamente o “policial fardado como elemento dissuasor de eventual ilicitude”, visando à preservação da ordem pública. Segundo os autores, o problema reside, principalmente, no fato de que a polícia, sob os auspícios de um modelo burocrático de policiamento, limitou a sua função preventiva somente dentro dessa perspectiva, esquecendo-se de atuar como “ator da conjectura social, influenciando políticas públicas que, diretamente ou indiretamente, têm grande impacto na preservação da ordem pública”, deixando, assim, de agregar “autoridade, ou mesmo responsabilidades, para um resultado mais efetivo”. Neste diapasão, o caminho mais coerente a ser seguido pelas forças policiais, segundo os autores, deve orientar-se pelo emprego do “policiamento orientado para o problema e segundo uma estratégia e filosofia comunitária, objetivando sempre a construção de uma ordem pública democrática que represente os anseios da comunidade policiada”.

Herman Goldstein (2003, p. 106-108) também tem sustentado que, apesar do elevado progresso verificado no desenvolvimento de novas alternativas ao sistema de justiça criminal, a partir da descriminalização de determinados comportamentos e da diversificação do modo como a justiça atua em suas ações, as forças policiais têm apresentado dificuldades em se ajustar a esse novo cenário. Isso ocorre, em boa medida, por que o ato legal que modifica o rito procedimental da persecução penal ou que descriminaliza determinadas condutas, nem sempre é seguido da normatização de novas respostas policiais. Para Goldstein, “a maioria dos projetos de diversificação é elaborado para tirar casos do sistema de justiça criminal (lotado e sobrecarregado)”, sem, entretanto, modificar as práticas policiais voltadas a levar os casos para o sistema, o que dificulta sobremaneira a forma da polícia lidar com esse novo paradigma.



Dado o caráter multifacetado da atividade policial, há autores que, inclusive, chegam a afirmar que os deveres assumidos pelas forças policiais na sociedade contemporânea são de uma variedade tão extraordinária que podem fazer inferir que “não existe problema humano, ou não se pode imaginar um, sobre o qual se possa dizer, decisivamente, que não poderá, com certeza, vir a se tornar um assunto de polícia”. Bittner (2003, p. 235 e 240) prossegue afirmando que “a existência da polícia torna disponível na sociedade uma capacidade única e poderosa de lidar com todos os tipos de emergências”. Única, em razão de não haver outra instituição que esteja em melhor condição e “permanentemente preparada para lidar com assuntos que não admitem nenhum atraso”. Poderosa, em virtude da quase ausência de impedimentos que se impõem no curso de suas ações. O que faz pressupor que “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la”.

Nesses termos, Vanagunas (2002, p. 51-58) defende a ideia de que as forças policiais devam redefinir o seu perfil metodológico de planejamento operacional, passando a atuar como uma “organização de serviços humanos”, voltada à resolução de conflitos, assistência emergencial e proteção dos cidadãos, e não apenas com base no modelo “tradicional” de polícia, cujo foco de atuação restringe-se à prevenção e ao controle direto da criminalidade. Para Vanagunas, a definição da polícia, como uma “organização de serviços humanos”, surge a partir da sua pouca habilidade em garantir sozinha e, por sua própria iniciativa, a prevenção da criminalidade, aliado ao fato de o maior volume do seu trabalho não se referir às questões de ordem criminal, mas, sim, à resolução de conflitos diversos e serviços emergenciais atendidos após a requisição dos cidadãos.

#### **4. O PARADIGMA EMERGENTE DE JUSTIÇA CRIMINAL E O PAPEL DA POLÍCIA NO ATUAL CENÁRIO POLÍTICO-CRIMINAL**

O crime tem despertado, sobretudo a partir do século XVIII, quando foi publicada a célebre obra *dos delitos e das penas* de Cesare Beccaria, a atenção de especialistas de diferentes nacionalidades e campos do saber, que vêm tentando compreender este fenômeno que, embora se apresente como um natural e não erradicável efeito colateral da vida em



coletividade, tem deixado marcas profundas na sociedade, especialmente nos países onde são experimentadas altas taxas de crimes violentos, como ocorre no Brasil e em boa parte dos países latino-americanos.

Urge mencionar que o fato de o Estado ter assumido de forma falha “o monopólio de atuação do sistema de administração da justiça”, fazendo com que surgisse uma descrença generalizada na intervenção jurídico-penal do Estado (DIAS, 1988, p. 21), aliado aos achados teóricos propostos pela criminologia crítica, pela vitimologia<sup>4</sup> e pela ciência penal, a partir da década de 60 do século passado, ensejou o surgimento de um novo modelo de política criminal, cujo traço característico precípua cinge-se a fazer com que o Direito Penal coloque-se realmente como *ultima ratio* do sistema<sup>5</sup>.

Não é por outro motivo que o doutrinador Espanhol Molina (2010, p. 416-420), ao realizar a descrição dos “modelos e sistemas de reação ao delito”, já contempla, em seu tratado de criminologia, o mencionado “paradigma emergente de política criminal”, quando se refere ao modelo “integrador”, caracterizado por ele como sendo um modelo construído com o ambicioso objetivo de tentar conciliar os interesses de todos os envolvidos no conflito criminal, bem como pelo uso de procedimentos mais flexíveis e pela proposição por parte dos seus defensores mais radicais de “vias alternativas ao sistema legal, assim como soluções informais, desinstitucionalizadas, comunitárias”. Para Molina, esse modelo de justiça criminal, que tem a justiça restaurativa como um dos seus principais estandartes, gerou a partir dos anos oitenta do século passado os mais acalorados debates teóricos no âmbito do Direito Penal, representando ou parecendo fazer representar “a nova seiva rejuvenescedora do sistema”, que tem conseguido não só se adequar “as exigências sociais e expectativas do nosso tempo em torno do doloroso problema do crime”; como também “uma forma de compromisso entre o abolicionismo [penal] radical e posições sistêmicas capazes de conciliar dois discursos antagônicos: o crítico dos radicais partidários

4 Conforme apregoa Cláudia Santos (2006, p. 86), enquanto a criminologia positivista elege “como seu objeto de estudo o agente da infração” e a criminologia crítica centra-se “essencialmente na reflexão sobre as instâncias formais de controle, a vitimologia elege, naturalmente, a vítima enquanto cerne das suas preocupações”.

5 Para Faria Costa (2005, p. 89) só quando “os outros ramos do direito não conseguem responder às necessidades de tutela dos bens jurídicos necessitados de proteção é que, então, se devem empregar os mecanismos de tutela repressiva que cabem ao direito penal.”

da abolição; e o estabilizador dos fiéis ao sistema, opostos aos ativistas da contestação social”.

Esse novo enfoque dado pela justiça ao crime corresponde um caminho lógico da justiça criminal, pois conforme nos faz lembrar Almeida (2000, p. 33), todos os sistemas necessitam “de válvulas de escape, não só face à pequena criminalidade, por forma a descongestionar os tribunais [...] mas também – e fundamentalmente – para aliviar o confronto entre a sociedade e o delinquente, não erigindo a punição em imperativo absoluto”.

Esse também é o pensamento de Anabela Rodrigues (1999, p. 355 e 357), que entende como natural o fato de os “sistemas penais contemporâneos” multiplicarem “as situações em que o consentimento é exigido”, pois “obedece a uma lógica racionalizadora e de eficácia”, apta a fazer com que a prisão passe a constituir “a *ultima ratio* da política criminal”, face à generosidade em que são previstas as penas de substituição, reconformando-as “em sentido positivo, prospectivo e socializador”. Ademais, conforme nos faz lembrar Cláudia Santos (2007, p. 13), “as várias formas de solução do conflito jurídico-penal fora das instâncias formais de controle tornarão o Direito Penal mais subsidiário e a Justiça Penal mais mínima, contribuindo assim para um modelo de controle social do crime mais humano e mais justo”.

Não foi em vão que as Nações Unidas, a partir da década de 90 do século passado, editaram uma série de resoluções visando fomentar a adoção por parte dos seus Estados-membros de ações e programas visando dar vazão a esse novo paradigma de justiça criminal. Dentre essas tratativas, tem-se a orientação contida nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade, adotadas pela Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990, que orienta aos Estados-membros, quando “adequado e compatível como o seu sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça penal”, a adotarem ações visando “retirar os procedimentos contra o delinquente se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial para fins da proteção da sociedade, da prevenção do crime ou da promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas”.

No Brasil, esse novo paradigma recebeu a denominação de modelo consensual de justiça criminal e foi introduzido de fato no ordenamento jurídico Brasileiro a partir da entrada em vigor da Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), cujos vetores principiológicos encontram-se plasmados em seu art. 62 (oralidade, informalidade, economia e celeridade processual, reparação dos danos e a aplicação de penas não privativas de liberdade).

A partir da entrada em vigor da legislação em comento e da consequente instalação dos Juizados Especiais Criminais, modificou-se, profundamente, o tratamento dispensado pela justiça criminal brasileira às infrações penais de menor potencial ofensivo. Dentre essas alterações, insta chamar atenção para a possibilidade de extinção da punibilidade face à composição de danos civis (nas ações penais de iniciativa privada ou pública condicionada à representação), a possibilidade de aplicação de penas restritivas de direito e multa, ao invés de penas restritivas de liberdade, a criação de um processo sumaríssimo e a possibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo.

Convém, também, mencionar que, para além da Lei n.º 9.099/95, há no Código Penal Brasileiro uma série de instrumentos jurídicos que foram sendo introduzidos pelo legislador a partir da década de setenta do século passado e que constituem verdadeiras manifestações desse novo paradigma de justiça criminal. Dentre essas manifestações, convém citar os institutos da suspensão condicional da pena, da substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito e do livramento condicional.

Nesse sentido, importa deixarmos em evidência o fato de que nas três últimas décadas têm-se verificado por todo o mundo um movimento legislativo e doutrinário cada vez mais proeminente em defesa de um direito penal mínimo, cujo traço característico precípua cinge-se ao emprego cada vez mais seletivo do aparato jurídico criminal do Estado, reservando para a justiça criminal somente os casos em que não sejam possível a adoção de outras medidas menos traumáticas, face ao caráter, quer queiramos ou não, retributivo e estigmatizante das penas criminais, sobretudo as restritivas de liberdade.

Dessa forma, uma nova relação jurídico-processual tem sido estabelecida entre o Estado, a vítima e o infrator, os quais, a partir de um procedimento mais célere, flexível e consensual, começam a ser chamados a construir em conjunto, especialmente nos crimes de menor potencial ofensivo, uma solução apta a não somente pôr fim ao conflito, mas principalmente reestabelecer a ordem jurídica e social violada, seja por intermédio da justa e devida reparação do dano decorrente da infração, seja pela simples assunção por parte do infrator da obrigação de se recompor moralmente com a vítima, sendo este o grande mérito da mediação penal ou da justiça criminal consensual.

Aproveitando das palavras de Hulsman e Celis (1993, p. 135) – com as devidas ressalvas em relação ao radicalismo de algumas de suas proposições –, concluímos o presente tópico ressaltando a necessidade de se romper o vínculo burocrático que acorrenta de certa maneira o sistema de justiça criminal e de se criar, em todos os órgãos integrantes desse sistema, incluindo a polícia, “uma situação de proximidade psicológica com as pessoas diretamente envolvidas em uma situação problemática”, com o escopo de evitar, sem que se ponha em causa o princípio da inafastabilidade de acesso ao poder jurisdicional e outros princípios de direito, que determinados litígios e conflitos de menor envergadura cheguem desnecessariamente à esfera penal, sendo necessário ainda “devolver aos membros da polícia sua vocação original de agentes da paz, com base em experiências locais significativas”.

## **5. O EMPREGO DA MEDIAÇÃO POLICIAL COMO POLÍTICA EFICAZ DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E À CRIMINALIDADE**

Acerca da importância do emprego da mediação como política eficaz de prevenção à violência e à criminalidade e, conforme apontou um estudo publicado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que analisou 67 programas de mediação de conflitos, governamentais e não governamentais, instituídos em 20 unidades da Federação Brasileira, “a implantação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos constitui um importante caminho para a oferta de soluções pacíficas e justas aos conflitos vivenciados pelos cidadãos e de fortalecimento

e manutenção da coesão social”. Ainda segundo o estudo em referência, esse investimento em mecanismos alternativos voltados à resolução de conflitos é interessante, não por substituir o inafastável direito de acesso ao Poder Jurisdicional, mas sim como forma de ofertar cada vez mais aos cidadãos a oportunidade de conviver em “espaços em que a gestão social de interesses antagônicos se faça com base no direito, no respeito aos direitos fundamentais, desvalorizando assim as formas violentas e opressivas de resolução de disputas, sempre tão presentes na sociedade brasileira” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005, p. 9 e 51).

A esse respeito, recorremos ao entendimento consignado por Nunes (2010, p. 117 e 125), que ao analisar a possibilidade de implementação de núcleos de mediação na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, esclarece-nos que o emprego da mediação por parte das forças policiais pode constituir um “instrumento eficaz de acesso à justiça, inclusão e pacificação social, pois firma-se no protagonismo das partes, na importância do reencontro entre elas, na possibilidade de diálogo e na conscientização de direitos e deveres para se alcançar uma cidadania participativa mais efetiva e atuante”. Para a autora, a mediação policial constitui uma prática inclusiva de não-violência que além de “contribuir para a efetivação dos direitos de forma ampla e pacífica”, também constrói e solidifica a paz, ao “pôr em prática o conceito de segurança cidadã, onde há a valorização do indivíduo por este ser ator da sua vida, da sua realidade, responsável por seus atos”.

Para Genovés (2012, p. 21), professor da Universidade de Valência - Espanha, são várias as vantagens que podem ser experimentadas pela sociedade e pelas forças policiais a partir do emprego da mediação. Segundo Genovés, a mediação policial constitui de fato uma estratégia eficaz de enfrentamento da violência e da criminalidade uma vez que ajuda a melhorar a imagem e, por via de consequência, a confiança que a sociedade deposita no trabalho da polícia, fazendo com que haja um maior voluntarismo e cooperação por parte dos cidadãos para com as atividades levadas a efeito por estas forças; contribui para que pequenas desavenças não se convertam em conflitos mais graves ou crimes<sup>6</sup>; contribui para a melhoria da autoestima do policial, pois

6 Conforme consta do “Estudo Global sobre Homicídios em 2012”, desenvolvido pela ONU, o número de homicídios relacionados a conflitos interpessoais “correspondem a uma taxa significativa de

possibilita ao agente agir mais proativamente em prol do bem estar coletivo, permitindo-lhe ser algo mais que um “apaga fogo” e; por fim, ajuda a restaurar o sistema mais eficaz de controle da violência e da criminalidade, o controle social informal.

No mesmo sentido, tem-se a visão bem acurada de Rosana Galardo *et al.* (2013, p 185-189), que tem defendido a tese de que a mediação de conflitos levada a efeito pelas forças policiais constitui uma oportunidade ímpar desses organismos de atuarem como legítimos agentes de transformação social, capazes de intervirem eficazmente nos desarranjos ocorridos no tecido social, a partir dos fortes vínculos e das boas relações que estes profissionais passam a estabelecer com o cidadão que, por sua vez, passa a se sentir mais seguros em buscar o apoio da polícia para solucionar pacificamente os seus conflitos<sup>7</sup>. Segundo os autores, a mediação policial também pode promover uma mudança significativa no quadro organizativo dessas forças, ao estabelecer uma nova forma de fazer polícia, que não pode ser considerada, como alguns ainda teimam em considerar, como “mais do mesmo”.

É preciso, ainda, ter em mente que uma das funções tradicionalmente atribuídas às forças policiais é a de gerir os conflitos que surgem na sociedade. Gestão essa que não se restringe exclusivamente à adoção de ações repressivas e sancionatórias, mas também de ações informativas e conciliatórias visando instruir os cidadãos a agirem ou a deixarem de agir diante de situações que lhes tenham colocado ou possam lhes colocar na condição de vítima ou potencial infrator. Ou seja, a polícia, no formato que hoje conhecemos, sempre tendeu a agir mediando conflitos. Basta perceber como age um policial ao ser chamado para intervir em uma discussão entre vizinhos. Em qualquer lugar do mundo que se presencie uma ocorrência como essa, não é difícil pressupor que em um primeiro momento, desde que não tenha ocorrido a prática de um crime ou contravenção penal, o policial tenderá a agir

---

homicídios ao redor do mundo (por exemplo, Costa Rica: 54%; Índia: 48%; Suécia: 54%), e têm motivadores completamente diferentes dos homicídios relacionados a outras atividades criminais, sendo com frequência um meio de resolução de conflitos e/ou punição da vítima por meio de violência quando o relacionamento está sob tensão”. In: *Global Study on Homicide: executive summary*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC, 2013.

7 Segundo os autores, do mesmo modo que as pessoas reconhecem ao médico a capacidade de guia-las na recuperação da sua saúde, deve se reconhecer ao policial a capacidade de assisti-las na recuperação da paz social.

tentando apaziguar o ânimo dos intervenientes, indicando caminhos outros que não sejam a resolução daquela contenda por intermédio de agressões físicas ou verbais.

A esse respeito, insta trazer à colação o pensamento de Susana Durão (2008, p. 35) que entende a negociação levada a termo pelas forças policiais, em suas diferentes dimensões e concepções, como uma estratégia fundamental da atividade policial. Para a autora “a capacidade de negociação dos polícias é talvez a grande organizadora dos encontros urbanos, uma negociação que não é estável nem neutra, que é permeada por classificações formais e informais da profissão, das funções, situações e pessoas”, e não só uma “tática periférica numa atividade regulamentada e legal”.

Convém também trazer à tona a orientação adotada pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, a partir da edição dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, mais precisamente a norma assentada em seu art. 20:

*Na formação dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os Governos e os organismos de aplicação da lei devem conceder uma atenção particular às questões de ética policial e de direitos do homem, em particular no âmbito da investigação, aos meios de evitar a utilização da força ou de armas de fogo, incluindo a resolução pacífica de conflitos, ao conhecimento do comportamento de multidões e aos métodos de persuasão, de negociação e mediação, bem como aos meios técnicos, tendo em vista limitar a utilização da força ou de armas de fogo.*

Chamamos atenção, ainda, para três importantes diretrizes governamentais apontadas pelo Ministério da Justiça, visando o emprego da mediação por parte das forças policiais: a) a orientação contida no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2007, p. 52) que, dentre vinte e seis ações programáticas em relação a “educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança”, sugere a adoção de “programas, projetos e ações de capacitação em mediação de conflitos e educação em direito humanos, envolvendo conselhos de segurança pública, conselhos de direitos humanos, ouvidorias de polícia, comissões de gerenciamento de crises, dentre outros”; b) as “Propostas de Ações



Governamentais” relacionadas às “Garantias do Direito à Vida” contidas no Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 (2010, p. 206), que alude à necessidade de que seja incluído “no currículo dos cursos de formação de policiais módulos específicos sobre direitos humanos, gênero e raça, gerenciamento de crises, técnicas de investigação, técnicas não-letais de intervenção policial e mediação de conflitos”; e c) as diretrizes constantes do “Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014” (2012, p. 58), mais precisamente a orientação quanto ao emprego nos dias dos jogos de “unidades móveis equipadas para o atendimento em locais de interesse da Segurança Pública, visando à prestação de serviços de polícia judiciária e mediação de conflitos”.

Cabe ressaltar que apesar de ainda não haver no Brasil nenhum dispositivo legal que autorize expressamente a polícia a mediar conflitos entre particulares, tal omissão não foi capaz de frear uma série de iniciativas levadas a efeito não só pelas forças policiais brasileiras, mas também pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e, inclusive, por algumas universidades, visando aproveitar a posição de destaque ocupada pela polícia em relação aos conflitos que emergem das relações sociais. Dentre tais iniciativas, convém destacar: o programa de mediação de conflitos implantado nas comunidades do Rio de Janeiro atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadoras; as Casas de Mediação de Conflitos da Guarda Civil Metropolitana; os Núcleos Especiais Criminais da Polícia Civil do Estado de São Paulo (NECRIMS); o Projeto Mediar implantado no Estado de Minas Gerais; o Núcleo de Mediação de Conflitos da Delegacia Especial de Proteção à Mulher do Município de Aracajú; os Núcleos de Mediação de Conflitos da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina; os Núcleos de Mediação Comunitária do Comando de Policiamento de São José do Rio Preto em São Paulo; e o Núcleo de Mediação de Conflitos da 30.<sup>a</sup> Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza.

## **6. O EMPREGO DA MEDIAÇÃO POLICIAL**

Urge, inicialmente, salientar que a construção do parâmetro de atuação policial ora proposto, que optamos por designar neste estudo de mediação policial, está centrada em uma concepção de prevenção

criminal alargada<sup>8</sup>, e caracteriza-se, principalmente, pelo fato de concentrar boa parte dos seus esforços em uma atuação policial mediadora, baseada em ações integrativas, comunitárias e fundadas na resolução, de fato, dos problemas que se apresentam nas comunidades atendidas pela polícia; bem como, no uso adequado da discricionariedade administrativa, no respeito ao princípio da proporcionalidade e, ainda, no uso progressivo da força e do poder de polícia.

Importa destacar que o emprego da mediação policial não pode ser fruto de uma ação isolada da polícia, mas, sim, deve radicar-se em uma ação conjunta e coordenada pelos diversos atores e órgãos interessados na resolução pacífica dos conflitos que tendem a se instalar no tecido social (Poder Judiciário, Ministério Público, organizações da sociedade civil organizada, associações, conselhos comunitários, organismos de assistência social, dentre outros).

Faz-se necessário, também, ter em conta, que se por um lado as ações policiais constituem uma atividade administrativa que requer uma atenção especial por parte do legislador, em virtude de manejar poderes especiais que necessitam de uma delimitação normativa rígida, visando evitar eventuais abusos; por outro lado, a natureza dos serviços levados a efeito por estes profissionais exigem certa margem de liberdade de ação, que deve ser levada em consideração pelo legislador, dado o caráter extremamente volátil das relações desses agentes com a sociedade e a multiplicidade de tarefas que eles tendem a executar quando do desempenho de suas funções. É justamente ancorado nestes “espaços de liberdades”, consubstanciado no poder discricionário que a lei concede aos policiais para que esses possam exercer eficientemente as suas atribuições, que entendemos ser viável a adoção por parte desses profissionais de uma postura mediadora perante os conflitos que venham a se deparar.

Dentro dessa perspectiva, entendemos que os integrantes das forças policiais, quando em situações conflituosas que não exijam por força de lei uma intervenção imediata do Estado, possam atuar de for-

---

8 O termo “prevenção criminal alargada” é empregado para expressar o nosso entendimento de que a adoção por parte das forças policiais de uma postura mais conciliadora frente aos conflitos que se apresentam na sociedade pode constituir um importante e hábil mecanismo de prevenção criminal, uma vez que possibilita a essas forças atuarem antecipadamente junto a conflitos que se não bem geridos na sua fase inicial podem evoluir para desajustes sociais mais graves.

ma a fomentar, nos cidadãos, o desejo de resolverem pacificamente e de forma consensual as suas querelas, sem que seja necessária a participação efetiva da polícia e do poder judiciário. Por exemplo, nos casos em que os integrantes dessas forças fossem acionados para atender uma ocorrência que envolva uma situação de conflito entre cidadãos, desde que não exista medida de polícia que a lei lhes imponha praticar, e desde que não tenha ocorrido nenhum crime de ação pública incondicionada – estando, portanto, a decisão de acionar as vias judiciárias nas mãos dos envolvidos –, podem esses agentes, dentro do espaço de discricionariedade que a lei lhes concede, auxiliar as partes a chegarem a um acordo, valendo-se, para tanto, do emprego das técnicas e conhecimentos próprios da mediação.

Convém, também, mencionar que o parâmetro de atuação policial proposto neste trabalho, ainda, como fundamento o *uso progressivo da força e do poder de polícia*, atrelado à ideia de que as ações policiais, em virtude dos interesses que visam tutelar, assim como os direitos fundamentais que possam vir a ser postos em causa, necessitam ser consubstanciadas de modo a fazer com que a *razoabilidade*, a *proporcionalidade* e a *proibição do excesso* sejam questões de ordem, visando uma justa medida no agir policial. Conforme nos faz lembrar Morand-Deville apud Castro (2003, p. 50), deve sempre haver um “compromisso entre ordem e liberdade [que] deva respeitar uma medida justa, equação quase matemática de proporcionalidade em que o bom senso e a intuição da autoridade de polícia também têm o seu papel”.

Baseado nessa assertiva, entendemos que embora a violência legítima constitua para o Estado um importante instrumento de coesão social, utilizado como *ultima ratio* do sistema, visando o enfrentamento da criminalidade, “o maior êxito da autoridade policial consiste em evitar o uso da violência, recorrendo, primeiramente, aos meios sem natureza coercitiva, na gestão da conflitualidade de baixa intensidade” (CLEMENTE, 2006, p. 71). Sendo assim, tem-se na mediação policial o mecanismo propício para, a partir de uma perspectiva focada no uso moderado e progressivo da força, iniciar a ação do Estado perante as conflitualidades que emergem das relações sociais.

Urge assinalar que o uso legítimo da discricionariedade administrativa, acompanhada do uso progressivo da força e do poder de po-

lícia, do respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, ainda, do emprego de técnicas adequadas de mediação e negociação, constituem, em nosso entender, importantes instrumentos capazes de garantir que as forças policiais brasileiras venham a se adequar de fato ao novo paradigma de justiça evidenciado no século XXI. Tais medidas garantem uma melhor relação entre a polícia e a sociedade, possibilitando aos cidadãos a oportunidade de participarem mais proativamente da gestão dos conflitos que afetem a segurança da sua comunidade, o que proporciona às pessoas, a possibilidade de sentirem corresponsáveis pela construção de soluções que possam pôr fim às querelas de que façam parte. Ademais, tal proposta garante uma gestão mais eficiente, pacífica e menos onerosa dos conflitos que brotam na sociedade; e contribuem com a diminuição dos índices de violência e criminalidade.

Importa salientar que o nosso entendimento acerca do emprego das forças policiais como instância mediadora de conflitos encontra guarida no tradicional papel desempenhado pelas forças policiais, que sempre tendeu a mediar os pequenos conflitos que brotam no tecido social em virtude da sua posição de destaque em relação ao dia a dia dos cidadãos. Isso acontece porque não há outro órgão estatal que, de maneira descentralizada e atuando diuturnamente, esteja tão inserido no cotidiano das cidades do que a polícia. Ademais, cabe lembrar que seria descabido defender que uma atividade que pode ser exercida, segundo a íntegra dos textos nacionais e internacionais reguladores da matéria, por qualquer cidadão desde que possua formação específica para tal mister, seja desfeito à polícia ou a outro profissional do Estado que se encontre em uma posição hábil a mediar os conflitos que surjam no decurso das suas atividades profissionais.

Em relação aos âmbitos de atuação da polícia passíveis de serem submetidas ao procedimento da mediação policial, propomos neste trabalho cinco importantes áreas em que a mediação policial pode render bons frutos. São elas: mediação comunitária, mediação de conflitos interpessoais, mediação familiar, mediação em eventos públicos de grandes proporções, e mediação *interna corporis*.

No que tange à análise da possibilidade do emprego da mediação policial no âmbito da *mediação comunitária*, registramos o nosso entendimento de que polícia pode exercer um importante papel no

fortalecimento das redes de mediação voltadas à resolução pacífica dos problemas que surgem na comunidade; constituindo o policiamento de proximidade ou comunitário o modelo de policiamento ideal para dar vazão aos anseios almejados por esta modalidade de mediação. Nesse diapasão, seja atuando diretamente como mediadores, seja agindo como elementos colaboradores em programas de mediação, entendemos ser perfeitamente legítimo e viável que os policiais militares empregados no policiamento comunitário possam, aproveitando-se da acentuada capacidade de penetração destes profissionais nas comunidades a que se destinam seus serviços, atuar como importantes agentes promotores da mediação comunitária<sup>9</sup>.

Em relação ao *emprego da mediação policial em sede de conflitos interpessoais*, importa, mais uma vez, registrar que uma que uma parte considerável do trabalho executado pela polícia nas ruas destina-se em, boa medida, ao atendimento de ocorrências que envolvem a mediação informal de conflitos interpessoais, os quais na maioria das vezes sequer chegam a ser contabilizados como atividade policial, uma vez que ainda não são reconhecidos como tal. Assim, propomos que essa atividade executada cotidianamente pela polícia, hoje desconsiderada por muitos, passe a ter uma nomenclatura própria, a qual optamos designar neste estudo de “mediação policial”; venha a fazer parte do repertório de ações desenvolvidas pelas forças policiais em prol da segurança pública; e passe a ser regido por um conjunto de metodologias, princípios e regramentos propícios à resolução pacífica dos conflitos atendidos pela polícia.

Quanto aos conflitos interpessoais hábeis a serem submetidos à mediação policial, apontamos aqueles que não constituam, por óbvio, infração penal, não envolvam direitos indisponíveis, tampouco aqueles que a lei proíba a sua submissão à mediação, como acontece,

---

9 Por mediação comunitária entende-se o mecanismo autocompositivo voltado à promoção da democratização do acesso ao direito e à justiça, orientado a restituir a comunidade a sua “capacidade de gerir seus próprios conflitos de maneira participativa, autônoma e emancipatória”. Ou seja, a mediação comunitária, por fundamentar-se no protagonismo social, não se limita apenas a operar como mecanismo destinado à resolução de conflitos, voltando-se também para a “educação para os direitos”, na medida em que propõe uma “reflexão crítica sobre a criação do direito a partir das necessidades da comunidade”; e ainda, para a “animação de redes sociais”, ao propor a transformação do conflito em uma “oportunidade de mobilização popular e criação de redes solidárias para o mapeamento e o reconhecimento não somente das dificuldades, mas dos recursos que a comunidade dispõe” para superá-las (FOLEY, p. 5).

por exemplo, com os casos de violência doméstica. Desse modo, nos eventos que envolvam conflitos entre vizinhos, uso indevido de bem público ou privado, colisões entre veículos automotores, ruído excessivo, conflitos envolvendo animais domésticos, dentre outros pequenos desajustes havidos entre os cidadãos; entendemos ser perfeitamente possível que os integrantes das forças policiais, em se deparando com ocorrências como essas, optem, em um primeiro momento, por fazer com que os envolvidos cheguem, sozinhos e de forma voluntária, a um acordo acerca do ocorrido, reduzindo a termo, no corpo da ocorrência policial, o que ficou acordado entre as partes.

Entendemos, também, que a mediação familiar constitui outro campo da mediação em que a polícia pode prestar uma importante colaboração em virtude da sua posição de destaque frente aos problemas que tendem a se apresentarem nesse contexto. O dia a dia de qualquer policial, em boa parte do mundo, é marcado pelo atendimento cotidiano de ocorrências envolvendo conflitos familiares, os quais nem sempre recebem um tratamento satisfatório por parte desses agentes em virtude das limitações legais que esses profissionais estão submetidos ao lidarem com questões como essas. Assim, propomos que a polícia, a partir do emprego de técnicas adequadas de mediação e da efetiva legitimação dessas ações por parte do Estado e da sociedade, passe a atuar em conjunto com outras instituições, visando à implantação de programas de mediação voltados à prevenção da violência ocorrida em ambiente familiar, ressalvados os casos tipificados como crimes de violência doméstica, por ser no caso do Brasil e em muitos países defeso por lei<sup>10</sup>.

Outra importante área de atuação em que a mediação policial pode ser empregada com sucesso são as *manifestações políticas e eventos públicos de grandes proporções*, os quais tendem a produzir conflitos de naturezas diversas que causam impactos significativos no ordenamento das cidades. É frequente nesses eventos, sobretudo nas manifestações de caráter político-ideológico, ocorridas nas capitais brasileiras, a ocorrência de conflitos envolvendo policiais militares e manifestantes, a maior parte deles decorrente da falta de uma postura conciliatória e de uma comunicação ativa entre os vários atores envolvidos nesses protestos.

---

10 Cf. art. 41, da Lei n.º 11.313/2006 (Lei Maria da Penha).

Entendemos que a operacionalização da mediação policial, nesses casos, pode se dar de forma bastante simples, bastando apenas que seja empregado nesses eventos um grupo qualificado de policiais, especialmente capacitados em mediação, os quais, a partir do emprego de técnicas próprias e de elementos de identificação visual que os diferenciem dos demais policiais empregados na operação, sejam os responsáveis em intermediar a comunicação entre o comando da operação policial e os líderes da manifestação e, ainda, mediem os conflitos que possam surgir no decorrer do evento.

Importa salientar que a mediação também pode constituir uma importante ferramenta destinada à administração dos conflitos de ordem disciplinar que envolvam os integrantes das forças policiais. Ressalte-se que a complexidade da atividade e do mandato policial faz com que o serviço executado pela polícia seja uma das atividades estatais mais propensas a ter o conflito como resultado cotidiano de sua atuação. A essa questão, também se agrega o fato de ser o trabalho policial uma profissão altamente estressante e insalubre, dando azo a um número considerável de reclamações, denúncias e apurações disciplinares relacionadas a conflitos havidos não só com cidadãos, mas também com companheiros de profissão, os quais invariavelmente redundam na instauração de um número elevado de processos administrativos disciplinares que, na maioria dos casos, se arrastam por meses sem uma solução efetiva. Neste sentido, propomos que em situações conflituosas que não constitua uma grave ofensa ao interesse público e que, dado as suas peculiaridades, não seja inviável a sua submissão a um processo conciliatório, possa a força policial submeter o fato à apreciação do procedimento da mediação disciplinar.

Para além das ações que possam ser adotadas de forma autônoma pelas forças policiais em sede de mediação policial, também entendemos que a polícia possa participar, por intermédio de parcerias ou acordos de cooperação, como órgão colaborador dos sistemas oficiais de mediação. Essa participação pode se dar, a nosso ver, a partir do encaminhamento aos órgãos competentes dos casos não passíveis de mediação policial, entretanto, hábeis a serem solucionados por outras vias não litigiosas; por intermédio do esclarecimento à sociedade sobre a possibilidade de administrar as suas lides por meio de outros métodos além do litigioso; e partir da manutenção nos quadros da polícia



de mediadores credenciados junto aos órgãos competentes para o exercício de ações conciliatórias para além da mediação policial.

Ressalte-se, ainda, que o emprego da mediação policial pode concretizar-se em dois momentos distintos. Pode se dar de modo *informal* a partir do emprego da filosofia e das técnicas que norteiam a mediação, quando do atendimento das ocorrências, podendo os policiais – de imediato – auxiliar as partes a buscarem, sozinhas e de forma voluntária, um acordo acerca do ocorrido; ou pode se dar em um momento posterior ao conflito, sendo esse procedimento indicado para os casos em que, por motivos diversos, não seja possível ou indicado, mediar o conflito no local onde se deram os fatos.

É importante salientar que, aliado a firme determinação dos gestores no sentido de colocarem em prática as ideias evidenciadas no presente trabalho, é preciso, ainda, adaptar a metodologia de emprego de policiamento proposta neste estudo à realidade das forças policiais e à sua cultura organizacional, com o escopo de minimizar os riscos de insucesso de tais medidas e de maximizar a sua eficiência, garantindo-se a fiel observância aos objetivos propostos. Para tanto, é importante identificar não só os obstáculos que poderão surgir, como, também, as medidas que deverão ser adotadas, visando fazer com que os seus integrantes se adequem às novas exigências que recairão sobre eles quando da implantação da mediação policial.

Nesse sentido, é preciso alterar algumas percepções negativas presentes no imaginário coletivo da maioria das organizações policiais, as quais necessitam ser superadas visando estabelecer não só uma melhor relação com a sociedade, mas, principalmente, um novo olhar sobre os conflitos e sobre os métodos mais adequados para se enfrentar e prevenir a violência e a criminalidade. Além de uma profunda transformação no modo como os policiais enxergam e enfrentam os conflitos que se apresentem em sua vida profissional, entendemos como necessário que o seu alto comando idealize e implemente um amplo programa de ensino voltado à conscientização, formação e treinamento do seu efetivo, visando não só qualificá-los para o exercício da mediação, mas, também, convencê-los dos benefícios que podem ser auferidos pela sociedade e pela polícia a partir do emprego da mediação policial.

Cabe frisar que as forças policiais só poderão de fato ter a mediação policial como política institucional voltada à prevenção da violência e da criminalidade se tal intento constar expressamente do seu planejamento estratégico, fazendo-se, ainda, necessário o seu desdobramento em um plano de trabalho onde conste, de forma detalhada, os objetivos, metas, público-alvo, áreas de intervenção, limites legais, mecanismos de controle, plano de seleção e de formação dos mediadores, dentre outras questões fundamentais para o bom andamento do programa.

É importante também apontar a existência de uma série de obstáculos extra organizacionais que, se não geridos e superados de forma adequada pela polícia, podem constituir entraves à implantação da mediação policial. Dentre esses obstáculos, convém destacar a necessidade de superação da histórica falta de confiança que uma parcela considerável da sociedade deposita na polícia, sendo necessário que o projeto de implantação do programa contemple as medidas que precisam ser adotadas, visando resgatar a confiança da comunidade em relação ao trabalho executado pela polícia e, ainda, fazer com que os cidadãos se sintam à vontade em ter a polícia como uma instância hábil a mediar os conflitos que venham afetá-los. Faz-se necessário um amplo processo de conscientização junto às comunidades abrangidas pelo programa, no sentido de fazê-los compreender os benefícios que possam advir para a sociedade e para a segurança pública a partir do emprego da mediação policial.

Outro obstáculo que pode se apresentar como entrave ao desenvolvimento da mediação policial como política de segurança pública constitui o receio que alguns integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário possuem de que as forças policiais usurpem às suas funções e passem a exercer atividades que lhes são exclusivas. Nesse sentido, sugerimos que o programa de mediação policial implantado seja acompanhado de um amplo processo de esclarecimento junto aos demais órgãos integrantes do sistema de justiça criminal, visando não só dar a conhecer a esses órgãos os objetivos, as áreas de intervenção e os limites legais do programa, mas, também, tentar estabelecer parcerias e acordos de cooperação com o intuito de ampliar legitimamente o raio de ação das forças policiais e os resultados a serem alcançados pela mediação policial.

Por fim, insta salientar que o caminho a ser seguido pelas forças policiais em prol de uma sociedade mais pacífica e coesa, está intrinsecamente ligado à adoção de um modelo de polícia que atue sob a égide de uma filosofia de emprego de policiamento orientada para a solução de problemas, comunitária, presente no cotidiano das cidades, e que busque na mediação de conflitos uma ferramenta propícia à gestão efetiva dos conflitos e problemas que se apresentam na sociedade.

## CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu demonstrar que os parâmetros de atuação das forças policiais podem ser reorientados no sentido de propiciar aos seus integrantes uma maior capacidade técnica para gerir e mediar os conflitos e problemas que lhes são apresentados pelos cidadãos, ou os que, por força de suas atribuições legais, sejam obrigados a intervir; adotando, assim, uma postura de agente facilitador e propagador de uma nova filosofia de enfrentamento da violência e da criminalidade, que, conforme tivemos a oportunidade de demonstrar, objetiva desconstruir o pensamento reinante, sobretudo nas sociedades mais conflituosas e violentas, de que as ações efetivas de “combate” à criminalidade pressupõem uma atuação mais repressiva por parte da justiça criminal e da polícia, naquilo que se convencionou chamar de “políticas de tolerância zero”.

Assim, firmou-se no corpo do presente texto o entendimento acerca da necessidade de se desconstruir a ideia de que a atuação policial deva sempre constituir-se numa ação repressiva e sancionadora frente aos desarranjos sociais que brotam da sociedade. Essa visão deturpada sobre a atividade policial, que a tem como uma função estatal meramente reativa já não tem mais razão de ser nos tempos atuais, uma vez que decorre de um modelo obsoleto de segurança pública que já não condiz com a arquitetura funcional que as constituições democráticas deram às polícias. Assim, é preciso que as forças policiais assumam de fato o seu papel perante a sociedade do século XXI, e atuem sob os auspícios de um modelo de polícia orientado para a solução de problemas e que busque na mediação de conflitos uma “arma” potente para que de fato possa “enfrentar”, eficazmente, a violência e a criminalidade.

Ao propormos a mudança de um modelo de atuação policial verticalizado e reativo, para um modelo mais proativo, horizontalizado e preventivo, preparado para mediar e gerir de modo eficiente os conflitos presentes no cotidiano das cidades, o que pretendemos com tal proposta é a adoção de um novo parâmetro de atuação policial capaz de modificar, também, o modo como os integrantes das forças policiais encaram a sua profissão e a sua relação com a sociedade, o que, sem dúvida alguma, tende a promover uma mudança significativa nos serviços prestados pela Polícia.

Ficou também assente no presente estudo a tese de que as políticas direcionadas à segurança pública devam ser conformadas sempre levando em consideração o fato de que o enfrentamento eficaz da violência e da criminalidade não pode ser conduzido a bom termo apenas com medidas de ordem policial ou judicial; muito pelo contrário, devam ser guiadas por diretrizes e ações governamentais que levem em consideração o fato de que o fenômeno do crime possui componentes diversos e diferentes manifestações, os quais necessitam, também, de diferentes abordagens, sendo a policial apenas uma delas.

Apontou-se, ainda, neste estudo, cinco importantes áreas de atuação em que a mediação policial pode render bons frutos. São elas: a mediação comunitária, a mediação de conflitos interpessoais, a mediação familiar, a mediação direcionada a eventos públicos e grandes manifestações e a mediação interna corporis.

Diante da bibliografia e dos textos normativos consultados, e em face das inúmeras questões levantadas e debatidas sobre o tema, concluímos o presente texto reafirmando o nosso entendimento acerca da necessidade, viabilidade e legalidade do emprego, por parte da polícia, do instituto da mediação policial, como um instrumento hábil à prevenção criminal, à gestão eficiente dos conflitos que brotam do tecido social e à promoção de uma cultura de paz nas comunidades atendidas pela polícia.

**LUCIANO LOIOLA DA SILVA**

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. MEMBRO DO CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS SOBRE POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA (CIEP) E MEMBRO EFETIVO DO CENTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E SOCIAIS DO INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO (CEOS. PP). INTEGRANTE DO BANCO DE AVALIADORES DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. EXERCE A FUNÇÃO DE AVALIADOR DA REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLICIAIS, REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP, REVISTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS – IBCRIM, REVISTA CIÊNCIA E POLÍCIA E REVISTA OAB 360°. MEMBRO DA COMISSÃO DE MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA OAB-DF E DIRETOR DE ESTUDOS EM JUSTIÇA RESTAURATIVA DA REDE INTERNACIONAL DE EXCELÊNCIA JURÍDICA (RIEX/DF). OFICIAL SUPERIOR DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL E CHEFE DA ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA DA CORREGEDORIA DA PMDF.

## **THE USE OF POLICE FORCES AS A CONFLICT MEDIATING INSTANCE**

### *ABSTRACT*

This article is about the possibility of using police forces as a conflict mediation instrument. The purpose of this paper is to demonstrate the need and the legal availability of using police mediation as a policing methodology adapted to the consensual model of civil and criminal justice, aimed at criminal prevention and promoting a culture of peace in the communities attended by the police. The research addresses the benefits that can be experienced by society and the police forces from mediation as a public security policy. This work defends the transformation of a pattern that is authoritarian, verticalized and reactive to a pattern that could be proactive, horizontalized and preventive, focused on a criminal prevention concept, based on the management of conflicts that occur in the communities, using the administrative discretion and the progressive use of police force and power. This study also includes an analysis of the legal issues that can be raised when using police mediation; a description of the principles, methodology and rules that must be observed in order to implement the proposed police action parameter; and also, a survey of the problems and conflicts dealt with daily by the competent police forces to be submitted to police mediation, as well as the obstacles and challenges that involve their implementation.

**KEY WORDS:** Police forces; Criminal prevention; Restorative practicing; Police mediation; Social pacification.

## **EL USO DE LAS FUERZAS POLICIALES COMO INSTANCIA MEDIADORA DE CONFLICTOS**

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la posibilidad de utilizar las fuerzas policiales como mediador de conflictos. El propósito de este documento se centra en el interés de demostrar la necesidad y la viabilidad legal de utilizar la mediación policial como una metodología de empleo policial adaptada al modelo consensual de justicia civil y penal, centrada en la prevención penal y la promoción de una cultura de paz en las comunidades atendidas por la policía. La investigación aborda los beneficios que puede experimentar la sociedad y las fuerzas policiales del uso de la mediación como política de seguridad pública. Este trabajo defiende la transformación de un modelo policial autoritario, verticalizado y reactivo a un modelo proactivo, horizontalizado y preventivo, centrado en un concepto amplio de prevención criminal, basado en el manejo de conflictos que se presentan en las comunidades, en el uso apropiado de la discreción administrativa y en el uso progresivo de la fuerza y el poder policiales. Este estudio también incluye un análisis de los problemas legales que pueden surgir al usar la mediación policial; una descripción de los principios, metodología y reglas que deben observarse para implementar el parámetro de acción policial propuesto; y, también, una encuesta sobre los problemas y conflictos que las fuerzas policiales competentes tratan diariamente para someterlos a mediación policial, así como los obstáculos y desafíos que implican su implementación.

**PALABRAS CLAVE:** fuerzas policiales; prevención penal; prácticas restaurativas; mediación policial; pacificación social

### **REFERÊNCIAS**

- ALMEIDA, Carlota Pizarro. *Despublicização do Direito Criminal*. Lisboa: AAFDL, 2000.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2003.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 9.099/95, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1995. Seção 1, p. 15033*.

- CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO, Catarina Sarmento e. A questão das polícias municipais. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes. A polícia em Portugal. Oeiras: INA, 2006.
- COSTA, Faria. Linhas de Direito Penal e de Filosofia: alguns cruzamentos reflexivos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. O sistema sancionatório do Direito Penal Português no contexto dos modelos da política criminal. Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – “Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia”, 1988.
- DURÃO, Susana. Patrulha e proximidade: uma etnografia da polícia em Lisboa. Coimbra: Almedina, 2008.
- FOLEY, Gláucia Falsarella. Mediação Comunitária para a emancipação social. In: Fundamentos da mediação comunitária. Brasília: Ministério da Justiça – ENAM. Disponível em: <<http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/b3be7bc8eaf5d209bc01d3f4ea3f8bd4.pdf>>. Acesso em 13 Dez. 2016.
- GALLARDO, Rosana; BELTRÁN, Helena Pérez; MONTIEL, Jordi Pérez I. Mediación policial: un oxímoron. Vila-real: Loisele Ediciones, 2013.
- GENOVÉS, Vicente Garrido. In: GALLARDO, Rosana; COBLER Elena. Mediación policial: el manual para el cambio en la gestión de conflictos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. Coleção Polícia e Sociedade n.º 9. Tradução Marcello Rollemberg. São Paulo: EDUSP, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. 1. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.



- HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo.  
Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública. Florianópolis: Insular, 2012.
- HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. Retratos da sociedade brasileira: segurança pública - (outubro 2011). Brasília: IBOPE-CNI, 2011.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflito: mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais. Brasília: MJ, 2005.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República, 2010.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, 2012.
- MOLINA, Antonio García-Pablos de. Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos. Tradução Luiz Flávio Gomes et al. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MONTIEL, Fernando (prólogo). In: GALLARDO, Rosana; BELTRÁN, Helena Pérez; MONTIEL, Jordi Pérez I. Mediación policial: un oxímoron. Vila-real: Loisele Ediciones, 2013.
- NUNES, Andrine Oliveira. Segurança pública e mediação de conflitos: a possibilidade de implementação de núcleos de mediação na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social

- do Estado do Ceará. 2010. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza. 2010.
- PEREIRA, Maria Teresa. Resistências femininas e ação policial: (re) pensando a função social das delegacias da mulher. Tese de doutorado. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.
- RODRIGUES, Anabela Miranda. Consensualismo e prisão. *Repertório Documentação e Direito comparado*, n.º 79/80, p. 355 e 357, 1999.
- ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- SANTOS, Cláudia Maria Cruz. A mediação penal, a justiça restaurativa e o sistema criminal: algumas reflexões suscitadas pelo anteprojecto que introduz a mediação penal “de adultos” em Portugal. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*. Lisboa, ano 16, n.º 1, jan./mar. 2006.
- SANTOS, Cláudia Cruz. Direito Penal mínimo e Processo Penal mínimo: brevíssima reflexão sobre os papéis processuais do Estado punitivo, do agente do crime e da sua vítima. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, Ano 15, n.º 179, outubro 2007.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Study on Homicide: executive summary*. Vienna: UNODC, 2013
- VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack R (org.). *Administração do trabalho policial: questões e análises*. Coleção Polícia e Sociedade n.º 5. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.



