

MEDIAÇÃO POLICIAL: DA PRODUÇÃO DE CULPADAS À PRODUÇÃO DE CONSENSO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA

EMERSON SILVA BARBOSA

POLÍCIA FEDERAL - BRASÍLIA/DF



RESUMO

O presente artigo tem por objetivo descrever e discutir as práticas de mediação de conflitos, realizadas pelas polícias civis, a partir de dois projetos em desenvolvimento: um já iniciado e em fase de consolidação, que é o projeto dos Núcleos Especiais Criminais da Polícia Civil de São Paulo; e outro, o projeto dos Núcleos de Polícia Judiciária Restaurativa da Policia Civil do Distrito Federal. Trata-se, consoante se observará no trabalho, de uma tentativa das instituições policiais de substituir práticas tradicionais de investigação e imputação de culpa por práticas de negociação e conciliação de conflitos. Por meio da revisão de literatura e de entrevistas realizadas com os participantes do projeto na Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, pretende-se identificar e analisar possíveis vantagens e riscos que os referidos projetos podem enfrentar, bem como caracterizar a percepção dos envolvidos sobre a necessidade de modificar a forma como os policiais lidam com alguns tipos de conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: mediação policial; polícia judiciária; consenso; verdade.

1. INTRODUÇÃO

Um olhar sobre a história do sistema de justiça criminal brasileiro revela que as instituições de justiça sempre tiveram dificuldades em conciliar, de maneira adequada, verdade e consenso no âmbito de seus processos institucionais de administração de conflitos. Ao menos sem que isso importasse no aumento do caráter coercitivo da justiça penal.

No mais das vezes, instrumentos de consenso surgem no sistema de justiça criminal como ferramentas de negociação entre o Estado e acusado, em que impera a busca de soluções mais céleres para os processos por meio de acordos coercitivos e da flexibilização de direitos. Negociações para confissão, colaboração e compromissos de

bom comportamento (viver bem), negociações em relação aos tipos de crimes que serão imputados, bem como em torno de punições e regimes de cumprimento de pena são cada vez mais reivindicados e aplicados em diferentes sistemas jurídicos¹. No Brasil, institutos como a transação penal, a delação premiada, o acordo de não persecução vêm ganhando cada vez mais espaço no sistema de justiça criminal.

Essa dificuldade em se articular verdade e consenso no âmbito do processo penal decorre, a meu ver, do caráter hegemônico ou confiscatório do conflito que orienta nosso modelo de justiça penal pública. Em um modelo de justiça penal de tipo hegemônico, a infração penal é algo que ofende mais à sociedade ou ao Estado que ao próprio indivíduo. Nesse sentido, as decisões a respeito dos conflitos são atribuídas a agentes públicos dotados de capacidade e discernimento para encontrar a melhor solução para o caso a partir de uma norma jurídica, que representa um imperativo de comportamento dado e acabado antes do caso concreto a que ele se aplica.

A efetivação desse modelo de justiça impõe o estabelecimento de uma relação de confronto ou disputa entre vítima e ofensor, crime e castigo, por meio da intermediação de um procedimento administrado por instituições de justiça supostamente interessadas na paz social e desinteressadas no conflito concreto. Dito de outro modo, esse processo de neutralização do conflito particular em nome do bem comum substitui a relação concreta entre os atores envolvidos no conflito-base por uma lesão a um valor abstrato (bem jurídico-penal) (ROXIN, 1997; 2007; RIPOLLÉS, 2013). Valores estes cuja preservação ou reafirmação não necessariamente estão ligados à reparação dos direitos das vítimas, nem aos interesses, necessidades e sentimentos das partes envolvidas na disputa — verificados situacionalmente —, mas a uma cota de valores institucionais ideologicamente filtrados (BARBOSA, 2014).

Na prática, essa institucionalização dos conflitos pode, por um lado, resultar na desconsideração de demandas particulares, que não são adequadamente tratadas pela aplicação pura e simples da lei penal. Por outra, a lógica confiscatória da justiça pública confere o poder (discricionário) aos agentes da lei para selecionar e resolver o conflito, ainda que às margens da lei, da forma que melhor se adequa ao caso, a

1 Ver, nesse sentido, Delmas-Marty (2003).

partir de ponderações de relevância, complexidade e interesses/necessidades envolvidos² (BARBOSA, 2014).

Assim, em lugar de proteger um prejuízo ou dano associado a um sujeito em particular, a concepção de bem jurídico sustenta a coletivização da proteção penal, consubstanciada na necessidade de garantia de ordem e da autoridade da lei. Por isso, mais que assegurar uma reparação negociada, o processo privilegia a decretação da verdade como algo que autoriza a imputação de culpa ou responsabilidade: quem deve precisar pagar, na medida de sua contribuição para o resultado danoso.

Para dar conta dessa administração de conflitos em nome da paz geral e da preservação da ordem jurídico-social, a justiça penal prestigia formas oficiais de resolução de conflitos administradas por burocracias especializadas em aplicar a lei. As decisões a respeito dos conflitos são atribuídas a agentes públicos dotados de capacidade e discernimento para encontrar a melhor solução para o caso, a partir da interpretação e aplicação de uma norma jurídica, que representa um imperativo de comportamento dado e acabado antes do caso concreto a que ela se aplica.

Essa opção na maneira de administrar conflitos, contudo, em lugar de atribuir maior poder, autoridade ou autonomia aos indivíduos para debater, negociar e cooperar em favor da construção de uma solução para o conflito penal que os afeta, repudia soluções negociadas entre particulares. Formas consensuais de resolução de conflitos, nesse caso, são colocadas sempre sobre um manto de desconfiança e indiferença, como algo incapaz de proteger a sociedade dela mesma.

O ponto central da discussão, assim, consiste em estudar formas de se dar maior ênfase às possibilidades de comunicação dialógica — uma frente entre as partes envolvidas em que se empresta relevância ao que outro diz — em lugar de formas jurídicas tipicamente construídas para achar culpados. Nessa linha, pretende-se analisar aqui o projeto do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa de Planaltina (inicialmente concebido como Núcleo de Polícia Judiciária para Pacificação Social – Nupas) na estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal, que é inspirado no modelo de mediação de conflitos instituído pela

² Sobre as diferentes dimensões temáticas e contextuais dos conflitos, ver Cardoso de Oliveira (2008; 2010). Ver, também, em Barbosa (2014).

Polícia Civil de São Paulo e realizado por meio dos Núcleos Especiais Criminais, enquanto tentativas de se oportunizar a autores e vítimas soluções não punitivas para conflitos de menor potencialidade lesiva.

A mediação policial, como derivação de filosofia comunitária de policiamento e de práticas restaurativas de administração de conflitos, vem ganhando espaço nas agendas políticas de instituições policiais e impulsionando iniciativas como a da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF.

O avanço das políticas e práticas restaurativas de justiça no Brasil, em alguma medida, buscam resgatar a legitimidade das instituições, uma vez que referidas práticas incentivam maior cooperação entre as pessoas e confiança no trabalho policial. Trata-se, portanto, de um projeto ambicioso que busca aproximar as polícias judiciais da comunidade, melhorar a credibilidade e a imagem da polícia, reduzir o volume de conflitos de menor potencial ofensivo — e, reflexamente, também prevenir os de maior gravidade —, diminuir a judicialização, empoderar os cidadãos em relação a seus próprios litígios e reduzir a reincidência criminal.

Ressalta-se que essa nova abordagem de conflitos pela polícia envolve, sem dúvida alguma, a redefinição do trabalho policial baseado em valores como legitimidade, confiança e a lealdade. Contudo, a redefinição das políticas e práticas policiais sob esse prisma é um grande desafio para as polícias judiciais civis. Um desafio que não está livre de resistências internas e externas, dificuldades de adequação das práticas e ambientes policiais e, sobretudo, de obstáculos impostos pela própria cultura policial focada na desconfiança e na produção de culpados, a partir de investigações criminais exitosas.

Assim, na primeira seção irei abordar a face inquisitorial do sistema de justiça criminal e a ênfase na produção de verdades que autorizam a imputação de culpa. O sistema de justiça criminal tradicional funciona como uma grande fábrica de produção de culpados.

Na segunda seção, irei tratar da possível superação da via de mão única até então seguida no processo penal, que é a de prestigiar a competição entre partes com o objetivo de convencer uma autoridade judiciária a decidir sobre quem tem razão, em favor de formas dialogais de justiça.

Na terceira seção irei apresentar o projeto dos Núcleos Especiais Criminais – Necrims da Polícia Civil de São Paulo como modelo base para criação do centro de polícia restaurativa da PCDF.

Na quarta seção irei descrever os dados colhidos em campo, a partir da leitura do projeto para criação do núcleo de justiça restaurativa no DF, bem como das entrevistas com os idealizadores do projeto inicial.

Na quinta seção pretende-se abordar as eventuais as expectativas, vantagens e riscos do projeto, ainda em fase de implementação.

2. DA IDEOLOGIA INQUISITORIAL E DA FABRICAÇÃO EFICIENTE DE CULPADOS

A polícia é a base do sistema de justiça, a porta de entrada de problemas e conflitos capitulados ou não como ilícitos criminais. Essa característica, que situa as instituições policiais em uma posição mais próxima às situações problemáticas, resulta em um envolvimento mais direto dos atores policiais com os interesses, as dores e os sentimentos do público (ofensor, ofendido e demais envolvidos).

Contudo, essa mesma condição leva a que as instituições policiais e seus agentes funcionem como primeiro filtro no fluxo institucional de seleção e processamento dos fatos noticiados (THOMPSON, 1983; REISS JR., 1974). A seleção dos fatos e a importância que lhes é atribuída deriva das percepções e julgamentos que a polícia faz deles.

Assim, em que pese no plano finalístico, pretende-se que essas percepções e interpretações sejam moldadas por uma cultura de objetivação do conflito, com a classificação do fato de acordo com o direito e a imposição de sanções por meio de um procedimento legal; na prática, a polícia promove, por meio de suas avaliações, ajustes ou arranjos no específico em que a situação se apresenta, no sentido de moldar os fatos e o direito supostamente relacionados ao conflito ao sentido de justiça que melhor se adequa ao caso (KANT DE LIMA, 1995; 2008).

Em algumas hipóteses, a percepção e as motivações derivadas da compreensão do fato contribuem para que o policial esqueça o conflito base e persiga tão somente o conflito abstrato nos termos da lei: a solução para o caso está em identificar ou não um culpado. Sob esse prisma, a eficiência da polícia é medida pela sua capacidade de fabricar culpados³. Nesse caso, a investigação policial é preordenada para obtenção ou produção de uma verdade objetiva que dá suporte à responsabilização penal (BARBOSA, 2014, p. 97).

O apelo frequente à subsunção de situações problemáticas a normas penais — quando não cumulativamente a normas administrativas e civis em face da independência das instâncias — tem como consequência a fabricação de suspeitos (imputação). Em outras palavras, há um viés punitivo no agir policial que exige uma classificação provisória do fato e atribuição de responsabilidade a alguém. Essa é a lógica do sistema. Os registros de ocorrência, as portarias de inquérito policial, as petições iniciais de denúncias ou queixas penais, as capas de autos de inquéritos e de processos demandam classificações, imputações prévias ou atribuições de responsabilidade supostas como forma de organizar a investigação, sugerir hipóteses de trabalho, distinguir adversários (polícia x investigado/indiciado; autor/réu) e gerenciar procedimentos e prioridades (BARBOSA, 2014).

Há sempre um culpado por uma conduta que se amolda a uma norma penal — já que há regras penais para todos os gostos — e quando este não é descoberto, ou os investigadores não foram eficientes ou o suspeito soube bem ocultar os fatos, ou ambas as coisas.

Essa preocupação das polícias, por vezes exacerbada, com a dimensão criminal, impede a abertura da instituição para outras formas de resolução de disputas, voltada à construção participativa, dialógica e equitativa de respostas aos problemas sociais (incivilidades) da comunidade, e sem o uso de arranjos ilegais⁴, ainda benéficos aos envolvidos.

³ Dito de outro modo, em nossa tradição jurídica, cuja herança positivista nos conduz a querer transformar a causalidade no fundamento de qualquer indagação jurídica para definição dos ilícitos criminais, uma vez produzido certo efeito, há que se buscar um culpado por sua realização (TAVARES, 2013).

⁴ Ainda que também tenham que lidar com problemas não criminais ou crimes de menor potencial ofensivo, que em muitas situações são considerados pelos próprios policiais como de menor importância e inconvenientes por ocuparem tempo e recursos já escassos que deveriam ser empregados no enfrentamento da verdadeira criminalidade. No Rio de Janeiro, Souza (2014) relatou que esses

Desse modo, é quase inevitável tratar o conflito ou problema dentro do sistema penal, sem recursos adequados de consenso e reparação.

Em outras situações, a partir de uma avaliação da polícia sobre a importância do caso (ou dos envolvidos), a solução legal prevista e os interesses, necessidades e sentimentos atrelados ao conflito, pode-se entender que a melhor solução para o caso seja o não-direito, ou seja, a aplicação seletiva, ajustada, adaptada da lei às características situacionais específicas da disputa (BARBOSA, 2014).

Em nenhuma das situações mencionadas, contudo, o agir discricionário da polícia está livre de riscos. Quando as polícias ignoram as particularidades e demandas dos envolvidos em favor do cumprimento irrestrito da lei, apesar de cumprir seu papel institucional, a instituição pode não promover justiça ou manter a paz. A aplicação irrefletida da norma legal pode, também, resultar na amplificação do conflito ou na produção de soluções que não atendam às partes envolvidas: nem ao ofendido nem à vítima.

Por outro lado, quando os policiais levam em conta os interesses dos envolvidos, às margens da lei, há uma potencial violação das regras e procedimentos legais. Prática esta que expõe os policiais a eventuais punições e/ou responsabilização funcional.

3. DA SUPERAÇÃO DA VIA DE MÃO ÚNICA: A BUSCA DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS DE CONFLITOS

O processo judicial, como forma tradicional de resolução de conflitos, — formal, centralizado, profissionalizado e orientado por uma ideologia penal retributiva e preventiva — é o espaço público em que as partes conflitantes exercem seus papéis respaldados em sua ca-

tipos de comunicações endereçadas à polícia, porém não compreendidas pelos policiais como assuntos de polícia, são tratados como feijoada. Casos fracos ou sem provas, de pouca relevância monetária ou questões que deveriam ser tratadas na esfera privada são típicos exemplos de incidências desprezadas pela polícia como não dignas de consideração institucional. Em igual sentido, ver Oliveira (2004). No caso do Distrito Federal, a percepção intuitiva de que também há uma sistemática recusa de casos fracos é contrastada com percepção de campo de que se registra quase tudo. Até mesmo fatos de duvidosa classificação penal (BARBOSA, 2014). A preocupação excessiva e muitas vezes injustificada com a dimensão criminal não ocorre somente no Brasil. Durão (2010), em pesquisa realizada junto à Polícia de Segurança Pública de Portugal, percebeu o mesmo fenômeno.

pacidade discursiva⁵, ou seja, de expressar teses antagônicas que merecem ser ouvidas e consideradas na decisão judicial⁶.

Contudo, esse modelo processual frequentemente incapacita o diálogo aberto por meio da mediação institucional impositiva e o apego excessivo à “redução a termo” ou a escrito. De um lado, a parte ofendida é substituída por uma parte pública (Ministério Público), o que inviabiliza que a vítima empreste à discussão jurídica a carga de sua personalidade historicamente constituída e expresse sintomaticamente seus interesses e sentimentos em relação ao conflito; e, de outro, o espaço de relação em que as partes podem se manifestar sobre suas pretensões e inconformismos é substituído por uma encenação ritualizada e objetivada em torno das figuras centrais da autoridade, do delito e do delinquente, que distancia ofensor e ofendido (GARAPON, 2001).

De igual modo, a preocupação excessiva com separação de papéis entre sujeitos adversários também força uma descrença na capacidade do outro para o diálogo. Uma incapacidade que é, de fato, mais objetiva do que propriamente subjetiva (GADAMER, 1998), já que no processo penal não há uma audiência prévia de conciliação ou um espaço para se alcançar o consenso por meio do diálogo e da abertura à compreensão. O procedimento penal é nada mais nada menos que uma arena de acusação e defesa cujo conflito é administrado por um meio de uma decisão⁷ que impõe vencedores e vencidos.

Assim, em lugar de procedimentos que incentivam a disputa, a mediação restaurativa converge no sentido de lidar de forma diferente com os conflitos classificados como delitos, por meio do incentivo à cooperação e à resolução consensual das disputas, de forma predominantemente reparadora em substituição a formas punitivas ou retributivas (PALLAMOLA, 2009; ZEHR, 2008; GARAPON, 2001).

5 Ainda que essa capacidade discursiva e argumentativa não seja propriamente equivalente, consoante argumentei em outro lugar. Nesse sentido, ver Barbosa (2018).

6 Em que pese o discurso seja estruturado de forma dialógica, as partes assumem posições antagônicas por meio de reações contestatórias, que pretendem persuadir e convencer na produção de uma decisão que seleciona a solução pretensamente correta entre alternativas incompatíveis (FERRAZ JR., 2015).

7 Um ato que, consoante assevera Ricoeur (2008a; 2008b), é mais do que pôr termo às incertezas: julgar é separar, estabelecer o que é de uma parte e o que é de outra, dar a cada um o que é seu por direito. Ou, ainda, na visão de Dworkin (2007), um ato que deve assegurar a integridade como um mandamento de não tratamento arbitrário em uma comunidade regida por princípios.

Os movimentos de “informalização da justiça”, “deslegalização”, “justiça comunitária”, “resolução de conflitos” e “processamento de litígios” (SANTOS, 1982, p. 19) ou “justiça reconstrutiva” (GARAPON, 2001, p. 326) têm buscado reformas no sistema de administração de justiça dos estados como forma de reduzir os gastos públicos provocados pela juridicização crescente dos conflitos, por meio da diminuição da burocratização e do emprego da violência (coerção) e maior abertura ao diálogo⁸, e consequentemente, maior chance de regeneração ou restauração de direitos, interesses e sentimentos morais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010). Um modelo de justiça reconstrutivo ou terapêutico que flexibiliza a observância estrita de normas e pleiteia soluções mais satisfatórias às partes envolvidas por meio da redução do poder de coerção e uma orientação dirigida à harmonia — não coercitiva⁹ — e ao consenso (SANTOS, 1982)¹⁰.

Esse processo de *comunitarização* da justiça ou repartição de responsabilidades sociais objetivas tem, portanto, pleiteado suprir os déficits de tratamento com igual respeito e consideração que o ato requer, próprios da justiça formal — com total indiferença aos interessados —, restabelecendo o universo de obrigação recíproca criado pela apropriação do conflito, pela participação das partes e autogestão da vida coletiva e pela possibilidade de consenso.

Os modelos de justiça reconstrutiva têm por objetivo restaurar a capacidade dos sujeitos éticos (GARAPON, 2001) ou dos sujeitos de direitos (RICOEUR, 2008a; 2008b) de tomar parte nos conflitos que lhes pertencem concretamente e, com isso, reafirmar suas condições de vítima e de portadoras de direitos. Trata-se, portanto, de um processo que rei-

8 Santos (1982, p. 17) cita algumas características desse modelo de processamento e resolução de conflitos: a) ênfase em resultados mutuamente acordados, em vez de estrita obediência normativa; b) preferência por decisões obtidas por mediação ou conciliação, em vez de decisões obtidas por adjudicação (vencedor/vencido); c) reconhecimento da competência das partes para proteger os seus próprios interesses e conduzir a sua própria defesa num processo institucional desprofissionalizado e através de um processo conduzido em linguagem comum; d) escolha de um não jurista como terceira parte (ainda que com alguma experiência jurídica) eleito ou não pela comunidade ou grupo cujos litígios se pretende resolver; e) diminuto ou quase nulo o poder de coerção que a instituição pode mobilizar em seu próprio nome.

9 Para ver uma análise crítica sobre o emprego de formas alternativas de resolução de disputas no contexto americano (ADRs) como formas de harmonização coercitiva de conflitos, ver Nader (2012).

10 A busca pelo consenso ou harmonia não pode redundar, todavia, em modelos de “mediação ou conciliação repressiva” (SANTOS, 1982, p. 26).

vindica o reconhecimento da identidade de parte processual ao ofendido associada à demanda pelo direito de acionamento direto da justiça pública¹¹, bem como de ter voz e controle sobre o resultado da disputa. A colonização da vingança e o simbólico confronto do sujeito (agressor) com a lei, encenado em um processo que despreza a vítima, daria lugar, portanto, a um momento de reconhecimento por meio de uma experiência concreta de encontro e reparação (BARBOSA, 2014; 2019).

Um procedimento aberto ao consenso, à comunicação e à função expressiva de sentimentos morais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004; 2010) é incompatível com a natureza excessivamente formal, conflituosa (competitiva, contraditória, interessada na verdade e na culpabilidade) e intermediada¹² do processo penal tradicional. O foco sobre a transgressão e o criminoso, a culpabilidade (e não da responsabilidade) e a confiança sobre o caráter consolador para vítima, recuperador para o ofensor e calmante da opinião pública (GARAPON, 2001) devem ceder lugar à possibilidade de composição, de formulação de obrigações recíprocas, antes da disputa. Nesses termos, um procedimento restaurativo não pode significar a reprodução do processo penal, interessado em apontar culpados (QUEIJO, 2013), mas deve representar um espaço tanto para a afirmação dos direitos das partes, como também para o reconhecimento mútuo da dignidade dos parceiros, cujo mérito ou valor para participar da relação necessaria ser voluntária e formalmente aceito (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004).

Em termos de política pública, a mediação de conflitos é percebida como um meio de ampliação das formas de acesso à justiça. Além disso, possibilita a administração institucional de conflitos de forma mais ágil e efetiva, com maior facilidade de conhecimento, garantia e defesa de direitos, por estar apoiada em métodos de auto composição voltados à pacificação social. Essa política de diversificação e ampliação das formas de acesso à justiça pode ser vista no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH – 3, aprovado pelo Decreto nº 7.037/2009 e na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

11 O que significa não ser substituído por uma parte pública, no caso, o Ministério Público.

12 Novamente, refiro-me à substituição do ofendido pelo Ministério Público. Conforme acentua Cardoso de Oliveira (2004), em razão do caráter dialógico do reconhecimento, que não pode ser expresso adequadamente no plano exclusivamente formal, há a exigência de trocas substantivas de palavras ou gestos (símbolos em geral) entre alter e ego, trocas substantivas, que representem, aos olhos de ambos, manifestações mútuas de consideração e apreço.

A criação de unidades de conciliação ou mediação de conflitos nas polícias civis dos estados segue essa diretriz política de constituição de novos espaços alternativos de resolução de conflitos, enquanto caminha para fortalecimento e ampliação da justiça e da cidadania.

Embora a necessidade de se incentivar formas alternativas de resolução conflitos tenha entrado na agenda de organizações públicas, como o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça, bem como de órgãos do Poder Judiciário na última década, em face dos problemas verificados na prestação dos serviços jurisdicionais (número elevado de processos, morosidade, falta de credibilidade e satisfação, etc.), muito há que se avançar no plano do desenvolvimento de referida política pública. Um desses avanços é a regulação da mediação policial, ainda fora do radar dos atores políticos. As iniciativas que veremos a seguir são fruto de movimentos levados a efeito pelas próprias instituições, sem respaldo legal necessário e sem discussão mais profunda sobre seus impactos e repercussões sobre sua execução, resultados e durabilidade.

4. AS BASES DE UMA POLÍCIA JUDICIÁRIA PACIFICADORA DE CONFLITOS: O PROJETO DOS NÚCLEOS ESPECIAIS CRIMINAIS DA POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO¹³

A ideia dos Núcleos de Polícia Judiciária Restaurativa (denominado originalmente no projeto de Núcleo de Polícia Judiciária de Pacificação Social – NUPAS), em fase de implementação¹⁴ pela Polícia Civil do Distrito Federal, é inspirada, principalmente, no projeto dos Núcleos Especiais Criminais – Necrims, em funcionamento na Polícia

13 Além do projeto de São Paulo, o Rio Grande do Sul também implementou um projeto de polícia judiciária restaurativa no ano de 2013. Iniciado na cidade Canoas/RS, o Programa Mediar foi regulamentado pela Portaria nº 168/2014 do Gabinete do Chefe de Polícia da PCRS, que instituiu e estabeleceu as diretrizes para programa de mediação de conflitos pela PCRS. Atualmente, a PCRS conta com 42 núcleos pelo estado do Rio Grande do Sul. Até o dia 30 de novembro de 2018 havia o registro de 2.352 seções de mediação realizadas que resultaram em acordo, ou seja, com atendimento de cerca de 4.704 pessoas (DA SILVA, 2019, p. 19-23). Outras polícias civis também estão com projetos em andamento, como a Polícia Civil da Paraíba.

14 A implementação de uma política pública demanda uma intensa interação entre diferentes atores, a fim de superar as incertezas, concepções e interesses opostos. Por isso, ela exige uma constante barganha de recursos e tomadas de decisão negociadas. A implementação constitui a fase de colocar em prática um projeto formulado.

Civil de São Paulo desde 2009¹⁵. O Necrim constitui um espaço destinado à resolução alternativa de conflitos, por meio da conciliação ou mediação institucional de delegados de polícia, com a participação de representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

O primeiro Necrim foi implantado na cidade de Lins, a partir de projeto conduzido pelo delegado de polícia Licurgo Nunes Costa, diretor do Deinter 4 – Bauru. Em razão do aparente sucesso da iniciativa, pouco tempo depois o projeto foi ampliado para vários outros municípios do interior do estado de São Paulo. É atribuição do Necrim atender as ocorrências criminais relacionadas aos delitos de menor potencial ofensivo, nos termos da Lei nº 9.099/95, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.313/2006, de natureza disponível, como os crimes de ação penal pública condicionada à representação ou de ação penal privada¹⁶.

Uma das justificativas para o projeto em funcionamento em São Paulo era o número elevado de termos circunstanciados relacionados a ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo, verificadas no âmbito regional da Deinter 4 - Bauru. Na estimada veiculada no projeto do Necrim, verificou-se que o número de termos circunstanciados é pelo menos 25% superior ao número de inquéritos policiais. Com isso, parte significativa da força de trabalho da polícia é dedicada a cuidar desses delitos menos graves (COSTA, 2009 apud BARROS FILHO, 2013, p. 217).

Entre as principais incidências criminais verificadas nos municípios que dispõem de unidades do Necrim estão: os acidentes de trânsito com vítima, crimes contra honra, ameaça, lesões corporais dolosas, danos, crimes ambientais e fraudes à execução (GOMES, 2013, p. 148-149).

Entre os principais objetivos constantes da proposta de criação do Necrim estão o atendimento célere, a economia processual pela diminuição de processos em curso nos juizados especiais criminais, a valorização

¹⁵ O primeiro Necrim foi criado junto ao Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior – Deinter 4 – Bauru, encarregado de planejar, fiscalizar, orientar e fiscalizar as atividades de polícia judiciária, administrativa e preventiva especializada de 145 unidades policiais, subordinadas a sete Delegacias Seccionais de Polícia (Assis, Bauru, Jaú, Lins, Marília, Ourinhos e Tupã).

¹⁶ O projeto do Necrim, por sua vez, tem como inspiração as conciliações preliminares firmadas pelo delegado de polícia em comarcas como de Franca e Igarapava, a partir de projeto conduzido pelo delegado Clovis Rodrigues da Costa (BARROS FILHO, 2013).

do cargo de delegado de polícia e o estabelecimento de um modelo comunitário de polícia judiciária (COSTA, 2009 apud BARROS FILHO, 2013, p. 215-223). Os Necrims ainda constituiriam um tipo de “policamento preventivo especializado”, em que a solução consensual de conflitos menores preveniria conflitos mais graves (GOMES, 2013, p. 149)¹⁷.

Em termos operacionais, o Necrim funciona nas estruturas das delegacias seccionais e tem como atribuição, concorrentemente com as demais unidades policiais, o atendimento das ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo, com exceção dos crimes de violência doméstica e entorpecentes, que são atendidos pelas delegacias especializadas na defesa da mulher e repressão ao uso e comércio de entorpecentes. Os Necrims são compostos, preferencialmente, por delegados, investigadores e escrivães de polícia que têm perfil conciliador e afinidade com a filosofia de policiamento comunitário¹⁸ (COSTA, 2009 apud BARROS FILHO, 2013, p. 219).

No que diz respeito ao aspecto procedural, as ocorrências criminais de infrações de menor potencial ofensivo atendidas diretamente ou encaminhadas ao Necrim por outras unidades policiais e registradas em termos circunstanciados, antes de serem encaminhadas aos juizados especiais criminais, são submetidas a tentativas de composição preliminar entre os envolvidos. Os termos circunstanciados, assim, são instruídos com um documento denominado “Termo de Composição Preliminar”, quando as partes em litígio chegam a um acordo, que é o termo que documenta a negociação firmada (COSTA, 2009 apud BARROS FILHO, 2013, p.220-221).

É possível perceber pelo modelo de “Termo de Composição Preliminar” que a saída proposta para solução dos conflitos é, sobretudo, monetária, ou seja, o autor se dispõe a recompensar os prejuízos da vítima por meio da assunção de uma obrigação de dar a

17 Sales e Damasceno (2013, p. 131), a partir da análise da experiência do projeto piloto de mediação policial instalado junto à 30ª Delegacia de Polícia de Fortaleza, verificaram que a proposta de mediação policial consiste em uma tentativa de ampliação de meios de acesso à justiça, conjugada com a “desriminalização” de certos tipos de conflitos, uma vez que as composições firmadas na polícia teriam o condão de antecipar e melhor equacionar as disputas e, em termos processuais, cessar a possibilidade de persecução penal pela renúncia ao direito de queixa ou representação.

18 Sobre o alinhamento da mediação à filosofia de policiamento comunitário, ver também Mazargão Jr. (2013).

quantia certa. A resolução do problema criminal depende, portanto, de um acordo civil¹⁹.

No Necrim de Marília, por exemplo, a maioria dos termos circunstanciados se refere a lesões corporais e danos materiais relacionados a acidente de trânsito. Por isso, a opção de mediação realizada pelos Necrim é uma oportunidade de “registrar” um acordo já firmado entre as partes anteriormente à mediação ou viabilizar novas composições de natureza patrimonial (BARALDI; FRAZÃO, 2013, p. 269).

Nesse sentido, o projeto do Necrim paulista — e também os projetos de leis em andamento no Congresso Nacional que versam sobre a possibilidade de composição de conflitos com a mediação de delegados de polícia em delitos de menor potencial ofensivo²⁰ — apontam para uma preocupação preponderante com a dimensão patrimonial dos danos (QUEIJO, 2013, p. 196-197)²¹.

A despeito disso, os números que envolvem o funcionamento dos Necrims em São Paulo são animadores do ponto de vista de efetividade em produzir acordos:

NECRIM	2010	2011	2012	2013	2014
Audiências	449	6148	8963	15671	19405
Acordos	400	5337	7960	14195	17585
Percentual	89%	87%	89%	91%	91%

Contudo, mesmo diante de números expressivos de produção de acordos, o Necrim paulista não encontrou respaldo em todos os lugares. Em que pese o apoio do Tribunal de Justiça de São Paulo e, em algumas cidades, de membros da magistratura, do ministério público e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, houve e ainda há resistências ao projeto.

19 O acordo firmado, após a homologação pelo juiz, serve como título executivo judicial. No caso de descumprimento, há previsão de multa.

20 O projeto de lei nº 1.028/2011, que altera a Lei dos Juizados Especiais (9.099/95), apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado João Campos (PSDB-GO), cria a figura do delegado de polícia conciliador. O projeto em tramitação no Congresso Nacional tem por objetivo melhorar a relação entre a polícia e a cidadania e ampliar as formas de resolução de conflitos. Há projeto similar no Senado, de autoria do senador Humberto Costa (PT-PE), de nº 33/2011. Ambos enfocam a possibilidade composição civil dos danos.

21 Ocorre, todavia, que produção de soluções equânimes para os conflitos vão muito além da reparação civil (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2008; 2010; 2011).

Os principais argumentos levantados em desfavor dos Necrims é a falta de amparo legal que autorize a conciliação realizada pela polícia judiciária²², a ausência de assistência jurídica das partes e a inconveniência da mediação ser realizada por uma instituição que, por ter na visão de alguns críticos a função de reprimir crimes²³, não possibilitaria a obtenção de manifestações livres e conscientes de autor e vítima (MARZAGÃO JR., 2013; BARROS FILHO, 2013).

Não me interessa, nesse momento, discutir a viabilidade jurídica do projeto. O fato é que a Polícia Civil de São Paulo organizou uma unidade especializada para tratar de crimes de potencial ofensivo que, além de descrever os fatos de forma circunstanciada (versões de autor e vítima), realizar inquirições e juntar os elementos de prova porventura existentes (laudos, documentos, etc.) abre para as pessoas envolvidas a oportunidade de negociarem, por sua própria vontade, uma solução satisfatória para o conflito.

Além disso, é preciso reconhecer os efeitos jurídicos dos acordos firmados nas unidades dos Necrims. A situação do Necrim de Marília é um típico exemplo de como a realidade o projeto logrou êxito por vias transversas. Embora alguns magistrados e promotores da cidade não reconheçam a validade jurídica da conciliação firmada na polícia, conforme noticiam Baraldi e Frazão (2013, p. 270), com a consequente homologação do acordo, o entendimento entre as partes produz o efeito jurídico de impedir o prosseguimento da persecução penal nos crimes de natureza disponível, que demandam representação ou queixa²⁴.

O que parece mais significativo em tudo isso é, pois, que a despeito do não reconhecimento da validade jurídica do Termo de Composição Preliminar em termos estritos, o entendimento ou acordo formulado perante a autoridade policial ganha sentido de justiça entre

22 Há um projeto de lei em andamento na Câmara dos Deputados de nº 1.028/2011, que reformula a Lei nº 9.099/1995 e atribui ao delegado a atribuição de compor conflitos de menor potencial ofensivo.

23 Essa posição é sustentada pela Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo por meio do Ato nº 33/2010.

24 Na pesquisa realizada por Baraldi e Frazão em Marília/SP, no período de 2010 até 2013 não havia pareceres favoráveis do ministério público e nem sentença judicial homologatória do acordo feito no Necrim por parte do Poder Judiciário local. Contudo, o promotor de justiça, ao verificar a renúncia da vítima no Termo de Composição Preliminar, costuma requerer o arquivamento do feito, proposta esta que é acolhida pelo magistrado na sentença em razão do desinteresse da parte ofendida pelo processamento do feito e a consequente extinção da punibilidade pela ausência de representação ou queixa (BARALDI; FRAZÃO, 2013, p. 270).

os envolvidos, que abandonam o processo. Por isso, a forma como as partes experimentam a conciliação e as compensações que ela proporciona em diferentes dimensões de interpretação e percepção do conflito demanda maior investimento de pesquisa.

5. O PROJETO DE MEDIAÇÃO POLICIAL NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL: AVANÇOS E RETROCESSOS DA FORMAÇÃO DE UMA POLÍCIA DE CONSENTO

O impulso inicial para criação do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa na PCDF, como unidade responsável pelo tratamento pretendamente mais adequado de conflitos relacionados aos delitos de menor complexidade, por meio de audiências de conciliação e mediação, partiu da Direção da Academia de Polícia Civil – APC-PCDF, chefiada no período pelo delegado de polícia Gilberto Alves Maranhão Bezerra.

Em agosto de 2014, a equipe responsável pela coordenação técnica do projeto, composta pela delegada Adriana de Oliveira Aguiar, pelo delegado Aparício Xavier Martins Fontes e pela agente de polícia Daniela Vitorino da Silva apresentou um projeto básico, aprovado pela Direção da APC-PCDF, em que propunha a autorização para realização de visita técnica às dependências da Academia da Polícia Civil de São Paulo e aos Núcleos Especiais Criminais – Necrims de Bragança Paulista e Campinas, com objetivo de conhecer o projeto e buscar subsídios para implantação de modelo semelhante na PCDF.

Quando iniciei essa pesquisa, o Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa ainda não havia começado a funcionar. Por isso, optei por iniciar meu trabalho de campo visitando os idealizadores do projeto. A intenção inicial era, primeiramente, identificar os participantes do projeto e depois realizar entrevistas individualizadas com cada um dos envolvidos a partir de um questionário previamente elaborado.

Após desenhar um questionário com perguntas que deveriam conduzir a entrevista, agendei uma visita na Academia da Polícia Civil. Eu já conhecia o diretor da instituição e a delegada responsável pelo projeto, o que certamente facilitou minha inserção no campo. No dia e

horário marcado cheguei à sede da APC-PCDF para conversar, inicialmente, com o diretor da Academia (delegado Gilberto) e, em seguida, com a delegada responsável por projeto (delegada Adriana), que eram as pessoas que eu sabia que estavam diretamente vinculadas ao projeto.

Porém, após alguns minutos de conversa, recebi a proposta de reunir na mesma sala todas as pessoas envolvidas no projeto lotadas na unidade para discuti-lo. Aproveitei a oportunidade não apenas para conhecer novas pessoas envolvidas no projeto Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa, mas também improvisar um grupo focal²⁵.

5.1 IMPRESSÕES INICIAIS

Minhas impressões iniciais foram a de que havia uma compreensão compartilhada de que o projeto seria algo muito importante e valioso para Polícia Civil, pelo menos entre aqueles que coordenavam os trabalhos, no que diz respeito a dar uma “nova cara para PCDF”. Essa percepção foi construída a partir dos discursos proferidos durante as entrevistas que atribuem ao Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa o papel de criar uma “nova forma de ver a Polícia Civil” ou “reconstrução de sua identidade a partir da mediação” (DPC Adriana), bem como “garantir o mercado dos conflitos de menor potencial ofensivo para os delegados” (DPC Gilberto).

Entre as principais justificativas do projeto está a pretensão de que a implantação de núcleos de conciliação no âmbito da PCDF (2014, p. 2) represente:

(...) uma mudança bastante significativa na promoção da pacificação social, da interação comunitária e na redução da excessiva judicialização dos casos de menor potencial ofensivo, além de também contribuir para amenizar a lacuna existente entre o ideal que norteou a elaboração da Lei nº 9.099/95 e a realidade de sua aplicação no que tange aos princípios da celeridade e da economia processual.

A proposta de trabalhar com um conceito de justiça restaurativa teria por objetivo, assim, o de fortalecer e conferir legitimidade a

25 A reunião durou toda a tarde e foi possível discutir o projeto a partir de um conhecimento prévio sobre o tema.

uma atividade já exercida pelas Polícias Judiciárias, que é a de pacificação social por meio da mediação informal de conflitos. Intervenção esta que consiste em se colocar frente a frente agressor e vítima e tentar buscar soluções satisfatórias (conciliatórias) para os conflitos, ainda que sem levar em consideração aspectos formais previstos em lei.

O projeto ainda pretende prevenir a incidência de delitos mais graves por meio da resolução dos crimes de menor potencial ofensivo e, consequentemente, reduzir o volume de trabalho nas unidades policiais.

Os principais pontos relacionados ao funcionamento dos núcleos de polícia judiciária restaurativa são (PCDF, 2014, p. 4):

- a. Não irá registrar boletins de ocorrência, realizar flagrante ou instaurar inquéritos: os registros criminais serão feitos nas delegacias e posteriormente encaminhados para o NUPAS. O espaço é destinado exclusivamente à realização de audiências de conciliação.
- b. Serão encaminhados ao NUPAS apenas os casos de autoria conhecida: o núcleo não irá realizar investigações.
- c. É essencial o preenchimento prévio da condição de procedibilidade (representação ou queixa). Sem ela o B.O. continuará na delegacia.
- d. Na audiência, havendo acordo, será elaborado o Termo de Composição Preliminar de Polícia Judiciária e tombado o respectivo Termo Circunstaciado para remessa ao Poder Judiciário objetivando sua homologação. Não havendo acordo, as partes serão ouvidas em termo de declarações e, depois de tombado o respectivo Termo Circunstaciado, os autos serão encaminhados ao Poder Judiciário para seu devido processamento.
- e. Os casos de violência doméstica e os relativos a entorpecentes não serão objeto de tratamento pelo NUPAS.
- f. As partes presentes no momento do registro do B.O. serão notificadas imediatamente no dia e horário da audiência. As partes ausentes serão convidadas por contato do NUPAS.
- g. Não há restrição para o uso de uniforme e armas pelos policiais. Todavia, as armas de fogo devem ser portadas de forma não ostensiva ou aparente.

h. O interstício entre o registro do B.O. e a designação da audiência de conciliação no NUPAS deverá ser de, no mínimo, 30 dias.

O projeto, que na ocasião encontrou apoio da Direção da Polícia Civil do DF, tinha como grande trunfo, para o convencimento interno de sua importância e manutenção da agenda programada, de um lado as estatísticas favoráveis do Necrim paulista e, por outro, os números elevados de crimes de menor potencial ofensivo no Distrito Federal²⁶, que representam cerca de 1/3 dos boletins de ocorrência registrados pela instituição de polícia judiciária, conforme tabela abaixo:

Descrição/Ano ²⁷	2012	2013	2014
Ocorrências registradas pela PCDF	365.515	411.539	437.694
Ocorrências de menor potencial ofensivo	131.710	149.158	150.043
Percentual de delitos de menor potencial ofensivo	36,03%	36,24%	34,28%

Fonte: DATE/DGI/PCDF

E ficou bem claro durante a pesquisa de campo, realizada para conhecer o projeto do núcleo de polícia restaurativa, de que há de fato a necessidade de convencimento interno (servidores policiais) da importância do projeto. Em uma das falas de um dos delegados entrevistados, ele mencionou que a aceitação do projeto depende de que as pessoas se convençam de que estaremos “fazendo mais com menos” (DPC Aparício). A percepção de alguns grupos é que a polícia civil já tem muito trabalho e que a mediação é mais uma tarefa que pesaria sobre o efetivo reduzido da instituição:

A incompreensão de que a mediação é um novo negócio para polícia e que por isso não pode ser colocado no mesmo barco ou confundido com o trabalho policial ou considerado como apenas mais um encargo, pode fazer que o projeto caia na vala comum.

A consequência disso, na visão do delegado mencionado, é a adoção do famoso “jeitinho”. Nas palavras dele:

²⁶ As principais incidências de menor potencial ofensivo registradas no DF são: acidente de trânsito sem vítima, ameaça, injúria, lesão corporal no trânsito, contravenções, lesão corporal dolosa, dano. No levantamento realizado pela PCDF, as incidências de trânsito sem vítima são classificadas como de natureza criminal para efeito de composição pelo NUPAS, embora não sejam propriamente ilícitos penais.

O perigo do jeitinho é você usar a estrutura hoje existente (SP-COM²⁷, p.ex.) para fazer mediação. Aí você pega um delegado cartorário e coloca para fazer esse trabalho. Com o tempo ele vai ser desviado para outra atividade. Coloca um (policial) ‘casca grossa’ para intimar os envolvidos. Não pode! É preciso separar o pessoal. O maior desafio é compromisso com a atividade (DPC Aparício).

A preocupação dele é legítima na medida em que não haverá uma diminuição do trabalho da polícia. Os registros das ocorrências continuarão sendo elaborados nos balcões das delegacias; laudos relacionados à existência ou não de lesões corporais, por exemplo, continuarão sendo produzidos por peritos criminais, documentos precisarão ser juntados aos autos do termo circunstanciado (ex.: uma carta ameaçadora ou injuriosa) em razão da incerteza atinente à formalização de acordos que encerrem o conflito.

A despeito disso, estima-se que haverá um ganho significativo de credibilidade e respeito por meio da maximização da satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pela Polícia Civil do DF.

5.2 DO APOIO INSTITUCIONAL

O projeto encontrou apoio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF²⁸ e do Conselho Nacional de Justiça, tanto na forma de incentivo como de capacitação para mediação. A subseção da Ordem dos Advogados do Brasil do DF também sinalizou um possível apoio ao projeto.

O apoio institucional é considerado imprescindível não apenas para o sucesso do projeto. A busca desse apoio influenciou desde o início a escolha do local para instalação do projeto piloto do núcleo de polícia restaurativa. Num primeiro momento, a ideia era de que o núcleo deveria funcionar no Núcleo Bandeirante, em razão da existência de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de

²⁷ A sigla SPCOM significa Seção de Polícia Comunitária, subunidade existente em delegacias circunspcionais da PCDF.

²⁸ Funcionam no âmbito do programa de justiça restaurativa do TJDF o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania – Cejust e o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupecon.

Cidadania – Cejust no fórum da referida região administrativa e da simpatia do juiz coordenador do programa no local. Mais tarde se decidiu pela instalação do projeto piloto em um anexo da 6^a Delegacia de Polícia do Paranoá, tanto pela existência de espaço disponível com acesso separado da delegacia, como também em razão do apoio do juiz titular do Juizado Especial Criminal da região. Porém, com a saída do referido juiz do local, a ideia de instalação da unidade no Paranoá foi provisoriamente abandonada.

Após um longo período de indefinição, o projeto piloto do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa foi implementado em Planaltina-DF, em parte das instalações da 31^a Delegacia de Polícia da cidade satélite. Isso porque no Fórum de Planaltina funciona um dos primeiros e mais atuantes centros de justiça restaurativa do TJDFT.

Após um acordo firmado com o TJDFT para início da prática restaurativa no âmbito da Polícia Judiciária²⁹, em fevereiro de 2018 foi editada a Ordem de Serviço nº 02 da Direção Geral da Polícia Civil do Distrito Federal, estabelecendo normas específicas para a implementação e o funcionamento do Projeto Piloto de Polícia Judiciária Restaurativa na capital federal.

Em termos estruturais, reformulou-se o ambiente físico na 31^a Delegacia de Polícia de Planaltina-DF com o objetivo de melhor atender os casos de conciliação/mediação penal. Consoante dispõe o Manual de Mediação do CNJ (BRASIL, 2016), o fator ambiental é componente fundamental para que as práticas de justiça restaurativa funcionem. Foram realizadas, assim, obras de reforma (com a criação de um acesso independente no prédio da delegacia), aquisição de mobiliário, computadores, além do investimento no treinamento do pessoal para realização das audiências de conciliação (DA SILVA, 2019).

O ambiente das salas de mediação, a organização do espaço e o posicionamento das partes e do(s) mediador(es) têm um forte conteúdo simbólico³⁰. Ele é todo pensado para assegurar um ambiente

29 Acordo de Cooperação Técnica 027/2017 entre o TJDFT e a PCDF, em 22/11/2017.

30 Os rituais intrínsecos às formas de resolução de disputas se colocam no bojo desse conjunto de formas simbólicas que identificam a maneira como poder e autoridade são distribuídos entre os envolvidos (CHASE, 2014; GEERTZ, 1983).

produtivo para mediação. Um ambiente que suscite cooperação e reciprocidade (BARBOSA, 2019, p. 126).

Santos (1988) ressalta a importância da retórica das coisas ou como materiais (artefatos) funcionam como instrumentos da retórica institucional e por vezes são decisivos no processamento do litígio. O espaço físico, o tipo e a forma de organização do mobiliário, vestimentas, emprego de vocabulário técnico, carimbos, etc. servem para criar uma distância proposital entre a vontade das partes e a instituição que produz a norma em concreto. Uma distância que protege e legitima a autoridade de quem decide (CHASE, 2014).

Garapon (1997, p. 35-52) menciona que os espaços judiciais (fóruns, salas de audiências) são percebidos como uma espécie de mundo temporário ou espaço fechado, separado do centro do mundo cotidiano ou habitual, especialmente pensados e construídos para exercer a função para a qual são designados, que é a imposição da lei. Referidos espaços representam um ambiente de coerção e intimidação, que encarnam e criam a ordem e que simbolizam a lei. As delegacias de polícia, como espaços públicos de encenação da lei penal, não são diferentes. Elas também representam um espaço de coerção, que encena um ritual de responsabilização e cobra a prestação de contas com a lei.

Nesse sentido, como mediação busca não produção de culpados, mas formação de consenso, por meio do diálogo franco, aberto e em condições de igualdade, a modificação do ambiente é considerada fundamental para motivar o entendimento (BARBOSA, 2019).

Apesar das reformas realizadas e do apoio institucional tanto da Direção da PCDF como do TJDFT, o projeto não conseguiu funcionar adequadamente, conforme observou Da Silva (2019) em sua pesquisa de campo. É que em razão do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre TJDFT e a PCDF, os servidores policiais que atuariam no Núcleo de Polícia Restaurativa de Planaltina deveriam fazer um curso de formação de mediador, ministrado pelo referido tribunal. O aludido curso envolve, além de um conteúdo teórico-prático, a realização de prática supervisionada de mediação por profissionais habilitados. O que deixou de ocorrer em razão da carência de servidores do TJDFT. Por não poderem atuar sozinhos, o núcleo parou de funcionar.

5.3 DAS SITUAÇÕES PROBLEMÁTICAS SUJEITAS À MEDIAÇÃO PENAL

Foram estabelecidas pela Corregedoria Geral de Polícia Civil do Distrito Federal as seguintes infrações penais que serão submetidas às técnicas restaurativas: a) lesão corporal simples e culposa (art. 129, caput e § 6º do CP); b) calúnia (art. 138 do CP); c) difamação (art. 139 do CP); d) injúria (art. 140 do CP); e) ameaça (art. 147 do CP); f) dano (art. 163, caput, do CP); g) vias de fato (art. 21 da LCP); h) perturbação da tranquilidade (art. 65 da LCP); i) lesão corporal na direção de veículo automotor (art. 303, caput, do CTB), exceto quando combinado com o art. 291, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro³¹.

5.4 A DEFINIÇÃO DO PERFIL DO CONCILIADOR

A condição indispensável para viabilizar mediações com essas características mencionadas, na visão dos entrevistados, está na seleção, treinamento e designação de policiais com perfil para trabalhar nos núcleos de mediação. O mediador precisa ter o perfil compatível com a atividade de resolução de conflitos, que envolve tanto o conhecimento técnico-jurídico como uma atitude comunicativa não violenta. Aliás, a ênfase nessa necessidade foi algo recorrente durante as entrevistas. De acordo com os entrevistados, a mediação, para funcionar sem intimidação, depende que os policiais designados tenham o perfil e sejam preparados com a doutrina da mediação: “Não pode ser o delegado do plantão! Não pode ser o mesmo delegado que está ali para atender um flagrante de homicídio, por exemplo” (agente de polícia).

A necessidade de empoderamento das partes envolvidas no conflito é um argumento recorrente para justificar a seleção de um profissional de polícia mais maleável. Por isso, a ideia inicial é que os delegados sejam selecionados entre os denominados “delegados de cartório”, ou seja, aqueles delegados que cuidam do expediente da delegacia (determinações de diligências, relatórios em inquéritos, inquições, etc.) por duas razões: são, geralmente, mais novos e não têm

³¹ Ordem de Serviço nº 02, de 9 de fevereiro de 2018, publicada no Boletim de Serviço de 06/03/2018, que estabelece normas específicas para a implementação e o funcionamento do Projeto Piloto de Polícia Judiciária Restaurativa no âmbito da PCDF.

gratificação nas delegacias. O detalhe é que, no primeiro momento, o trabalho vai ser voluntário como forma de cativar pessoas com melhor perfil para a atividade.

A invocação da necessidade de um perfil adequado para mediação, todavia, contradiz a ideia de que o delegado é um “mediador nato de conflitos”³². O que, a meu ver, é algo positivo, no sentido de que se reconhece tanto a indispensabilidade de treinamento específico para o exercício da função, como de que há pessoas que não têm vocação para a atividade.

A escolha de um perfil não intimidador para funcionar como mediador não representa, todavia, a exclusão de formas diretivas de mediação. Na visão de um dos entrevistados a mediação deve ser diretiva:

A mediação precisa ser diretiva. Tem que focar no que interessa, dizer para as partes qual é o objetivo e porque estão ali. Por isso, ela é rápida. Não deve durar mais que 30 minutos, que é o tempo suficiente para apresentar o problema e ver se as partes têm interesse em compor e ser tentada em apenas uma oportunidade. Quando a pessoa entra na sala, a forma como senta na cadeira, como olha você já sabe se vai ter conciliação ou não. Não precisa demorar ou ficar insistindo!

5.5 DA SELEÇÃO DOS CASOS E ORGANIZAÇÃO DO ATENDIMENTO

Uma característica de funcionamento dos núcleos de polícia judiciária restaurativa que chama a atenção é a organização do atendimento. De uma forma geral, a previsão é que os casos a serem mediados por esses espaços de conciliação são aqueles encaminhados pela delegacia circunscricional que atende a área de funcionamento do núcleo.

São passíveis de serem encaminhadas para os núcleos de polícia judiciária restaurativa as ocorrências relacionadas a um dos tipos penais definidos na Ordem de Serviço nº 02 - PCDF, cujas partes envolvidas são conhecidas desde o registro inicial.

Referidas pessoas são chamadas para uma conversa individual

³² Os dois projetos em tramitação no Congresso Nacional (PL 1028/2011 da Câmara dos Deputados e o PLS 33/2011 do Senado Federal) referem-se ao delegado de polícia como um *mediador nato*.

inicial com o facilitador, sem a participação da outra parte, a fim de aquele explique o funcionamento do programa, sobretudo o caráter voluntário da participação e da garantia de confidencialidade das informações prestadas, entre outros direitos e garantias atinentes ao procedimento. Se não houver concordância de uma das partes no prosseguimento da mediação, a ocorrência seguirá seu curso procedural padrão, com determinação de responsabilidades e posterior envio para os Juizados Especiais Criminais. Se houver aceitação de ambas as partes, as partes serão encaminhadas à sessão de mediação, que ocorre em ambiente próprio e adaptado, supervisionado por um facilitador, oportunidade em que as partes poderão dialogar e buscar uma solução para o conflito (DA SILVA, 2019).

Caso as partes consigam, com a ajuda do mediador, compor o conflito, o objeto do acordo será lançado em documento denominado de Termo de Acordo Restaurativo de Polícia Judiciária, que deverá prever, entre outras coisas: o teor da responsabilização, os termos e condições da reparação, bem como os compromissos futuros firmados³³. Caso não ocorra um acordo, o facilitador deverá registrar que a tentativa de composição restou infrutífera.

Concretizado ou não o acordo, os documentos firmados integrarão o termo circunstanciado que seguirá para o Juizado Especial Criminal. Uma vez firmado o acordo a respeito do conflito, o termo deverá ser homologado pelo magistrado.

5.6 DA REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS

Como verificado acima, os casos registrados somente são encaminhados para o núcleo de polícia judiciária restaurativa após uma análise preliminar de sua viabilidade e preenchimento de condições específicas, como a identificação das partes. Com isso, nota-se que mesmo que ambas as partes estejam presentes na delegacia durante o registro da ocorrência, não há espaço para realização de uma tentativa de conciliação na hora, como seria de se esperar.

³³ Ressalta Da Silva (2019) que o objeto das discussões havidas não constará no referido termo, em razão da confidencialidade prevista no programa de mediação.

Durante a entrevista questionei se isso não comprometeria uma característica que diferencia a polícia de outros órgãos, que é a de ter as portas abertas 24 horas por dia durante 7 dias na semana para atendimento da população³⁴. A resposta que me foi dada é que “a mediação não pode ser realizada no calor dos acontecimentos”. Insisti, porém, se o retardamento da designação de audiência em algumas situações não reduziria exatamente a possibilidade de expressão de sentimentos, fortemente vivenciados em momentos que antecedem a ida à delegacia e que reivindicariam a intervenção policial conciliadora no estilo aqui e agora? Em outros termos, quando o policial que atendente o balcão diz para o comunicante da ocorrência que a ameaça ou injúria a sua pessoa foi registrada e que, dentro de 30 dias ou mais, ele será convidado a estar frente a frente com a pessoa que lhe ameaçou ou injuriou não significaria uma desconsideração oficial ao medo ou ao ressentimento alimentado pelo noticiante, na medida em que ele sairá da delegacia apenas com um papel e a possibilidade de, no futuro, realizar um acordo compensatório com autor do insulto? A resposta que foi dada é a de que:

É melhor deixar a poeira baixar. As partes, no calor dos acontecimentos, não têm condições muitas vezes de entender o conflito. Além disso, é contra a doutrina tentar realizar acordos entre pessoas com ânimos ainda à flor da pele ou exaltados, sob pena de perder sua efetividade. As pessoas precisam estar de cabeça fria para decidirem se querem um acordo ou para negociarem um acordo (delegada Adriana).

A tentativa de realização de mediação após o período mínimo de 30 dias teria como resultado esperado encaminhar às sessões de conciliação apenas pessoas predispostas a dialogar e a realizar um acordo.

Essa estratégia adotada no Núcleo de Polícia Restaurativa da PCDF pode funcionar como um filtro de casos bons para a mediação. Em um estudo realizado no núcleo de mediação instalado na 30ª Delegacia de Polícia em Fortaleza/CE, Sales e Damasceno (2013) verificaram que muitas pessoas convidadas a comparecer às audiências de mediação não compareciam. Uma

³⁴ Em pesquisa realizada no núcleo de mediação instalado na 30ª Delegacia de Polícia Civil em Fortaleza/CE, verificou-se que, após a aplicação de questionário socioeconômico perguntando se os atendidos já tinham se dirigido a outros órgãos para resolver o conflito, cerca de 91% responderam que não. Desse modo, é possível notar que a Polícia Civil é uma referência para a população quando há a necessidade de intervenção do Estado para solução de um conflito (SALES; DAMASCENO, 2013, p. 133).

das razões é que boa parte dos conflitos que seriam adequados à mediação são abandonados ou resolvidos antecipadamente pelas próprias partes³⁵. Assim, o referido núcleo de justiça restaurativa apenas atenderia os casos em que as partes verdadeiramente buscam um acordo sobre o conflito.

Consoante pude verificar em minha pesquisa junto ao Centro de Justiça Restaurativa de Planaltina – Cejust-PLA, mesmo após decorrido um longo período desde o acontecimento do conflito e a realização da audiência, muitas pessoas ainda conservam um forte ressentimento e animosidade, que dificultam o diálogo e o entendimento. Ademais, mesmo que muitas pessoas aparentemente deixem para lá o conflito, a falta de um tratamento adequado do litígio pode abrir caminho para uma nova disputa.

6. DA CAPACIDADE DO NÚCLEO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA RESTAURATIVA EM PRODUZIR DECISÕES EQUÂNIMES

Desde sempre as polícias têm utilizado como parâmetros para avaliar suas políticas e práticas dois elementos-chaves: legalidade e efetividade. Por um lado, as instituições policiais verificam se suas ações de buscar, apreender, abordar, revistar, prender e interrogar são legais. De outro, a preocupação é se a polícia está dando conta de apontar suspeitos (fabricar culpados), diminuir o tempo de duração dos procedimentos e, reflexamente, diminuir a taxa de crimes (ou procedimentos). Contudo, apesar dos esforços no sentido de se aumentar o profissionalismo e a efetividade, por meio de recrutamentos de pessoas mais qualificadas, treinamentos continuados, controle interno e externo das ações, bem como o emprego de tecnologia, as polícias têm dificuldade de construir legitimidade³⁶.

35 No estudo realizado no período de 20 de agosto de 2010 a 25 de outubro de 2011, dos 417 casos adequados à mediação, foram submetidos à mediação 197 casos. Os 220 casos restantes não foram mediados em razão da desistência (119) (o demandante expressa que não vai mais aderir à mediação), não adesão (26) (não aceitação expressa do demandado para mediação) e arquivamento (76) (não se consegue manter contato com o demandado e/ou demandante). Em contato com as pessoas atendidas para saber o motivo das desistências ou não adesões, constatou-se que 66% das desistências e 24% das não adesões foram motivadas pelo fato de que, uma vez tendo contato com a mediação na delegacia (pré-mediação), a parte demandante ou a parte demandada solucionaram, por sua própria conta, o conflito (SALES; DAMASCENO, 2013).

36 Nesse sentido, sobre o contexto anglo-saxão, ver Tyler e Jackson (2013).

Isso porque a baixa legitimidade das polícias não está relacionada apenas à eventual pouca eficiência das instituições policiais em identificar e responsabilizar culpados, mas, principalmente, à qualidade de interação entre a instituição e o público. Estudos realizados nos Estados Unidos e em outros países revelam que aspectos de justiça procedural são fundamentais para conferir legitimidade às instituições policiais e, consequentemente, alcançar cooperação, confiança, respeito e obediência (TYLER, 1990; 2003; 2010). Em outras palavras, a forma e não apenas o resultado da interação entre a polícia e o público influenciam diretamente sobre como as pessoas avaliam o serviço policial (MAZEROLLE et al., 2013).

De acordo com a justiça procedural, se estrutura a partir de quatro elementos chaves, que estão diretamente relacionados às pretensões de observância de um procedimento justo em todos os contatos da polícia com os cidadãos, consistente na garantia de qualidade do processo de tomada de decisão (voz, participação, imparcialidade) e na qualidade do tratamento (respeito, confiança e segurança). Assim, os fatores que compõem a dimensão procedural da justiça no plano da interação entre o público e a polícia estão: a) dar voz e permitir a participação do investigado na investigação; b) a neutralidade ou imparcialidade do agente público; c) respeito e consideração na realização do ato processual; d) confiança e segurança da veracidade das ações (TYLER, 1990; 2003, 2010).

Como se percebe no trabalho, assim como a Polícia Civil de São Paulo, outras corporações policiais têm percebido a necessidade de instituir um novo tipo de relação com a comunidade, que substitua a indiferença, a violência e a seletividade na seleção dos conflitos por um tipo de tratamento que leve em conta os interesses, necessidades e sentimentos dos envolvidos na reparação de direitos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004; 2008; 2010; BARBOSA, 2014).

Ao reconhecer que entre os objetivos mais gerais da polícia estão os de fornecer segurança, atender emergências e lidar com os problemas das pessoas de modo a convencê-las a aceitar e obedecer a suas decisões, as instituições policiais assumem que precisam trabalhar no sentido de aprimorar a confiança e segurança sobre a instituição e, com isso, obter maior cooperação (TYLER, 1990; 2010). Formas alterna-

tivas de resolução de conflitos aparecem, assim, como uma tentativa de se redesenhar ou redefinir os objetivos e êxitos a serem alcançados no atendimento dos problemas sociais.

Mais do que punir culpados, parte das corporações policiais perceberam que, em alguns casos, o melhor, tanto do ponto de vista da eficiência (redução de custos, diminuição da reincidência), como da qualidade da prestação do serviço policial, conciliar conflitos pode ser mais benéfico na reconstrução da legitimidade das polícias.

É preciso ressaltar, todavia, que essa nova abordagem de policiamento não importa na renúncia da aplicação da lei ou mesmo do uso legítimo da coerção, quando necessária. Isso porque, mesmo quando entregam resultados negativos, as polícias podem construir legitimidade, desde que as pessoas, na relação com a polícia, percebam que foram tratadas de maneira justa, ou seja, que as decisões da polícia e suas ações foram permeadas por aspectos éticos de respeito e dignidade, neutralidade, transparência, informação e escuta, além de serem leais (TYLER; JACKSON, 2013).

Por essa razão, compreender o tipo de acordo viabilizado pelos núcleos de polícia judiciária restaurativa é algo essencial, não só para verificar a qualidade do tratamento dos participantes, como também a qualidade dos resultados obtidos com a mediação.

Cardoso de Oliveira distingue dois tipos de acordos mediados que podem ser realizados em ambientes institucionais: acordos equânnimes e compromissos barganhados. Enquanto o primeiro tipo de acordo demonstra um alto grau de consideração, reconhecimento e atendimento às demandas dos litigantes, tendo como base o equacionamento de problemas de correção (normativa), os compromissos barganhados refletem um indisfarçável déficit de significado, representado por uma compreensão limitada da causa em pauta e pela falta de enfrentamento das pendências de ordem normativa e valorativa que inviabilizam qualquer tentativa de substantivação do acordo. Compromissos barganhados são caracterizados:

(...) pela ênfase numa orientação mais estratégica onde a principal preocupação das partes está na obtenção do maior ganho possível dentro das circunstâncias, ou, pelo menos, na consecução de um acordo minimamente razoável na balança

das perdas e ganhos potenciais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1995, p. 14).

Duas preocupações que deixei claro durante as entrevistas dizem respeito, primeiro, à capacidade do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa em viabilizar espaços de conciliação ou mediação abertos ao tratamento de outras dimensões temáticas dos conflitos para além de direitos e interesses, como a dimensão de reconhecimento, frequentemente ausente em espaços oficiais de administração de conflitos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004; 2008; 2010; VIEIRA, 2017; BARBOSA, 2019). E, em segundo lugar, a aptidão para realizar mediações/conciliações sem coerção ou intimidação.

Um caso narrado por um dos entrevistados observado durante as visitas técnicas realizadas aos Necrims paulistas sinalizaria positivamente à possível disponibilização de um ambiente que comportasse formas mais amplas de consenso entre os atores envolvidos em conflitos administrados pelos núcleos de conciliação. Em uma audiência designada para tentativa de composição entre pessoas envolvidas em acidente de trânsito, presenciada pelos visitantes, a vítima levou consigo dois orçamentos para consertar para sua moto. O primeiro orçamento, nas palavras dela, serviria para deixar sua moto como nova. O segundo orçamento, contudo, serviria apenas para que o veículo voltasse a andar. A aceitação de um ou outro orçamento dependeria de duas coisas: a primeira era uma atitude de arrependimento manifestada em um pedido formal de desculpas. A segunda era a condição econômica do autor. Caso este tivesse condições ou disposição de pagar o maior valor, a composição poderia ser feita com base no maior orçamento. Indaguei se a dimensão patrimonial, de acordo com a percepção dos entrevistados, estaria subordinada à dimensão de reconhecimento e à forma em que as partes negociavam a composição do prejuízo moral e a resposta de todos era que a vítima nitidamente abriria mão de uma moto nova em consideração à pessoa do autor, desde que ele assumisse sua responsabilidade e não tivesse condições de pagar o valor pedido.

Os espaços institucionais de mediação ou conciliação, criados no âmbito da Polícia Civil de São Paulo e em via de implantação na Polícia Civil do Distrito Federal, sugerem uma tentativa de se re-

inventar a Polícia no sentido de se adotar, de formal oficial — e não extraoficial como ocorre hoje — um modelo negocial de justiça. Uma reformulação que passa pela desconstrução da imagem de que compete às polícias apenas investigar e prender³⁷, ou seja, constrangimentos de natureza retributiva devem dar lugar à possibilidade de construção de soluções restaurativas das relações abaladas pelos conflitos.

Essa reestruturação pressupõe, igualmente, que os operadores jurídicos, entre eles os delegados de polícia, tenham seus papéis repensados e redefinidos abandonando a lógica punitivista em favor de uma lógica consensualista (QUEIJO, 2013, p 193).

Dito de outro modo, o modelo de justiça negocial em sede policial, aplicável a alguns tipos de conflitos — e não a todos — precisa estar pautado na reformulação da cultural inquisitorial dirigida a produzir verdades e buscar culpados, que envolve, entre outras coisas, a percepção de que ninguém melhor que os próprios envolvidos para decidir sobre uma eventual decisão de iniciar uma persecução penal. A busca pela verdade como critério de justiça, assim, deve permanecer reservada às situações de conflitos graves, que não podem ser objeto de conciliação e que, para tanto, a aplicação da correspondente sanção depende de um processo penal prévio que confere ao acusador o ônus da demonstração da veracidade do fato e a culpa³⁸.

Outrossim, a atuação do delegado de polícia como conciliador precisa estar associada à observância de uma filosofia de policiamento comunitário, que pressupõe uma relação de proximidade, res-

37 Representação social esta que, aliás, é incompatível com diversas outras funções exercidas pelas policiais conjuntamente as atividades de investigar e prender. Refiro-me, particularmente, as situações em que as polícias mediam conflitos informalmente em atenção aos interesses das partes envolvidas. Para um estudo mais detalhado sobre o tema e acesso a referências bibliográficas, ver entre outros, Barbosa (2014).

38 O vaivém da papelada e dos envolvidos entre burocracias, a necessidade de provar quem está certo ou quem tem a verdade a seu favor e quem desincumbe melhor o papel de vítima compõe o cenário perfeito para uma disputa em que alguém deve ser vencedor e outro vencido. Um cenário típico de litígios de resultado soma zero. Souza Santos et al. (1995, p. 50) acentuam no que diz respeito aos estilos decisórios, em articulação com os poderes do decisores, que é costume distinguir entre decisões mini-max e decisões soma-zero. As primeiras procuram maximizar o compromisso entre as pretensões opostas de modo a que a distância entre quem ganha e quem perde seja mínima e, se possível, nula. As decisões soma-zero, ou decisões de adjudicação, são aquelas que maximizam a distinção e a distância entre a pretensão acolhida e a pretensão rejeitada e, portanto, entre quem ganha e quem perde. Kant de Lima (2010) fala que o princípio do contraditório no processo penal brasileiro resulta em modelo de processo orientado por um dissenso infinito.

peito e confiança entre a autoridade de polícia judiciária e o cidadão. Isso porque a legitimidade é fortemente influenciada pela percepção que as pessoas têm sobre a justiça do tratamento oferecido pelas instituições públicas.

Quando as instituições oferecem um ambiente em que as pessoas podem ser ouvidas e expressarem seus interesses, sentimentos, bem como reivindicar direitos. Quando as autoridades responsáveis pela administração de conflitos são percebidas como imparciais no processo de tomada de decisão, bem como são capazes de explicar suas ações e posicionamentos. Quando as pessoas são recebidas e tratadas com respeito e consideração ou, ainda, quando as pessoas podem sentir seguras e confiantes de que não serão prejudicadas pelo agente da lei, a confiança e a cooperação aumentam.

A avaliação das práticas restaurativas na polícia precisa levar em conta essa percepção das pessoas atendidas sobre a justiça do procedimento, consistente na possibilidade de falar e ser ouvida, de ser assistida por um mediador/facilitador imparcial em um ambiente seguro, confortável e não intimidador, bem como de ser tratada como respeito e consideração, para além da eventual satisfação com o resultado.

As duas mudanças mencionadas, ruptura com a cultura preponderantemente inquisitorial e o reconhecimento da filosofia comunitária de policiamento ou restaurativa de resolução de conflitos, demandam uma reforma da polícia como um todo. Uma reforma que deveria se iniciar na formação policial, como ponto de partida para uma aculturação que enfatize conceitos e práticas de justiça procedural, ou seja, que convençam os policiais da importância da qualidade do tratamento, do respeito e consideração ao problema levado ao conhecimento da polícia³⁹.

A criação de espaços de conciliação dentro das polícias judiciárias tem o potencial de cumprir alguns objetivos de um modelo de justiça restaurativa, como: a) diversificar as formas de administração oficial

39 A equidade no atendimento do cidadão pretende que nenhum grupo de vítimas sejam excluídos do sistema de justiça criminal por medo, desconfiança da polícia ou receio de incomodar a polícia (GOTTFREDSON; GOTTFREDSON, 1988, p. 21-41).

de conflitos; b) antecipar a resolução de conflitos e não postergá-los ou mesmo incrementá-los pela vivificação permanente provocada pela ritualização oficial; c) resgatar o protagonismo das partes envolvidas no conflito primitivo; d) dar relevo às diferentes dimensões contextuais do conflito, desde o contexto cultural mais abrangente até o contexto situacional específico; e, sobretudo, e) ampliar as dimensões temáticas comumente experimentadas nos conflitos entre pessoas (direitos, interesses e sentimentos), a fim de se produzir decisões mais equânimes.

A melhor compreensão do problema e o oferecimento de alternativas mais próximas à realidade econômica dos envolvidos e as sensibilidades jurídicas paroquiais é certamente, uma possibilidade que precisa ser buscada nos projetos de polícias judiciárias restaurativas. Refiro-me, particularmente, às situações em que a agressão moral não vem acompanhada de violência física e vice-versa.

De acordo com perspectiva sustentada por Cardoso de Oliveira (2008), de que não existe violência sem agressão moral, um gesto ou palavra mal empregada que ofende a honra de uma pessoa ou lhe causa temor (injúria, ameaça) ou uma agressão física (lesão corporal)⁴⁰ ou patrimonial (dano) sem a intenção de ofender podem deixar de ter relevância penal a partir dos mecanismos de consentimento ou acordo entre os interlocutores⁴¹, operacionalizados por meio da renúncia aos direitos de queixa ou representação. E, mais, classificações penais podem deixar de ter sentido jurídico-penal quando as partes encontram uma solução alternativa para conflito que não a punitiva (BARBOSA, 2014; 2019).

Tal concessão estatal tem uma série de potenciais vantagens para o melhor desempenho do Estado na administração de conflitos,

40 No levantamento realizado por Azevedo (2001) nos Juizados Especiais Criminais de Porto Alegre, verificou-se que cerca de 76% dos crimes submetidos a referido órgão jurisdicional correspondem aos delitos de ameaça e lesões corporais leves. No DF esses delitos figuram entre os principais registrados pela polícia e submetidos aos juizados especiais criminais, conforme os bancos de dados da Polícia Civil.

41 No campo do penal ainda há pouco espaço para oportunidades de acordo ou consentimento que excluem a tipicidade do fato ou justifique a conduta (causa de exclusão de antijuridicidade). O não querer ou não se sentir lesionado tem efeito limitado a pouquíssimas condutas, como por exemplo, a lesões corporais provocados por alguma atividade desportiva (ex.: lutas de MMA). Ocorre que a extensão do consentimento ou acordo para outras modalidades de delito tem potencial para tornar o funcionamento do sistema penal menos impositivo, menos binário no sentido de que para cada conduta o efeito deve ser uma pena.

mas também pressupõe desafios.

6.1 POTENCIAIS VANTAGENS

Entre as potenciais vantagens está a mudança da imagem da polícia enquanto aparelho repressor do Estado. A conciliação dos conflitos pelas autoridades policiais, além de emprestar força institucional às transações, tem um efeito significativo sobre a imagem das organizações e o real papel que elas exercem na sociedade, que é o de um verdadeiro serviço social (PUNCH, 1979; VANAGUNAS, 2002).

A segunda vantagem seria uma maior facilidade de controle e fiscalização sobre o cumprimento dos acordos, já que a mobilidade da polícia auxilia no trabalho de verificar o cumprimento dos pactos firmados por meio de visitas, intimações de comparecimento entre outras coisas. É o caso, por exemplo, de situações de violência doméstica, em que muitas vezes a intervenção inicial tem o efeito apenas de suspender o conflito e, bem assim, alimentar o ressentimento pela institucionalização do conflito. Por isso, é recomendável um acompanhamento frequente dos conviventes até que o problema de fato seja resolvido⁴².

A terceira vantagem, a meu ver, seria a atribuição do papel de conciliação às polícias judiciárias também permite a redução de processos submetidos aos Juizados Especiais Criminais, contribuindo para o melhor funcionamento do Poder Judiciário.

Um dos resultados esperados com as práticas de justiça restaurativa é redução da reincidência criminal e a prevenção de ocorrências de crimes mais graves. A resolução consensual de conflitos tem o efeito potencial arrefecer o ressentimento, suscitar responsabilização e reparação. Com isso, as disputas são deixadas para trás e as pessoas conseguiram olhar para frente.

6.2 POTENCIAIS RISCOS E DESAFIOS

⁴² A Polícia Militar do Distrito Federal criou um interessante projeto denominado de PROVID - Policiamento de Prevenção Orientada à Violência Doméstica, em que policiais são encarregados de acompanhar e atender vítimas de violência doméstica estão acobertadas por medidas protetivas da Lei Maria da Penha.

Certamente são muitos os desafios aos modelos conciliatórios policiais. O primeiro deles, a meu ver, é tornar um dos principais trabalhos realizados pelas polícias, que é a mediação informal de conflitos (KANT DE LIMA, 1995; 2008), algo transparente e definido como uma política pública⁴³. Não apenas porque isso importaria em submeter referido trabalho a regras e princípios de atuação que comprometeriam justamente o caráter casuístico, informal e, por vezes, idiosincrático que orienta essa prática policial (seletividade informal) (BARBOSA, 2014), mas, bem assim, porque a formalização da conciliação demandaria a superação das resistências internas quanto à necessidade de se dar menos atenção à dimensão criminal do trabalho policial. Mudança essa nada fácil para policiais que enxergam as tarefas de investigar e prender como principais atividades da polícia, consoante se verifica em frases frequentemente ditas do tipo: “eu fiz concurso para polícia, eu fiz concurso para prender gente”.

A superação da intransigente cultura organizacional vocacionada à repressão criminal invoca a admissão por parte das organizações policiais de três coisas: a) muito da atividade policial tem pouco a ver com a aplicação da lei penal; b) a polícia lida com graves problemas humanos que precisam de uma resposta institucional; c) o policial não é treinado adequadamente para o trabalho de atendimento ao cidadão na prestação de um serviço social (PUNCH, 1979). Nesse sentido, pensar na mediação policial significa conscientizar e treinar o policial de que a mediação é um serviço policial de igual relevância ao serviço de investigação.

Outro ponto seria a capacidade dos núcleos de conciliação ou pacificação social de abrir espaço ao tratamento de outras dimensões temáticas dos conflitos para além de direitos e interesses, como a dimensão de reconhecimento, frequentemente ausente em espaços judicializáveis de administração de conflitos, como é o caso do processo judicial contraditório, capitaneado por uma parte pública. Assim, deve-se verificar até que ponto o espaço de mediação policial está aberto à invocação de sentimentos (dimensão moral dos conflitos) e às reivindicações de tratamento com igual respeito e consideração, ou seja, em que medida as delegacias são ambientes adequados à produção de decisões equânimes,

43 Esse tipo de trabalho policial pode ser associado com o que Punch (1979) denomina de serviço social secreto. Muitas vezes, a solução informal obtida nas negociações realizadas nas delegacias atende de maneira mais satisfatória vítimas e ofensores (BARBOSA, 2014).

em que as partes envolvidas, por meio do diálogo, alcancem a soluções para os problemas que passem tanto pela simples reparação pecuniária, quando esta se mostra suficiente, como também pela reparação do insulto moral (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010).

Esse também foi e ainda é um dos desafios dos Juizados Especiais Criminais, como já apontado em estudos sobre tema, que também consubstanciaram um esforço de informalização da justiça e ampliação do acesso ao sistema judicial, mas que em razão da filtragem típica do sistema jurídico, uma série de demandas, preocupações e aspectos das disputas que são significativos para as partes são excluídas do âmbito de avaliação e discussão entre os interlocutores (KANT DE LIMA et al., 2003; CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004; 2008; 2010).

Um dos principais riscos relacionados ao modelo policial restaurativo ou conciliatório em ambiente policial é a promoção de harmonizações coercitivas e a desconsideração da dimensão moral do conflito. A promoção do encontro entre autor e vítima em um ambiente formal e constrangedor, como comumente é uma delegacia, além da possível imposição de uma prática restaurativa (reparação), sem que haja diálogo e entendimento entre os conflitantes, podem comprometer o ideal de justiça pretendido, que é o de reconciliação, resolução do conflito, reconstrução de laços rompidos, prevenção de reincidência e responsabilização moral (QUEIJO, 2013, p. 198)⁴⁴. Esse problema, todavia, pode ser superado pela instalação de unidades de mediação fora da estrutura das delegacias, como aconteceu com os Necrims em São Paulo.

Além disso, a reparação não pode se restringir à dimensão material do suposto dano, mas precisa levar em conta a dimensão moral do insulto, o que significa redefinir o modo pelo qual as pessoas compreendem a si e se relacionam com outros (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010). Contudo, criar um espaço tanto para a afirmação dos direitos das partes, como também para o reconhecimento mútuo da dignidade ou valor dos interlocutores, sobretudo em situações em que

⁴⁴ Bevílqua (2001, p. 326) reproduz a fala de uma conciliadora do PROCON retirada da análise de em relação a conflitos do consumidor, que dá uma boa ideia do risco de mediações repressivas pouco abertas às perspectivas dos atores: "...A autoridade aqui sou eu, quem tem poder de decidir alguma coisa sou eu. Eu decidi e está decidido. A empresa fica no cadastro e os consumidores vão para a Justiça".

estes estão à flor da pele, não é um problema menor. A abertura de uma nova porta para resolução de conflitos não deveria representar, assim, um novo insulto ou a exacerbação do ressentimento pela falta de reconhecimento institucional do não querer a mediação. A anulação do ressentimento só é possível a partir de uma demonstração clara por parte do agressor de arrependimento e a intenção de reparar a ofensa, o que dificilmente pode ser viabilizado em um espaço ritualizado e preso às armadilhas do formalismo jurídico.

Outra questão complexa envolve a distribuição dos conflitos. A exemplo do que ocorre nos Necrims instalados em São Paulo, o projeto do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa em fase de implementação no Distrito Federal prevê que as delegacias circunscricionais encaminhem para o núcleo de mediação os casos a serem解决ados mediante conciliação. Ocorre que o critério objetivo definido pelo tipo de delito (menor potencial ofensivo) e a identificação das partes é insuficiente para selecionar e atender adequadamente as demandas.

Uma das necessidades que identifiquei por ocasião de minha pesquisa campo nos núcleos de justiça restaurativa vinculados aos Juizados Especiais Criminais é a falta de um tratamento preliminar dos casos e participantes. Na maioria das vezes, as partes são convidadas a comparecer ao fórum sem saber o porquê da convocação (BARBOSA, 2019). Por isso, as delegacias circunscricionais devem estar estruturalmente preparadas e profissionalmente sensibilizados da necessidade de realizar uma mediação atendimento ou uma pré-mediação, consistente do tratamento preliminar das ocorrências em que a conciliação se mostra desejável, sob pena de que imposição de audiência de mediação resulte em mais falta de respeito e consideração.

A pré-mediação, além de servir de filtro para demandas que não comportam mediação, também pode resolver situações conflituosas que reivindicam uma atenção imediata e não dependem da formulação de acordos formais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mediação, como procedimento de administração de conflitos, incorpora um novo sentido de fazer justiça. A inclusão de práticas restaurativas como atividade policial substitui a um só tempo práticas informais, por vezes inquisitoriais e seletivas de administração de conflitos, em que os interesses, necessidades e percepção de valor dos policiais prevalecia sobre os direitos, interesses e sentimentos dos envolvidos no conflito registrado; bem como práticas de viés punitivo, em que a responsabilidade, como base da culpabilização, são o foco da atuação policial.

Como se vê neste trabalho, a implementação de núcleos de justiça restaurativa no âmbito das polícias judiciárias representa um esforço no sentido de se mudar tanto a percepção dos policiais sobre o que é de fato o trabalho policial, como de criar instrumentos, espaços e procedimentos que permitam que as partes cheguem a um acordo sobre o conflito, com a ajuda da Polícia.

Essa mudança de mentalidade certamente enfrenta resistências internas, fruto da cultura policial que considera, muitas vezes, o trabalho policial como uma luta contra o crime, sem perceber que se espera da Polícia muita mais do que isso.

O serviço policial é um serviço de atendimento ao cidadão que envolve, entre outras coisas, a resolução de conflitos e não apenas a punição de criminosos. Por isso, práticas de conciliação em instituições, mais do que um novo trabalho policial adicionado às inúmeras atribuições das polícias, significam uma redefinição de escopo e de tarefas, que possibilitam a prestação mais eficiente do serviço policial.

Consoante se verifica no trabalho, há inúmeros desafios e linhas de investigação ainda abertas no que diz respeito à mediação policial, como os fatores ambientes, institucionais e pessoas que influenciam diretamente a composição dos acordos, bem como os reflexos da mediação sobre a reincidência. Com isso, entende-se que há muito em que se avançar nas pesquisas sobre mediação policial no Brasil, sobretudo porque se trata de um movimento, um processo em construção, que não alcançou uma abrangência significativa e uniformidade.

Consoante ressaltado aqui, entende-se que a mediação policial,

como ferramenta de um modelo restaurativo de justiça, pode auxiliar na reconstrução da legitimidade e confiança em relação às instituições policiais. Contudo, a legitimidade é fortemente dependente do atendimento de aspectos de justiça procedural. Em outros termos, tanto a qualidade do tratamento e da tomada de decisão, como o resultado podem influenciar na aceitação da decisão e promover conformidade, além de se melhorar a percepção da legitimidade da polícia no tratamento dos conflitos. E a legitimidade precisa ser vista como um elemento central das práticas policiais.

Nesse sentido, é preciso se verificar a qualidade do tratamento e os tipos de acordos (resultados) estão sendo promovidos no âmbito desses núcleos de justiça restaurativa. A implementação de estruturas de mediação junto às instituições policiais precisa, portanto, ser acompanhada de uma séria e comprometida avaliação, a fim de se verificar não apenas a eficiência do procedimento, mas, principalmente, a qualidade do serviço prestado.

EMERSON SILVA BARBOSA

DOUTOR EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.
DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL. PROFESSOR DA ACADEMIA
NACIONAL DE POLÍCIA. E-MAIL: EMERSON.ESB@HOTMAIL.
COM.

POLICE MEDIATION: FROM THE PRODUCTION OF CULPRITS TO THE PRODUCTION OF CONSENSUS IN POLICE STATIONS

ABSTRACT

This article aims to describe and discuss the civil police conflict mediation practices, from two projects under development: once started and in the consolidation phase, which is the project of the Special Criminal Centers of the São Paulo Civil Police; the other is the project of the Restorative Judicial Police Centers of the Civil Police of the Federal District. It is, as observed within work, an attempt at policing to replace investigation and blame laws with negotiation and conciliation practices. The literature review and presentation with the Federal District Civil Police – FDCP (PCDF) project participants are intended to identify them and to be able to cope, as well as to characterize the perception of the process of change in the way police officers deal with some types of conflicts.

KEYWORDS: policing; private security; power; search; judicial decisions.

MEDIACIÓN POLICIAL: DE LA PRODUCCIÓN DE CULPABLES A LA PRODUCCIÓN DE CONSENSO EN LAS COMISARIAS

RESUMEN

El propósito de este artículo es describir y discutir las prácticas de mediación de conflictos, realizadas por la policía civil, en base a dos proyectos en desarrollo: uno ya iniciado y en fase de consolidación, que es el proyecto de los Centros Penales Especiales de la Policía Civil de San Pablo; y otro, el proyecto para los Centros de Policía Judicial Restaurativa de la Policía Civil del Distrito Federal. Es, como se observará en el trabajo, un intento de las instituciones policiales de reemplazar las prácticas tradicionales de investigación y culpar a las prácticas de negociación y conciliación de conflictos. A través de la revisión de la literatura y las entrevistas con los participantes del proyecto en la Policía Civil del Distrito Federal - PCDF, se pretende identificar y analizar las posibles ventajas y riesgos que estos proyectos pueden enfrentar, así como caracterizar la percepción de los involucrados sobre el necesitan modificar la forma en que los oficiales de policía manejan algunos tipos de conflictos.

PALABRAS CLAVE: mediación policial; policía judicial; consenso; cierto

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle*. 2^a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 16, n. 47, out/2001.
- BARALDI, Tereza Cristina Albieri; FRAZÃO, Wilson Carlos. Práticas alternativas de solução de conflitos: a experiência do Necrim de Marília/SP. In BLAZECK, Luís Maurício de Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. *Mediação: medidas alternativas para resolução de conflitos criminais*. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 257-273.
- BARBOSA, Emerson Silva. Inquisitorialidade e seletividade das

práticas policiais de administração de conflitos. Dissertação
(Mestrado em

Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília:
UnB, 2014.

_____. Da produção de culpados à produção de consenso: que tipo de justiça a mediação pode entregar? Tese (Doutorado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília).
Brasília: UnB, 2019.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

_____. Criminología y sistema penal. Editorial Bdef: Buenos Aires, 2006.

BARROS FILHO, Mario Leite de. O delegado de polícia como pacificador social. In

BEVILAQUA, Ciméa. Notas sobre a forma e a razão dos conflitos no mercado de consumo. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v16n1-2/v16n1-2a13.pdf>. Acessado em 01/08/2015.

BLAZECK, Luís Maurício de Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. Mediação: medidas alternativas para resolução de conflitos criminais. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 204-229.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Fairness and Communication in Small Claims Courts, (Ph.D dissertation, Harvard University), Ann Arbor: University Microfilms International, 1989.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Entre o justo e o solidário. Os dilemas dos direitos de cidadania no Brasil e nos EUA. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 31, ano 11, 1996, p. 67-81.

_____. Honra, dignidade e reciprocidade. In: MARTINS, P. H. & NUNES, B. F (orgs.) *A nova ordem social: perspectivas da solidariedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. Existe violência sem agressão moral?. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS 23 (67), 2008, p. 135-146.

_____. A dimensão simbólica dos direitos e a análise dos conflitos. Revista de Antropologia, v. 53, n. 2, São Paulo, USP, 2010a.

DA SILVA, Gláucia Cristina. Práticas restaurativas na Polícia Civil do Distrito Federal: análise da eficácia e eficiência do Núcleo de Polícia Judiciária Restaurativa de Planaltina. Especialização em Direito de Polícia Judiciária da Academia Nacional de Polícia (Trabalho de Conclusão de Curso). Brasília: ANP-Polícia Federal, 2019.

DWORKIN, Ronald. O império do Direito. 2^a ed. Tradução Jefferson Luiz Camargo. Rev. Técnica de Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DURÃO, Susana. Engenharias do policiamento em Portugal: no campo com os policiais de segurança pública. In: KANT DE LIMA et. al. Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada. Vol. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade y método II. Tradução: Manuel Olasagasti. Salamanca: Ediciones Sigueme, 1998.

GARAPON, Antonie et. al. A justiça reconstrutiva. In: GARAPON, Antonie; GROS, Frédéric; PECH, Thierry. Punir em Democracia: e a justiça será. Tradução Jorge Pinheiro, Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

GOMES, Luiz Flávio. Necrim: polícia conciliadora de primeiro mundo. In BLAZECK, Luís Maurício de Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. Mediação: medidas alternativas para resolução de conflitos criminais. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 143-150.

GOTTFREDSON, Michael R.; GOTTFREDSON, Don M. Decision making in criminal justice: toward the rational exercise of discretion. 2nd.edition. New York: Springer Science +Business Media New York, 1988.

- HULSMAN, Louk; Jacqueline Bernat de Celis. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Trad. Maria Lucia Karam. Niterói: Luam Editores, 1993.
- KANT DE LIMA, Roberto. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, 2010, p. 25-51.
- _____. AMORIM, Maria Stella; BURGOS, Marcelo Baumann. A administração da violência cotidiana no Brasil: a experiência dos Juizados Especiais Criminais. In M. S. Amorim, R. Kant de Lima & M. Burgos (orgs.). *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto, 2003, pp. 19-52.
- LUHMANN, Niklas. Legitimização pelo procedimento. Tradução Maria Conceição Corte-Real. Brasília: Editora UnB, 1980.
- MAZEROLLE, Lorraine et al. Legitimacy in policing: a systematic review. The Campbell Collaboration, 1, 2013.
- NADER, Laura. Harmonia coercitiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 26. Tradução: Cláudia Fleith. Extraído de http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_02.htm. Acesso em 25/07/2012.
- PEGORARO, Juan S. La violencia, el orden social y el control social penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. nº 45, Out-dez/2003.
- PUNCH, Maurice. The secret social service. In HOLDWAY, Simon (org). *The british police*. London: Edward Arnold, 1979.
- QUEIJO, Maria Elizabeth. A atuação do delegado de polícia na resolução de conflitos e prevenção de delitos. In BLAZECK, Luís Maurício de Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. Mediação: medidas alternativas para resolução de conflitos criminais. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 189-203.
- RICOEUR, Paul. O justo1: a justiça como regra moral e como instituição. Tradução: Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- _____. O justo 2: justiça e verdade e outros estudos. Tradução: Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SALES, Lilia Maia de Moraes. Mediação e segurança pública: a delegacia de polícia como instrumento de inovação na resolução de conflitos. In BLAZECK, Luís Maurício de Souza; MARZAGÃO JR., Laerte I. Mediação: medidas alternativas para resolução de conflitos criminais. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 119-142.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 10, Dezembro, 1982.
- _____. SOUZA SANTOS, Boaventura de; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. Coimbra: CES, 1995, n. 65.
- RIPOLLÉS, José Luis Diez. El bien jurídico protegido en un derecho penal garantista. Extraído de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174728.pdf>. Acessado em 03/01/2013.
- ROXIN, Claus. Derecho penal. Parte general. Tomo I. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Trad. de la 2^a edición alemana y notas por Diego-Manuel Luzon Peña et al. Madrid: Civitas, 1997.
- _____. ¿Es la protección de bienes jurídicos una finalidad del derecho penal? En: HEFENDEHL, Roland org. La teoría de bien jurídico: ¿fundamentación del derecho penal o juego de abalorios dogmáticos? Madrid: Marcial Pons, 2007.
- SOUZA, Erika Giuliane Andrade. Formas de administração de conflitos no espaço público: casos de feijoada da polícia da cidade do Rio de Janeiro. Extraído de http://www.abant.org.br/conteudo/ANALIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%202016/erika%20giuliane%20andrade.pdf. Acessado em 14 de janeiro de 2014.
- TAVARES, Juarez. Os objetos simbólicos da proibição: o que se desvenda a partir da presunção de evidência. http://www.juareztavares.com/Textos/os_objetos_simbolicos_da_

- proibicao.pdf. Acessado em 17/11/2013.
- THOMPSON, Augusto. *Quem são os criminosos?* Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.
- TYLER, Tom R. *Why people obey the law.* New Haven and London: Yale University Press, 1990.
- _____. *Procedural justice, legitimacy, and effective rule of law.* *Crime and Justice*, vol. 30, 2003, p. 283-357.
- _____. *Why people cooperate: the role of social motivations.* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010.
- _____. JACKSON, Jonathan. Future challenges in the study of legitimacy and criminal justice. *Yale Law School, Public Law Working Paper No. 264.* Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2141322> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2141322>, march, 2013.
- VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack R (org.). *Administração do trabalho policial.* São Paulo: Edusp, 2002. n. 5, cap.2, p.43-57.
- ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa.* Trad. Tania Von Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.



SOBRE A REVISTA

Formato: 16x24cm
Mancha: 37p9,543x54p3,969
Tipologia:
Várias
Papel:
Offset 75g/m² (miolo)
Supremo 250g/m² (capa)

Vol. 11 n. 1, jan/abr de 2020.

Equipe de Realização

Projeto Editorial

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA

Edição de Texto

STENIO SANTOS SOUSA

Editoração

RAPHAEL SANTOS LAPA

GILSON MATILDE DIANA

Revisão

MICHELLE STAPHANE MARQUES DA SILVA

PAULO EDSON CASTRO DE SOUSA

VIVIANE TEIXEIRA MATOS

CARLOS ALBERTO VENÂNCIO DE SOUSA

Impressão e Encadernação

EQUIPE UEL/SPP/CESP/ANP

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA